

**NICHOLLAS DE MIRANDA ALEM**

**DIREITO ECONÔMICO DO AUDIOVISUAL: ECONOMIA POLÍTICA  
E REGIME JURÍDICO DO CINEMA NO BRASIL**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado José Maria Arruda de Andrade

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2023**



**NICHOLLAS DE MIRANDA ALEM**

**DIREITO ECONÔMICO DO AUDIOVISUAL: ECONOMIA POLÍTICA  
E REGIME JURÍDICO DO CINEMA NO BRASIL**

Versão Corrigida

(A versão original se encontra disponível na Unidade que aloja o Programa)

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Econômico, sob a orientação do Professor Associado José Maria Arruda de Andrade.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2023**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

## FICHA CATALOGRÁFICA

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

de Miranda Alem, Nichollas

Direito Econômico do Audiovisual: Economia Política e Regime Jurídico do Cinema no Brasil ; Nichollas de Miranda Alem ; orientador José Maria Arruda de Andrade -- São Paulo, 2023.

616

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Direito Econômico. 2. Economia Política. 3. Cinema. 4. Audiovisual. 5. Direitos Culturais. I. Arruda de Andrade, José Maria, orient. II. Título.

---

Nome: ALEM, Nichollas de Miranda.

Título: Direito Econômico do Audiovisual: Economia Política e Regime Jurídico do Cinema no Brasil

Dissertação ou Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em: 01 / 09 /2023

### **Banca Examinadora**

Professor Dr. Alessandro Serafin Octaviani Luis

Instituição: Universidade de São Paulo

Professora Dra. Cecília Antakly de Mello

Instituição: Universidade de São Paulo

Professor Dr. Guilherme Rosa Varela

Instituição: Universidade Federal da Bahia

Professor Dr. Ranulfo Alfredo Manevy de Pereira Mendes

Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina

Professor Dra. Viviane Alves de Moraes

Instituição: \_\_\_\_\_



Ao cinema nacional.





## AGREDECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador José Maria Arruda de Andrade, pela confiança em meu trabalho, pelo exemplo de pesquisa e rigor acadêmico e, acima de tudo, por me permitir mais uma vez a realização de um sonho antigo. Agradeço ainda a amizade que se formou entre nós em todos esses anos de colaboração.

À Universidade de São Paulo, que me transformou profundamente desde o primeiro dia de graduação, abrindo meus pensamentos e meu coração para o mundo. À Faculdade de Direito do Largo São Francisco, que me permitiu conduzir a pesquisa no campo do direito e da cultura, imaginando um novo país no futuro.

Ao professor Alessandro Octaviani, por ter aberto as portas da vida acadêmica, pelos conselhos sempre gentis e por instigar a luta por um Brasil soberano e dono de seu próprio destino. Ao professor Samuel Barbosa, pelas valiosas ponderações na qualificação. Aos membros da banca de defesa que muito contribuíram para enriquecer o debate e iluminar os novos caminhos de pesquisa: Alfredo Manevy, Cecília Antakly de Mello, Guilherme Varella e Viviane Alves de Morais.

À minha esposa Isabel Borges Barroso, pela paciência ao longo desse trajeto e pelo amor e companheirismo incondicionais. À minha irmã e melhor amiga Larissa, pelas risadas de sempre e apoio na tese. Aos meus pais, Marcelo e Jocimara, sem vocês nada disso seria possível. Agradeço pelo exemplo e pela certeza depositada em mim. Às duas inseparáveis peraltinhas que sempre dormiam sob minha mesa, Yuzu e Mikan, e suas irmãs, Dora e Juju.

À Morena Marconi, João Francisco Chacarosque de Castro, Ana Laura Mendes, Arthur Sadami e Viviane Garbelini, pelas contribuições com fichamentos e com as revisões da tese.

Aos amigos e realizadores do fazer cultural que amavelmente me concederam entrevistas para enriquecer a pesquisa: Alfredo Manevy, Ana Maria Magalhães, André Klotzel, Bruno Beauchamps, Carlos Augusto Calil, Carlos Wendel Magalhães, Clarice Calixto, Daniel Santiago, Georgia Araújo, Íris Gil, João Brant, Luiza Favale, Manoel Rangel, Marcelo Goyanes, Maurício Hirata, Mauro Garcia, Rodrigo Salinas, Rubens Rewald e Wilson Feitosa. Agradeço imensamente a associação Brasil Audiovisual Independente (BRAVI) pela ajuda na pesquisa.

Aos queridos amigos da Borges Sales & Alem Advogados, em especial, Ivan Borges Sales, irmão que a vida me deu. Ao Instituto de Direito, Economia Criativa e Artes, pela missão que levamos de democratizar o acesso ao conhecimento jurídico para os profissionais da cultura.



Mais do que de máquinas, precisamos de humanidade. Mais do que de inteligência, precisamos de afeição e doçura. Sem essas virtudes, a vida será de violência e tudo será perdido.

CHARLES CHAPLIN, no discurso final de *O Grande Ditador* (1940)

Todo mundo é um sonhador e todo mundo é uma estrela,  
E todo mundo está nos filmes, não importa quem você é

[...]

Eu queria que minha vida fosse uma mostra sem parada de filmes de  
Hollywood

Um mundo de fantasia de vilões e heróis de celuloide

Porque heróis de celuloide nunca sentem qualquer dor

E os heróis de celuloide nunca morrem de fato

THE KINKS, *Celluloid Heroes* (1972)

Outras conversas, outras conversas

Sobre os jeitos do Brasil

Outras conversas sobre os jeitos do Brasil

[...]

Quero ser velho, de novo eterno

Quero ser "novo de novo"

Quero ser "Ganga Bruta" e clara gema

Eu sou o Samba

Viva o cinema

Viva o cinema novo!

CAETANO VELOSO e GILBERTO GIL, *Cinema Novo* (1993)

Somos povos novos ainda na luta para nos fazermos a nós mesmos como um  
gênero humano novo que nunca existiu antes. Tarefa muito mais difícil e

penosa, mas também muito mais bela e desafiante.

DARCY RIBEIRO, no livro *O Povo Brasileiro* (2013)



## RESUMO

ALEM, Nichollas de Miranda. *Direito Econômico do audiovisual: Economia Política e regime jurídico do cinema no Brasil*. 2023. 616 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Esta tese analisa o regime jurídico do setor cinematográfico no Brasil e sua aderência ao programa constitucional da cultura e da soberania. O trabalho é desenvolvido a partir da metodologia do direito econômico, que compreenderá algumas dimensões investigativas. A primeira delas diz respeito à compreensão da economia política do cinema, com vistas a refletir como este pode estruturar ou transformar a realidade econômica, social e cultural, conforme seus múltiplos sentidos. Neste momento, também buscaremos apurar as relações de poder, dominação e dependência na economia global e o fenômeno do subdesenvolvimento no cinema brasileiro. Em um segundo momento, a tese tratará da reconstrução histórica da disciplina jurídica do cinema, de modo a apresentar como a política e o direito contribuíram ou não para o desenvolvimento de nosso mercado interno. A seguir, a dimensão dogmática se dedicará ao manejo dos textos normativos, com destaque para os objetivos constitucionais e instrumentos jurídicos de direito econômico em concreto para implementação da Política Nacional do Cinema. Finalmente, a partir da análise dos resultados dessas políticas, oferecemos um exercício propositivo para imaginar reformulações no sistema normativo vigente em prol da concretização dos objetivos constitucionais.

**Palavras-chave:** Direito Econômico; Economia Política; Economia política da cultura; Direitos culturais; Indústria cultural; Cinema; Audiovisual; Política Cultural; Agência Nacional do Cinema; Soberania; Desenvolvimento; Política Nacional de Cinema.



## ABSTRACT

ALEM, Nichollas de Miranda. *Audiovisual Economic Law: Political Economy and Legal Regime of Cinema in Brazil*. 2023. 616 p. Thesis (Doctoral) – Faculty of Laws, University of São Paulo, São Paulo, 2023.

This thesis analyzes the legal regime of the cinematographic sector in Brazil and its adherence to the constitutional program of culture and sovereignty. The work is developed on the methodology of economic law, which will include some investigative dimensions. The first dimension concerns the understanding of the political economy of cinema while striving to reflect on how it can structure or transform economic, social, and cultural reality, according to its multiple meanings. At this occasion, we will also seek to determine the power, domination, and dependence relations in the global economy and the phenomenon of underdevelopment in Brazilian cinema. Secondly, the thesis will address the historical reconstruction of the legal discipline of cinema, in order to present how politics and law have contributed or not to the development of our domestic market. Next, the dogmatic dimension will be dedicated to handling normative texts, emphasizing the constitutional objectives and legal instruments of economic law in concrete for the implementation of the National Film Policy. Finally, moving from the analysis of these policies' results, we offer a propositional practice to imagine reformulations in the current normative system in favor of accomplishing constitutional objectives.

**Keywords:** Economic Law; Political economy; Political economy of culture; Cultural rights; Cultural industry; Cinema; Audiovisual; Cultural Policy; National Film Agency; Sovereignty; Development; National Film Policy.





## RESUMÉ

ALEM, Nichollas de Miranda. *Droit économique de l'audiovisuel: économie politique et régime juridique du cinéma au Brésil*. 2023. 616 p. Thèse (Doctorat) – Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2023.

Cette thèse analyse le régime juridique du secteur cinématographique au Brésil et son adhésion au programme constitutionnel de la culture et de souveraineté. Le travail est développé sur la base de la méthodologie du droit économique, qui comprendra certaines dimensions d'enquête. Le premier concerne la compréhension de l'économie politique du cinéma, en vue de réfléchir à la manière dont il peut structurer ou transformer la réalité économique, sociale et culturelle, selon ses multiples acceptions. A cette occasion, nous chercherons également à cerner les rapports de pouvoir, de domination et de dépendance dans l'économie mondiale et le phénomène de sous-développement du cinéma brésilien. Dans un second temps, la thèse portera sur la reconstruction historique de la discipline juridique du cinéma, afin de présenter comment le politique et le droit ont contribué ou non au développement de notre marché. Ensuite, la dimension dogmatique sera consacrée au traitement des textes normatifs, en mettant l'accent sur les objectifs constitutionnels et les instruments juridiques de droit économique en béton pour la mise en œuvre de la politique nationale du cinéma. Enfin, à partir de l'analyse des résultats de ces politiques, nous proposons un exercice propositionnel pour imaginer des reformulations du système normatif actuel en faveur de l'accomplissement des objectifs constitutionnels.

**Mots clés :** Droit économique ; Économie politique; économie politique de la culture ; Droits culturels; Industrie culturelle; Cinéma; Audio-visuel; politique culturelle; Agence nationale du cinéma ; La souveraineté; Développement; Politique nationale du cinéma



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Quadro de <i>Le Voyage dans la Lune</i> (1902), de George Méliès .....	40
Figura 2. Publicidade do Cinetofone (1895) e ilustração do Cinematógrafo em funcionamento (1897?).....	45
Figura 3. Pôster promocional para o Cinemascope e o filme <i>O Manto Sagrado</i> ( <i>The Robe</i> , 1953).....	51
Figura 4. <i>La Sortie de L'usine Lumière à Lyon</i> (1895), de Auguste Lumière e Louis Lumière .....	58
Figura 5. Um <i>nickelodeon</i> em Toronto em 1910 e o interior de um <i>nickelodeon</i> nos EUA em 1907 .....	61
Figura 6. <i>Omochabako series dai san wa: Ehon senkya-hyakusanja-rokunen</i> , desenho japonês que mostra um Mickey maligno invadindo o país (1934) e <i>Commando Duck</i> , desenho do Pato Donald contra os japoneses (1944).....	74
Figura 7. Montagem com cenas do curta metragem <i>The Garage</i> de 1919 e a marca Red Crown de postos de gasolina expostas na obra .....	76
Figura 8. Trecho da campanha da Volkswagen com o personagem Darth Vader (2011).....	77
Figura 9. Multidão assiste Charlie Chaplin e Douglas Fairbanks discursarem e se apresentarem para angariar compradores para os títulos de crédito para a Primeira Guerra Mundial em abril de 1918.....	120
Figura 10. <i>The Bond</i> (1918) dirigido por Charlie Chaplin .....	120
Figura 11. Grupo de executivos da MGM e United Artists acompanham oficiais da marinha americana em visita aos estúdios nos anos 1920.....	122
Figura 12. Capa da partitura de Aquarela do Brasil para o filme <i>Saludos Amigos</i> (1942)....	140
Figura 13. Trecho da primeira página do roteiro de <i>Annie Hall</i> .....	148
Figura 14. Distribuição geográfica das produtoras audiovisuais no Brasil .....	158
Figura 15. Distribuição geográfica dos lançamentos cinematográficos entre 2009-2014.....	158
Figura 16. Cartazes de filmes coreanos de sucesso .....	197
Figura 17. Exemplos de anime seriados de sucesso .....	212
Figura 18. Cartazes dos dez animes de maior bilheteria global .....	213
Figura 19. Trecho de página da Gazeta de Notícias .....	230
Figura 20. Fotograma sobrevivente da animação <i>O Kaiser</i> (1917), de Álvaro Martins .....	231
Figura 21. Cartazes de filmes brasileiros do período Vargas .....	251

Figura 22. Montagem com cartazes de filmes de filmes da Vera Cruz, Maristela e Multifilmes .....	271
Figura 23. Montagem com filmes nacionais com grande bilheteria entre 1970-1984.....	292
Figura 24. Filmes brasileiros a partir do cinema da retomada .....	306
Figura 25. Anexo I do PPA de 2020-2023 com o Programa 5025 para a Cultura.....	368
Figura 26. Trecho do Anexo I da MP nº 2.228-1/2001 com os valores de arrecadação da CONDECINE Título por mercado de exibição .....	385
Figura 27. Trecho do Anexo I da MP nº 2.228-1/2001 com os valores de arrecadação da CONDECINE Teles por tecnologia aplicada.....	387
Figura 28. Exemplo de operação com e sem o artigo 3º.....	429
Figura 29. Exemplo de operação com e sem o artigo 3º-A.....	433
Figura 30. Exemplo de operação utilizando o artigo 3º-A da Lei do Audiovisual e artigo 39 inciso X, da MP nº 2.228-1/2001 .....	439
Figura 31. Comparativo de dados entre Brasil e Coreia do Sul .....	550

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Receita global com entretenimento audiovisual (em bilhões de dólares) .....	99
Gráfico 2. Bilheteria global por região (em bilhões de dólares) .....	99
Gráfico 3. Valor adicionado pelo setor audiovisual (em bilhões de reais correntes) .....	101
Gráfico 4. Participação na economia do setor audiovisual.....	101
Gráfico 5. Valor Adicionado pelo setor audiovisual e Valor Adicionado total: variações anuais reais (%).....	102
Gráfico 6. Valor Adicionado por setor em 2018 (R\$ bilhões correntes).....	102
Gráfico 7. Participações das atividades econômicas audiovisuais no Valor Adicionado pelo segmento: comparativo 2007 e 2009 .....	103
Gráfico 8. Origem dos longas-metragens no ranking Top 10 de países selecionados (2009-2013).....	110
Gráfico 9. Renda de bilheteria de filmes brasileiros, americanos e estrangeiros não americanos .....	145
Gráfico 10. Idade das produtoras audiovisuais no Brasil .....	157
Gráfico 11. Perfil de atividade das produtoras a partir da emissão de certificados de registro de obras.....	159
Gráfico 12. Quantidade de colaboradores fixos nas produtoras associadas .....	160
Gráfico 13. Perfil de faturamento médio anual das produtoras.....	160
Gráfico 14. Participação da receita de licenciamento de obras audiovisuais no faturamento total das produtoras.....	161
Gráfico 15. Classificação de nível das produtoras associadas da BRAVI .....	162
Gráfico 16. Comparativo do percentual de público, renda e lançamentos por origem da distribuidora (2019).....	164
Gráfico 17. Renda das Distribuidoras Nacionais, Internacionais e codistribuição Internacionais-Nacionais no Brasil.....	165
Gráfico 18. Percentual de renda das distribuidoras e percentual do total de salas ocupadas no ano por distribuidora (2019).....	166
Gráfico 19. Evolução da renda das distribuidoras estrangeiras.....	167
Gráfico 20. Percentual da renda dos títulos brasileiros por distribuidora (2019).....	167
Gráfico 21. Evolução da renda das distribuidoras brasileiras (2010-2019) .....	168

Gráfico 22. Quantidade de títulos lançados por faixa de salas na estreia das cinco distribuidoras que mais lançaram no período (2010 a 2019) .....	169
Gráfico 23. Evolução do Número de Salas de Exibição e Público de Filmes Brasileiros (Milhões) a partir das Ondas de Política do Audiovisual, de 1970 até 2015 .....	171
Gráfico 24. Evolução do número de habitantes por sala e quantidade de salas de exibição (2010-2019).....	172
Gráfico 25. Variação de habitantes por sala por região (2010-2019) .....	174
Gráfico 26. Habitantes por sala por UF (2019).....	176
Gráfico 27. População residente em cidades com e sem sala de exibição por UF (2019).....	177
Gráfico 28. Percentual de salas de exibição por local de funcionamento (2019) .....	178
Gráfico 29. Público dos títulos lançados por faixa de salas no lançamento (2010-2019) .....	180
Gráfico 30. Quantidade de títulos lançados por faixa de salas no lançamento (2010-2019) .	180
Gráfico 31. Evolução da proporção de ocupação do parque exibidor em uma semana pelo título que mais ocupou salas em cada ano (2010-2019) .....	181
Gráfico 32. Evolução da quantidade de salas ocupadas em uma semana pelo título que mais ocupou salas em cada ano (2010-2019) .....	181
Gráfico 33. Evolução do preço médio do ingresso deflacionado (2010-2019) .....	184
Gráfico 34. Preço médio do ingresso em dólares, com conversão por paridade do poder de compra (2019).....	185
Gráfico 35. Proporção do preço médio do ingresso sobre o salário-mínimo em dólares (2019) .....	185
Gráfico 36. Mercado japonês de animação (em bilhões de yenes).....	211
Gráfico 37. Comparação do mercado nacional e internacional de anime em centenas de milhões de yenes .....	211
Gráfico 38. Quantidade de filmes nacionais lançados .....	273
Gráfico 39. Quantidade de lançamentos de filmes nacionais .....	299
Gráfico 40. Títulos Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição total e com incentivo entre 1995 e 2006.....	300
Gráfico 41. Total de captação de recursos federais em títulos brasileiros lançados comercialmente em salas de exibição entre 1995-2006.....	301
Gráfico 42. Público de cinema dos títulos brasileiros lançados entre 1995-2006 .....	301
Gráfico 43. Projetos apresentados, aprovados e com captação na área audiovisual no mecenato da Lei Rouanet (1992-2022).....	412
Gráfico 44. Total de captação pelo artigo 1º da Lei do Audiovisual .....	420

Gráfico 45. Captação de recursos pelo artigo 1º-A (2007-2021) .....	425
Gráfico 46. Valores captados pelo artigo 3º da Lei do Audiovisual .....	430
Gráfico 47. Evolução dos recursos captados pelo artigo 3º-A da Lei do Audiovisual.....	434
Gráfico 48. Evolução dos recursos captados pelo artigo 39, inciso X da MP nº 2.228-1/2001 .....	440
Gráfico 49. Evolução da quantidade de recursos captados pelos FUNCINES .....	445
Gráfico 50. Arrecadação anual dos recursos do FSA, em R\$ milhões (2008-2020).....	456
Gráfico 51. Comparativo entre Fomento Direto (execução do FSA) e Indireto (artigos 1º, 1º-A, 3º, 3º-A, 39, FUNCINES e Rouanet pela ANCINE) – Soma entre 2006 e 2019.....	462
Gráfico 52. Número de reuniões do Comitê Gestor do FSA realizadas por ano (2008-2020) .....	466
Gráfico 53. Recursos disponibilizados pelo FSA – por objeto financiado (R\$ milhões).....	469
Gráfico 54. Projetos selecionados no FSA – por destinação.....	470
Gráfico 55. Títulos Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição total e com aportes públicos entre 2001 e 2019 .....	471
Gráfico 56. Lançamentos com fomento indireto e/ou FSA.....	471
Gráfico 57. Público de lançamentos com recursos de fomento indireto e/ou FSA (em milhões) .....	472
Gráfico 58. Público por faixa de público de obras lançadas com e sem recursos de fomento indireto ou FSA (2013 a 2018).....	473
Gráfico 59. Total de captação de recursos federais em títulos brasileiros lançados comercialmente em salas de exibição entre 2001-2019 .....	474
Gráfico 60. Participação de títulos lançados com captação/contratação de fomento indireto federal e/ou FSA em função da quantidade destes diferentes mecanismos utilizada.....	475
Gráfico 61. Público de cinema dos títulos brasileiros lançados entre 2001-2019.....	476
Gráfico 62. Proporção de salas ocupadas por semana em relação às salas no lançamento por filmes brasileiros e estrangeiros lançados em mais de 300 salas, em 2016 e 2017.....	478
Gráfico 63. Média de público, lançamento e público por lançamento no Brasil para todas as obras (2009-2017) .....	480
Gráfico 64. Média de público, lançamento e público por lançamento no Brasil para obras nacionais (2009-2017).....	481
Gráfico 65. Evolução Total e do incremento anual das salas de exibição no Brasil – 2009 a 2018 – Total e PCPV.....	495
Gráfico 66. Licenciamento de obras não publicitárias na TV por assinatura.....	510

Gráfico 67. Licenciamento de obras não publicitárias brasileiras por duração .....	510
Gráfico 68. Evolução na quantidade de horas de conteúdo brasileiro de 2012 a 2014 – 17 canais predominantes em conteúdo estrangeiro.....	511



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Lucro total dos estúdios americanos na década de 1940 .....	66
Tabela 2. Efeitos diretos e indiretos do setor audiovisual .....	105
Tabela 3. Comparação do audiovisual com outros setores em 2013 (em bilhões de reais) ...	105
Tabela 4. Maiores bilheterias de todos os tempos até 2021 .....	109
Tabela 5. Participação de público dos títulos nacionais em países selecionados (2014, 2018 e 2021).....	111
Tabela 6. Saldo dos principais parceiros comerciais de serviços audiovisuais (em dólares) .	112
Tabela 7. Participação no Total de Entradas .....	144
Tabela 8. Participação de filmes no mercado cinematográfico e maiores mercados externos de filmes estadunidenses .....	144
Tabela 9. Público, renda e número de lançamentos por tipo de distribuidora (2010-2019)...	164
Tabela 10. Ranking das distribuidoras por renda (2019).....	166
Tabela 11. Ranking das distribuidoras por quantidade de títulos lançados (2010-2019).....	168
Tabela 12. Quantidade de salas de exibição em países selecionados .....	172
Tabela 13. Habitantes por sala em países selecionados.....	173
Tabela 14. Quantidade de salas de exibição por região do país (2010-2019) .....	173
Tabela 15. Quantidade de salas de exibição por estado (2019).....	175
Tabela 16. Quantidade de salas de exibição por faixa populacional dos municípios brasileiros (2010-2019) .....	177
Tabela 17. Quantidade de municípios com salas de exibição por faixa populacional (2019)	177
Tabela 18. Quantidade de salas por tamanho do complexo (2019).....	179
Tabela 19. Ranking das empresas exibidoras por quantidade de sala (2019) .....	179
Tabela 20. Ranking dos 20 títulos com melhor público na semana de lançamento (2019) ...	182
Tabela 21. Ranking dos 20 títulos com melhor relação público/sala na semana de lançamento (2019) .....	183
Tabela 22. Preço médio do ingresso em países selecionados.....	184
Tabela 23. Dados da indústria cinematográfica coreana (1962-1972) .....	190
Tabela 24. Dados da indústria cinematográfica coreana (1973-1979) .....	190
Tabela 25. Dados da indústria cinematográfica coreana (1980-1992) .....	192
Tabela 26. Mudanças no mercado cinematográfico coreano após a liberalização (1984-1993) .....	192

Tabela 27. Dados da indústria cinematográfica coreana (1993-2002).....	194
Tabela 28. Dados de exportação da indústria cinematográfica coreana (1993-2002) .....	195
Tabela 29. Quotas para programação de horas nacionais na Coreia do Sul, por tipo de Obra e por segmento (em %) .....	196
Tabela 30. Negócios no campo das mídias e comunicação sob propriedade das cinco maiores Chaebols coreanas.....	199
Tabela 31. Dados da indústria cinematográfica coreana (2000-2018).....	201
Tabela 32. Mercado cinematográfico japonês .....	207
Tabela 33. Bilheteria em milhões de ienes, quantidade de salas e quantidade de telas no mercado cinematográfico japonês (2010) .....	208
Tabela 34. Mercado cinematográfico japonês .....	210
Tabela 35. Filmes lançados e exibidos durante os anos 1930-1945 .....	249
Tabela 36. Custo médio de produção e renda média estimada nos principais estúdios de São Paulo.....	271
Tabela 37. Premiação de Filmes (1967-1975) .....	279
Tabela 38. Produção e lançamento de filmes (1967-1974).....	280
Tabela 39. Financiamentos à Produção e Distribuição (1973-1979).....	284
Tabela 40. Produção e mercado no Brasil (1967-1985).....	293
Tabela 41. Faturamento de filmes lançados e filmes apoiados (1971-1983).....	294
Tabela 42. Metas do PNC ligadas ao setor audiovisual .....	348
Tabela 43. Mata Operacional da produção e disseminação de conhecimento sobre o setor audiovisual brasileiro no <i>Plano de Gestão Anual ANCINE: 2022</i> .....	359
Tabela 44. Orçamento da ANCINE em reais.....	370
Tabela 45. Orçamento da SAV entre 2019 e 2022 (em reais) .....	371
Tabela 46. Orçamento do FSA a partir da compilação das ações orçamentárias 006 <sup>a</sup> , 20ZK, 2106, 006C, 005Z; 12PG; 8102; 20SO (em reais) .....	374
Tabela 47. Desembolsos do FSA .....	375
Tabela 48. Informações detalhadas sobre os Editais e Chamadas Públicas realizadas com recursos do FSA (2009 a 2018).....	376
Tabela 49. Gastos públicos diretos e indiretos com audiovisual .....	377
Tabela 50. Valor total pago e pago na função cultura para o orçamento da União .....	378
Tabela 51. Execução orçamentária e financeira do FSA, em R\$ milhões (2007-2020) .....	382
Tabela 52. Arrecadação da CONDECINE em reais .....	388
Tabela 53. Arrecadação da CONDECINE e aplicação por meio do FSA (2008-2009) .....	393

Tabela 54. Distribuidoras com maior presença em termos de filmes e anos (1995-2017).....	397
Tabela 55. Quadro-síntese dos benefícios fiscais da Lei Rouanet .....	410
Tabela 56. Projetos com captação no mecenato por área cultural (1996-2022).....	413
Tabela 57. Valor apresentado, aprovado e captado no mecenato (1992-2022).....	413
Tabela 58. Valores captados no mecenato por área (1993-2022).....	414
Tabela 59. Captação de recursos por grupo de segmento no audiovisual (1996-2022) .....	414
Tabela 60. Captação por segmento no audiovisual dentro do mecenato (2017-2021).....	415
Tabela 61. Valor total captado no 1º, quantidade de apoiadores e participação dos dez maiores .....	420
Tabela 62. Maiores apoiadores pelo artigo 1º da Lei do Audiovisual por aporte anual (entre 2007 e 2019).....	421
Tabela 63. Projetos com captação no artigo 1º e participação dos dez projetos com maior captação .....	422
Tabela 64. Dez maiores captações na série histórica pelo artigo 1º da Lei do audiovisual.....	422
Tabela 65. Perfil da captação no artigo 1º-A da Lei do Audiovisual .....	425
Tabela 66. Maiores aportes por apoiadores em cada ano pelo artigo 1º-A da Lei do Audiovisual.....	426
Tabela 67. Captação pelo artigo 1º-A da Lei do Audiovisual .....	427
Tabela 68. Dez maiores operações de captação pelo artigo 1º-A da Lei do Audiovisual .....	427
Tabela 69. Grupo de investidores, total do aporte e participação entre 2007 e 2019 no artigo 3º da Lei do Audiovisual .....	431
Tabela 70. Perfil do apoio no artigo 3º da Lei do Audiovisual por ano .....	431
Tabela 71. Dez maiores captações do artigo 3º da Lei do Audiovisual por aporte .....	431
Tabela 72. Maiores apoiadores do artigo 3º-A por grupo econômico entre 2009 e 2019 .....	435
Tabela 73. Perfil de utilização do artigo 3º-A da Lei do Audiovisual.....	435
Tabela 74. Maiores aportes pelo artigo 3º-A .....	436
Tabela 75. Arrecadação frustrada em razão da não aplicação dos recursos recolhidos a pretexto do art. 39, X, da MP 2.228-1/2001 (2008 a 2020) .....	438
Tabela 76. Total investido entre 2006 e 2019 no artigo 39, inciso X, da MP N° 2.228-1/2001 .....	440
Tabela 77. Perfil de utilização do artigo 39, inciso X, da MP n° 2.228-1/2001 .....	440
Tabela 78. Dez maiores apoiadores pelo artigo 39 da MP n° 2.228-1/2001 entre 2007 e 2019 .....	441
Tabela 79. Maiores investidores do FUNCINE entre 2006 e 2019.....	445

Tabela 80. Perfil da captação de recursos nos FUNCINES .....	446
Tabela 81. PAI do FSA 2021 .....	455
Tabela 82. Participação das diferentes fontes de recursos na arrecadação anual do FSA (2008-2020) .....	456
Tabela 83. Projetos audiovisuais com os maiores retornos sobre o investimento .....	459
Tabela 84. Retorno dos investimentos e empréstimos do FSA, em R\$ milhões (2008-2020) .....	460
Tabela 85. Execução financeira do FSA .....	464
Tabela 86. Passivo de contratações pendentes de projetos selecionados.....	464
Tabela 87. Gestão dos restos a pagar do FSA, em R\$ milhões (2007-2020).....	465
Tabela 88. 22 filmes cuja renda de bilheteria superou o valor captado .....	477
Tabela 89. Quantidade de títulos e público por tamanho do lançamento, entre 1995 e 2016	478
Tabela 90. Desembolsos do FSA para o programa Cinema Perto de Você.....	494
Tabela 91. Recuperação dos Investimentos e financiamentos – Programa Cinema Perto de Você – por ano .....	495
Tabela 92. Projetos de RECINE credenciados na ANCINE e habilitados pela Secretaria da Receita Federal.....	496

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AVOD	<i>Advertising Video on Demand</i>
ABRA	Associação Brasileira de Autores Roteiristas
ACPB	Associação Cinematográfica dos Produtores Brasileiros
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANCINAV	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ApexBrasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APRO	Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais
BDCA	Diretores Brasileiros de Cinema e Audiovisual
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRAVI	Brasil Audiovisual Independente
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAIC	Comissão de Auxílio à Indústria Cinematográfica
CEF	Caixa Econômica Federal
CEIC	Corpo de Estudos da Indústria Cinematográfica
CETAD	Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação
CFC	Comissão Federal de Cinema
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CNC	Conselho Nacional de Cinematografia
COFAP	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
CONCINE	Conselho Nacional de Cinema
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CPB	Certificado de Produto Brasileiro
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRT	Certificado de Registro de Título
CSC	Conselho Superior do Cinema
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DFSP	Departamento Federal de Segurança Pública
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DPDC	Departamento de Propaganda e Difusão Cultural
DRU	Desvinculação de Receita da União
ECAD	Escritório Central de Arrecadação e Distribuição
EMBRAFILM	Empresa Brasileira de Filmes S.A.
E	
EUA	Estados Unidos da América

FCC	<i>Federal Communications Commission</i>
FDC	Fundação Dom Cabral
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FISTEL	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
FUNARTE	Fundação Nacional das Artes
FUNCINES	Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GEDAR	Gestão de Direitos de Autores Roteiristas
GEDIC	Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
GEICINE	Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica
IMP	Independent Motion Picture Company
INC	Instituto Nacional de Cinema
INCE	Instituto Nacional de Cinema Educativo
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MES	Ministério da Educação e Saúde
MGM	Metro-Goldwyn-Mayer
MIP	Matriz Insumo-Produto
MPA	<i>Motion Pictures Association</i>
MPEA	<i>Motion Picture Export Association</i>
MPPC	<i>Motion Picture Patents Company</i>
MPPDA	<i>The Motion Picture Producers and Distributors of America</i>
NRA	<i>National Recovery Administration</i>
OCA	Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAI	Plano Anual de Investimentos
PAREG	Plano Anual de Regulação
PIB	Produto Interno Bruto
PNC	Plano Nacional de Cultura
PPA	Plano Plurianual
PRODAV	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro
PRODECINE	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro
PRO-INFRA	Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
RECAM	Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul

RECINE	Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica
RFC	<i>Rio Film Commission</i>
RLP	Receita Líquida do Produtor
SAv	Secretaria do Audiovisual
SCDP	Serviço de Censura de Diversões Públicas
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SISCOSERV	Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNT	Serviço Nacional de Teatro
Spcline	Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SVOD	<i>Subscription Video on Demand</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
TVOD	<i>Transactional Video on Demand</i>
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VCR	<i>Video Cassette Recorder</i>
VHS	<i>Video Home System</i>





## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	35
I. ECONOMIA POLÍTICA DO CINEMA	39
I.1. O cinema como tecnologia	43
I.2. O cinema como prática sociocultural	58
I.3. O cinema como linguagem	69
I.4. O cinema como indústria cultural e cultura de massa	82
I.5. O cinema como setor econômico	98
II. GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICA ECONÔMICA NO AUDIOVISUAL	107
II.1. O papel do Estado na construção da hegemonia dos EUA	113
II.2. A presença americana no Brasil e o subdesenvolvimento no setor audiovisual	134
II.3. Desafios da cadeia produtiva do audiovisual no Brasil	147
II.3.a. Principais agentes econômicos e o processo de realização de um filme no Brasil	147
II.3.b. Produção	157
II.3.c. Distribuição	162
II.3.d. Exibição	169
II.4. Experiências internacionais	187
II.4.a. Coreia do Sul	187
II.4.b. Japão	202
II.5. Centralidade da política industrial	215
III. HISTÓRIA DO DIREITO ECONÔMICO DO CINEMA NO BRASIL	225
III.1. Origens do cinema no Brasil	227
III.2. A Era Vargas e o Cinema Educativo	236
III.3. Quarta República e a luta por identidade nacional e por uma indústria brasileira	254
III.4. Regime Militar, o INC e a EMBRAFILME	276
III.5. Nova República, a retomada e a ANCINE	296

IV. FUNDAMENTOS DE DIREITO ECONÔMICO DO AUDIOVISUAL	311
IV.1. Direito econômico da cultura e do audiovisual	315
IV.2. Ordem constitucional da cultura	327
IV.2.a. Os direitos culturais na Constituição Federal	327
IV.2.b. Direitos culturais e os fundamentos, objetivos e princípios da República	332
IV.3. Ordem econômica, soberania e mercado audiovisual brasileiro	340
IV.4. O audiovisual no Plano Nacional de Cultura	345
IV.5. Organização do Estado no campo audiovisual	353
IV.5.a. A Política Nacional de Cinema	353
IV.5.b. Orçamento público do audiovisual	366
IV.5.c. CONDECINE	383
IV.5.d. Estatais	395
V. INSTRUMENTOS DE DIREITO ECONÔMICO DO AUDIOVISUAL	401
V.1. Financiamento público para o setor audiovisual	403
V.1.a. As leis de incentivo	406
V.2.a.i. Programa Nacional de Apoio à Cultura	407
V.2.a.ii. Artigo 1º da Lei do Audiovisual	416
V.2.a.iii. Artigo 1º-A da Lei do Audiovisual	423
V.2.a.iv. Artigo 3º da Lei do Audiovisual	428
V.2.a.v. Artigo 3º-A da Lei do Audiovisual	432
V.2.a.vi. Artigo 39 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001	436
V.2.a.vii. FUNCINES	443
V.2.a.viii. Considerações sobre as leis de incentivo	446
V.1.b. Fundo Setorial do Audiovisual	452
V.1.c. A priorização da produção no fomento público	467
V.2. Atuação do Estado via disciplina jurídica do mercado audiovisual	484
V.2.a. Definição legal de obra nacional e de independente	484

V.2.b. Programa Cinema Perto de Você	492
V.2.c. Vale-cultura e meia-entrada	499
V.2.d. Cotas de tela	502
V.2.e. Preservação e promoção do patrimônio cultural cinematográfico	515
V.2.f. Outras obrigações legais	518
V.3. Outros desafios contemporâneos no setor audiovisual	522
V.3.a. Direitos autorais e obras sob encomenda	522
V.3.b. Direitos autorais e acesso à cultura	533
V.3.c. Direitos autorais e documentários	535
V.3.d. Outros tópicos de direito econômico do audiovisual	538
V.4. Constituição Federal e instrumentos de direito econômico	542
V.5. Dimensão propositiva do direito econômico	548
CONCLUSÃO	559
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	563
1. Livros	563
2. Artigos e capítulos de livro	574
3. Teses e dissertações	590
4. Notícias, reportagens e outros documentos	592
5. Relatórios e documentos digitais	595
ANEXO I – ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA CULTURA	600
ANEXO II – DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS NA CATEGORIA “INVESTIMENTO” PARA A FUNÇÃO CULTURA	601
ANEXO III – ORÇAMENTO DO FUNDO NACIONAL DE CULTURA	602
ANEXO IV – GASTOS PÚBLICOS DIRETOS E INDIRETOS COM O AUDIOVISUAL NO BRASIL	603
ANEXO V – ARRECADAÇÃO DA CONDECINE, RECEITAS DO FSA, DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E EMPENHO, VALORES EM EDITAIS DO FSA E DESEMBOLSOS COM PORCENTAGEM DE EXECUÇÃO	604

ANEXO VI – CAPTAÇÃO NO MECENATO DA LEI ROUANET NA ÁREA AUDIOVISUAL, POR SEGMENTO (1993-2003)	605
ANEXO VII – CAPTAÇÃO NO MECENATO DA LEI ROUANET NA ÁREA AUDIOVISUAL, POR SEGMENTO (2004-2014)	606
ANEXO VIII – CAPTAÇÃO NO MECENATO DA LEI ROUANET NA ÁREA AUDIOVISUAL, POR SEGMENTO (2015-2022)	607
ANEXO IX– APORTES DAS ESTATAIS NO MECENATO DA LEI ROUANET POR ÁREA (2010-2019)	608
ANEXO X – CONTRATOS, RECURSOS CONTRATADOS E DESEMBOLSO TOTAL	610
ANEXO XI – RANKING DE BILHETERIA NO BRASIL ENTRE 2009 E 2019	611
ANEXO XII – MARKET SHARE DE FILMES NACIONAIS POR ESTADO EM 2019	615
ANEXO XIII – FILMES BRASILEIROS COM MAIOR CAPTAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS	616

## INTRODUÇÃO

Esta tese pretende analisar a economia política e o regime jurídico do cinema à luz da metodologia e dogmática do direito econômico.

A pesquisa surgiu a partir da constatação de que as políticas setoriais implementadas na vigência da Nova República lograram ampliar a quantidade de lançamentos nacionais, mas não o ganho de participação destas no mercado interno. Assim, entre 2009 e 2019, apesar da boa média de 124 títulos brasileiros lançados anualmente, contra 272 estrangeiros, a parcela destes na renda total de bilheteria manteve-se em patamares médios de 14% no período, chegando a apenas 1,72% do total em 2021.<sup>1</sup>

O mercado interno de cinema brasileiro sofre com a hegemonia dos estúdios de Hollywood, que conseguem distribuir seus títulos em mais salas, por mais tempo e, por conseguinte, apropriar a maior parcela da receita desse segmento. Essa situação tem implicações não apenas de natureza econômica, mas também cultural, uma vez que a população passará a consumir majoritariamente obras com os valores, visões de mundo e mensagens advindas dos Estados Unidos da América (EUA). A consequência prática é que no Brasil vigoram relações de dependências econômica, cultural e tecnológica que perpetuam a marca do subdesenvolvimento no cinema.

A dominação americana sobre nosso mercado interno não é nova, datando desde as primeiras décadas do século XX. Todavia, o enfrentamento dessa situação pelo Estado quase sempre foi pouco eficaz, em parte, pela própria pressão articulada das companhias internacionais, sustentadas pela diplomacia oficial estadunidense. Nos anos de melhor desempenho de nossa produção, as obras nacionais chegaram a conquistar quase um terço do mercado, a partir da atuação da Empresa Brasileira de Filmes S.A. (EMBRAFILME), estatal criada para atuar no elo da distribuição, em consonância com as regulações do Conselho Nacional de Cinema (CONCINE). Porém, com a extinção destes pelo presidente Fernando Collor, em 1990, há uma desestruturação completa da política e menos de cinco filmes são lançados comercialmente nos anos seguintes. As políticas audiovisuais que se sucederam, tais como a Lei do Audiovisual, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) contribuíram para a chamada retomada do cinema brasileiro. Porém, não tiveram êxito em construir uma indústria audiovisual nacional autônoma e competitiva.

---

<sup>1</sup> Cf. BRASIL. ANCINE. *Público, Renda e Número de Lançamentos por Tipo de Distribuidora 2009 a 2019*. Brasília, 2021.

A produção cinematográfica nacional é praticamente toda dependente do financiamento público e do financiamento privado das companhias internacionais, estando sujeita às intempéries de mudanças governamentais e aos interesses dessas empresas americanas. Portanto, há um permanente estágio de fragilidade econômica, no qual a produção brasileira não consegue espaço no circuito de exibição, o que afeta sua rentabilidade e capacidade de se autofinanciar. Concomitantemente, restringe-se o acesso da população ao conteúdo autêntico nacional.

Aventa-se, neste caso, a seguinte indagação: por que as políticas e a disciplina normativa do setor audiovisual no Brasil não foram capazes de estruturar uma indústria nacional apta a competir com a produção estrangeira? Nossa hipótese é que a de que as políticas e o arcabouço jurídico brasileiros sempre adotaram medidas de proteção aquém do necessário para a formação de uma indústria e, como regra, estiveram demasiadamente focadas no polo da produção. Em outras palavras, historicamente, estas falharam em tratar a cadeia audiovisual em sua completude, deixando de enfrentar de modo concreto diferentes problemas econômicos de formação de público, qualificação de profissionais, inovação tecnológica e, claro, distribuição e exibição.

A Constituição Federal, enquanto constituição dirigente, incorpora um programa de transformações econômicas e sociais que, no campo específico da cultura, tem como comando central o pleno exercício dos direitos autorais. Além disso, especialmente para o nosso tema central, também nos interessa destacar que a Constituição tutela a soberania econômica e cultural, o que implica na capacidade de autodeterminação e internalização dos nossos centros de decisão econômica e cultural. Logo, o direito do audiovisual brasileiro deve ser aderente e refletir este programa constitucional, viabilizando a concretização desses objetivos.

O presente trabalho adota a tese de que as atuais políticas setoriais e o direito que as instrumentaliza não são suficientes e adequados para a concretização do programa constitucional da cultura e da soberania, na medida que não puderam contribuir para a constituição de uma indústria audiovisual autônoma e para a ampla difusão de obras nacionais nos cinemas do país.

Para o enfrentamento deste tema, metodologicamente, adotaremos a perspectiva de entender o direito econômico como economia política da forma jurídica, o que permite compreender este campo como parte da realidade social e, ao mesmo tempo, como uma disciplina que lança luz sobre os interesses e conflitos presentes na formação do direito

positivo. A partir disso, o direito econômico oferece algumas possibilidades de dimensões investigativas.<sup>2</sup>

No primeiro capítulo, iremos tratar da economia política do cinema a partir dos seus múltiplos sentidos conceituais. A intenção aqui é apresentar como a natureza híbrida do cinema, enquanto tecnologia, prática social, linguagem, indústria e setor econômico, permite múltiplas abordagens teóricas e, ao mesmo tempo, o torna um vetor estratégico de desenvolvimento. Essa abordagem também contribui para o entendimento da importância do cinema em si para o Brasil.

No segundo capítulo, nos debruçaremos sobre as relações de dominação e dependência na economia globalizada do audiovisual. Neste caso, discorreremos sobre a hegemonia dos EUA e o papel do Estado na formação desta, bem como sobre a presença dos estúdios no Brasil e sua influência na configuração do subdesenvolvimento do cinema nacional. Na sequência, trataremos dos desafios e problemas da cadeia produtiva do audiovisual brasileiro enquanto economia periférica. Ainda neste capítulo, queremos investigar algumas experiências internacionais que tiveram êxito no enfrentamento da hegemonia americana, notadamente, Coreia do Sul e Japão, e a importância da política industrial nestes casos.

No terceiro capítulo, iremos desenvolver a dimensão histórica investigativa do trabalho, reconstruindo a história do regime jurídico do cinema no Brasil desde suas origens ao tempo presente. Os tópicos irão elucidar a capacidade de influência das companhias e do Estado americanos no nosso direito e como os instrumentos jurídicos de proteção do nosso mercado foram insuficientes para contestar a dominação estrangeira.

No quarto capítulo, iniciaremos a dimensão dogmática em si do trabalho, com o manejo das normas referentes ao setor audiovisual. Mais especificamente, queremos apresentar os fundamentos do direito econômico da cultura e do audiovisual, a partir das

---

<sup>2</sup> Inspiramo-nos aqui na proposta metodológica presente na obra *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*, de Gilberto Bercovici. Nas palavras do autor: “Entender o direito econômico como a economia política da forma jurídica implica a adoção de várias dimensões investigativas. A primeira é a dimensão histórica, articulada, neste trabalho, à política concreta de exploração do petróleo e dos recursos minerais, o que exige um esforço de reconstrução do processo de industrialização do país e da nacionalização destes recursos. Outra dimensão é a dogmática, ou seja, o manuseio dos textos normativos, com seus objetivos constitucionalmente determinados, os atores atuantes no sistema e os instrumentos jurídicos disponíveis para a consecução destes objetivos. A dimensão da eficácia social diz respeito às possibilidades de o sistema estruturado dogmaticamente, com suas condicionantes históricas, apresentar uma grande variedade de resultados, não necessariamente bem sucedidos, sendo apreendido e apropriado de formas diversas pelos vários atores sociais envolvidos. Finalmente, a dimensão prospectiva, que entende que esta estrutura social analisada pode ser transformada, particularmente no sentido da direção emancipatória inscrita no artigo 3º da Constituição de 1988” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Quartier Latin: São Paulo, 2011, p. 13).

análises da ordem constitucional da cultura, do tratamento constitucional da soberania, do Plano Nacional de Cultura (PNC) e da organização do Estado para atuação no campo audiovisual. As propostas conceituais e metodológicas do direito econômico serão aprofundadas neste momento.

No último capítulo, queremos refletir os instrumentos de direito econômicos vigentes na implementação da Política Nacional de Cinema, no caso, o financiamento público, a definição de obra nacional, as cotas de tela, entre outros. Ainda no quinto capítulo, iremos imaginar como esse arcabouço jurídico analisado pode ser transformado, sobretudo, no sentido de concretização do texto da Constituição Federal de 1988 – adentrando, pois, na dimensão prospectiva do trabalho.

Cumpramos esclarecer que esta tese optou por delimitar a pesquisa ao campo cinema em específico. Apesar do setor audiovisual ser bastante integrado, cada um dos segmentos de exibição possui práticas de mercado e um arcabouço normativo próprio. Desse modo, circunscreveremos a abordagem à chamada “primeira janela”, que continua sendo relevante para o mercado como um todo mesmo após os danosos efeitos da pandemia. O cinema não acabou e nem acabará. Não trataremos, pois, da televisão aberta ou fechada, vídeo sob demanda ou produções para internet e outras mídias de modo geral.

Devemos mencionar também que a tese enfrentou uma grande dificuldade de acesso de dados consistentes sobre o cinema brasileiro. No caso de fontes públicas, identificamos incoerências entre informações disponibilizadas por diferentes órgãos oficiais, documentos foram retirados do ar e nem sempre nossas consultas foram respondidas de forma tempestiva ou clara. Mesmo pesquisas realizadas por associações de setor e outras entidades privadas apresentam dados aparentemente contraditórios em função das diferentes metodologias adotadas. Houve, portanto, um esforço de sistematização de informações a partir do cruzamento de fontes e a partir da nossa própria leitura.

Esperamos que essa tese possa contribuir com o aprimoramento teórico deste capítulo do direito econômico dedicado à cultura e, quem sabe, com a revisão das políticas e das normas vigentes para o setor audiovisual, em prol da concretização do programa constitucional de desenvolvimento social, econômico e cultural.



## I. ECONOMIA POLÍTICA DO CINEMA

Se se ganha dinheiro, o cinema é uma indústria. Se se perde, é uma Arte.  
MILLÔR FERNANDES

Em 28 de dezembro de 1895, os irmãos Auguste e Louis Lumière, empresários de uma fábrica de películas, realizavam a primeira divulgação ao público de seu novo invento: o cinematógrafo. Na sessão exclusiva para cerca de trinta pessoas, projetaram uma cena de trabalhadores saindo do galpão industrial de sua família (*La Sortie de L'usine Lumière à Lyon*), com duração de não mais que cinquenta segundos.

Naquela mesma exibição, encontrava-se Georges Méliès, conhecido mágico e dono do Teatro Robert-Houdin. Méliès logo reconheceu o potencial do aparelho para sua casa de espetáculos. Tentou então negociar a aquisição de um exemplar do cinematógrafo, mas os irmãos Lumière recusaram-lhe a venda, argumentando que o equipamento serviria apenas a propósitos científicos.

Sem desistir de seu plano, conseguiu no ano seguinte adquirir uma câmera na Inglaterra – esta inventada por Robert William Paul. A partir dali, começaria seus experimentos como cinegrafista. Por um acaso, certo dia, sua câmera travou enquanto tentava filmar um ônibus, fazendo com que o veículo se transformasse em um carro fúnebre ao ser exibido. A partir disso, Méliès compreendeu a capacidade do cinematógrafo de alterar a realidade. Seus futuros experimentos o tornaram o pai dos efeitos especiais e, para muitos, da própria narrativa cinematográfica.<sup>3</sup> Se os irmãos Lumière haviam inovado o campo tecnológico da filmagem e projeção, Méliès dava um passo além no campo da linguagem cinematográfica, destacando-se dos seus concorrentes à época.

Georges Méliès se tornaria internacionalmente célebre com sua obra mais famosa: *A Viagem à Lua (Le Voyage dans la Lune)*, de 1902. O filme havia alcançado um êxito inédito, representando um marco no número de cópias vendidas e encorajando a abertura de locais de exibição permanentes. Nos EUA, Thomas Edison, inventor de outros equipamentos também precursores do cinema, já travava diversas disputas judiciais para assegurar o monopólio da exploração sobre quaisquer atividades nesse segmento. Acreditando em uma forma de

---

<sup>3</sup> É interessante que um ilusionista tenha se tornado um dos fundadores do cinema, considerando-se que a própria percepção de imagens em movimento em um filme só é possível por um truque de ótica. No caso, a projeção de imagens a um ritmo superior a dezesseis segundos nos dá a impressão de movimento, efeito este também chamado de “persistência da retina”. Cf. também: ROMITI, Marco. O Cinema e o Movimento Aparente. *Revista Comunicare*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 52-69, 2015.

compensação pelo uso não autorizado de suas patentes, Edison promoveu diversas cópias irregulares do filme, prejudicando imensamente a distribuição de Méliès no país. Isso obrigou a Star Film, companhia do cineasta francês, a abrir uma sucursal em Nova Iorque para defender os direitos de exploração de suas obras na América.<sup>4</sup>

**Figura 1. Quadro de *Le Voyage dans la Lune* (1902), de George Méliès**



Fonte: Wikimedia Commons (2014).<sup>5</sup>

A história do lançamento de *Le voyage dans la Lune* ilustra como, desde os seus primórdios, o cinema é marcado por disputas econômicas e jurídicas. Foram os embates de interesses entre o empresariado, a sociedade civil, os artistas, os Estados, entre outros, que conformaram o arcabouço jurídico que estrutura o que chamamos de “mercado cinematográfico”.

---

<sup>4</sup> Segundo Georges Sadoul, na primeira edição do catálogo americano da Star Film constava o seguinte prefácio ameaçador: “Georges Méliès foi o primeiro a fazer filmes cinematográficos constituídos por cenas compostas artificialmente. Essa criação deu vida a um novo comércio agonizante. Ele teve também a ideia de produzir vistas fantásticas ou mágicas, e suas criações foram depois imitadas em toda a parte, sem êxito. Um grande número de fabricantes de filmes franceses, ingleses e americanos, que procuravam a novidade, mas não tinham imaginação, acharam mais fácil e econômico contrariar os filmes originais de Méliès. Abrimos esta agência para defender nossos direitos. A lei triunfará” (SADOUL, Georges. *História do Cinema Mundial*. São Paulo: Livraria Martins, 1963, v. I, p. 36).

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:A\\_Trip\\_to\\_the\\_Moon\\_\(Le\\_Voyage\\_dans\\_la\\_Lune\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:A_Trip_to_the_Moon_(Le_Voyage_dans_la_Lune).jpg)>. Acesso em: 8 de dez. de 2021.

Se propomos uma abordagem do direito econômico como a economia política da forma jurídica, esses processos de fato nos interessam à compreensão das origens de um direito do audiovisual. Por esse motivo, antes de adentrarmos nos aspectos jurídicos em si deste trabalho, faz-se necessária uma ordem de esclarecimentos preliminares de natureza conceitual sobre o próprio cinema como objeto de estudo e objeto de interesse do direito econômico.

Afinal, o direito econômico do audiovisual não é apenas um produto das disputas de natureza econômica. A dimensão simbólica dos filmes trouxe o embate sobre a regulação do cinema para o campo político-ideológico, social e cultural. A economia política da forma jurídica, nesse caso, poderia ser investigada não apenas sob a ótica das relações econômicas, mas também sobre as interações e trocas realizadas no campo simbólico, ou como denominou Pierre Bourdieu: no “*mercado de bens simbólicos*”.<sup>6</sup> Nesse sentido, certas decisões e disputas na indústria cinematográfica não seriam motivadas, necessariamente, pelo imperativo imediato do lucro, podendo encontrar fundamento em critérios morais ou religiosos, por exemplo.

Mesmo a produção de um *blockbuster* em Hollywood, epicentro da indústria global, não ignora a natureza simbólica de seus filmes e seus potenciais efeitos na sociedade. É evidente que um filme não é produzido visando o prejuízo; mas ele também pode servir como um canal para promover certos estilos de vida e formas de pensar que muito interessam aos seus investidores. Em tom romântico, Walt Disney chegou a afirmar que a Disneylândia era um trabalho de amor e que não entrou no empreendimento apenas pelo interesse lucrativo. Do mesmo modo, quando um governo decide pela implementação de alguma política como as cotas de tela, não o faz apenas sob critérios econômicos de eficiência alocativa ou justiça distributiva, mas sim para atender a certas demandas de natureza sociocultural e política, como o acesso à cultura ou a preservação da identidade cultural local.

Poderíamos dizer que a peculiaridade da pesquisa sobre o direito econômico da cultura e do audiovisual reside na acentuada influência dos embates travados no campo simbólico e cultural na origem dos textos normativos que o integram. O direito econômico da cultura enseja assim uma aproximação da economia política aos chamados *estudos culturais*, desenvolvidos no campo da sociologia, antropologia, semiótica e história, na busca de

---

<sup>6</sup> Sobre o tema, cf.: BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009; BOURDIEU, Pierre. *A Produção da Crença: Contribuição para uma Economia dos Bens Simbólicos*. 3ª ed. Porto Alegre: Zouk, 2006; BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004; *Idem*. *O Poder Simbólico*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009; e BOURDIEU, Pierre. *Sobre a Televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

ferramentas interpretativas e metodológicas para a compreensão da formação desse direito. Retornaremos a este ponto no quarto capítulo da tese.

Não se pretende aqui aprofundar todas as possíveis abordagens metodológicas ou teóricas da economia política do cinema. A intenção de apresentar os diferentes sentidos do cinema é lançar luz sobre a complexidade do termo e do próprio mercado cinematográfico. Por conseguinte, buscamos também evitar as insuficiências de uma análise exclusivamente descritiva do mercado audiovisual ou da legislação brasileira, alcançando também outros aspectos críticos que conformam a economia e o direito econômico do cinema.

Para tanto, optamos por tecer reflexões sobre a economia política do cinema a partir de cinco possíveis sentidos conceituais de cinema: (i) tecnologia; (ii) prática sociocultural; (iii) linguagem; (iv) indústria cultural e cultura de massa; e (v) setor econômico. Como dito, tais conceituações são úteis e se justificam metodologicamente pois oferecem diferentes perspectivas sobre as disputas sociais, econômicas, políticas e culturais que permeiam o mercado cinematográfico, como veremos adiante. Na prática, não podemos dizer que esses múltiplos sentidos de cinema sequer existam dissociados entre si. A tecnologia cinematográfica, por exemplo, influencia a maneira como o cinema se organiza como prática sociocultural.

Ainda que estas abordagens sobre o cinema sejam relevantes para a pesquisa, devemos realizar um esforço metodológico de restringir nossa análise ao campo das relações jurídico-econômicas estabelecidas nesse mercado (*cinema como setor econômico*), sob pena de se abranger demasiadamente o objeto de estudo. Isso não significa que ignoraremos os demais sentidos de cinema, sobretudo a relevância de sua dimensão simbólica. Porém, cada uma dessas frentes oferece uma linha de pesquisa própria, com outros referenciais teóricos, metodologias e questionamentos.

A introdução para uma economia política do cinema também nos serve como subsídio para responder uma o que talvez seja uma questão mais de fundo da tese: *por que o Brasil deveria ter uma indústria cinematográfica?* Os tópicos “*cinema como linguagem*” e “*cinema como cultura de massa*” irão indicar como as indústrias culturais globais afetam nossa cultura, sociedade e economia, enquanto o tópico “*cinema como setor econômico*” evidencia o potencial do audiovisual como eixo estratégico de desenvolvimento econômico.

## I.1. O cinema como tecnologia

A primeira coisa que eu fiz no estúdio foi querer desmontar uma câmera em pedaços. Eu tinha que saber como um filme entrava na sala de edição, o que você fez com ele lá, como você projetou, como você finalmente colocou as imagens junto, como você fez as coisas encaixarem. A parte técnica dos filmes é o que me interessava. Material foi a última coisa do mundo que pensei.

BUSTER KEATON<sup>7</sup>

Cosmo Brown: Filmes falados, isso significa que eu perdi meu emprego. Pelo menos eu posso começar a sofrer e escrever aquela sinfonia.

R.F. Simpson: Você não perdeu o emprego, estamos te colocando como chefe do novo departamento de música.

Cosmo Brown: Puxa! Obrigado R.F. Pelo menos eu posso parar de sofrer e escrever aquela sinfonia.

*Cantando na Chuva* (1952)

Televisão em cores! Bah! Eu não acredito até que eu veja em preto e branco.<sup>8</sup>

SAMUEL GOLDWYN, fundador da Metro-Goldwyn-Mayer (MGM).

Uma tela panorâmica só faz um filme ruim duas vezes ruim.<sup>9</sup>

SAMUEL GOLDWYN, fundador da MGM.

Ao invés de perder público com a televisão, não seria mais esperto adotá-la como um de nossos instrumentos?

ADOLPH ZUKOR (fala atribuída), fundador da Paramount.

Enquanto tecnologia, o cinema é fruto de uma multiplicidade de pesquisas e invenções que ocorreram de maneira mais ou menos concomitante ao redor do mundo.<sup>10</sup> Muitos desses trabalhos tinham natureza científica, buscando compreender ou registrar movimentos de

<sup>7</sup> KEATON, Buster *apud* SWEENEY, Kevin W. *Buster Keaton: Interviews*. Mississippi: University Press of Mississippi, 2007, p. 67-68 (tradução nossa).

<sup>8</sup> GOLDWYN, Samuel *apud* KIRSNER, Scott. *Inventing the Movies: Hollywood's Epic Battle Between Innovation and the Status Quo*, from Thomas Edison to Steve Jobs. [S. l.]: Createspace Independent Publishing Platform, 2008, p. 47 (tradução nossa).

<sup>9</sup> GOLDWYN, Samuel *apud* KIRSNER, Scott. *Inventing the Movies. Op. cit.*, p. 42 (tradução nossa).

<sup>10</sup> No argumento de Thomas Elsaesser, a historiografia do cinema muitas vezes trata sua genealogia como a convergência milagrosa entre o teatro de sombras, a lanterna mágica e a invenção da fotografia. Porém, o desenvolvimento do cinema enquanto técnica seria um produto histórico mais complexo. Cf.: ELSAESSER, Thomas. *Cinema como Arqueologia das Mídias*. São Paulo: Sesc São Paulo, 2018, p. 21.

animais ou pessoas.<sup>11</sup> O primeiro equipamento que parece ter se desenvolvido para propósito de entretenimento e exploração comercial ostensiva foi o cinetoscópio ou quinetoscópio (*kinetoscope*), criado por William Kennedy Laurie Dickson, engenheiro chefe da empresa de Thomas Edison, em 1891.

Nesse aparelho, o usuário poderia assistir a uma fita através de um visor individual, mediante inserção de uma moeda. Tais filmes eram produzidos a partir do cinetógrafo ou quinetógrafo (*kinetograph*), inventado dois anos antes pela mesma companhia. O primeiro salão com essas máquinas iniciou suas atividades em 1894, em Nova Iorque. Seus equipamentos ainda não serviam à projeção, no entanto. A funcionalidade surge apenas com o cinematógrafo dos irmãos Lumière. A difusão do aparelho francês nos EUA apressa Edison a lançar o seu vitascópio (*vitascopes*) em 1896, também com capacidade de projeção.

---

<sup>11</sup> Em 1878, Eadweard Muybridge promove um estudo sobre o galope de cavalos, fruto de um patrocínio do ex-governador da Califórnia Leland Stanford (também fundador da Universidade de mesmo nome), que, em razão de uma aposta, desejava provar a forma do toque dos cascos equestres no chão. Nesse contexto, Muybridge organiza uma série de fotografias que retratam o movimento do animal. Nos anos seguintes, inventaria o Zoopraxiscópio, máquina giratória, que conseguia reproduzir movimentos realísticos a partir da rotação de fotografias. O trabalho parece ter inspirado Étienne-Jules Marey a construir, em 1882, o fuzil fotográfico, capaz de produzir doze frames consecutivos e que também servia a propósito de estudos de animais. Também são comumente citados como precursores: o revólver fotográfico de Pierre Jules César Janssen (1873), o bioscópio, dos irmãos Max e Emil Skladanowsky (1895); o Mutoscópio e o Biograph de William Dickson (1895). Para uma revisão sobre a evolução das tecnologias no cinema, cf.: COSTA, Flávia Cesarino. Primeiro Cinema. In: MASCARELLO, Fernando (Org.). *História do Cinema Mundial*. 7ª ed. Campinas: Papyrus, 2021, p. 17 e seguintes; BALLERINI, Frantjesco. *História do Cinema Mundial*. São Paulo: Summus, 2020, p. 19 e seguintes; SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada: a Barulhenta História do Cinema Mudo*. São Paulo: Summus, 2009; e SADOUL, Georges. *História do Cinema Mundial*. *Op. cit.*, v. I, p. 9 e seguintes.

**Figura 2. Publicidade do Cinetofone (1895) e ilustração do Cinematógrafo em funcionamento (1897?)**



Fonte: Wikimedia Commons (2007, 2012).<sup>12</sup>

Thomas Edison adota desde o princípio uma postura jurídico-econômica agressiva baseada em seus ativos de propriedade intelectual. Sua estratégia envolvia a tentativa de registro e obtenção de patentes dos equipamentos e de todos os seus componentes, peças e sistemas. A partir disso, ajuizava ações contra seus concorrentes buscando assegurar os pagamentos dos respectivos *royalties* pelo uso da propriedade intelectual registrada. Segundo Georges Sadoul, muitos dos rivais de Edison desapareceram durante essa perseguição e, em 1907, seus advogados obtiveram uma decisão judicial em Chicago que tornava praticamente impossível a exibição de um filme sem a violação de suas patentes.<sup>13</sup> Na ausência de uma legislação apta a proteger especificamente os filmes, Edison chegou a registrar cada fotograma das fitas individualmente.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Kinetophonebis1.jpg>>. Acesso em: 8 de dez. de 2021.

<sup>13</sup> Cf.: SADOUL, Georges. *História do Cinema Mundial*. Op. cit., v. I, p. 32 e 68.

<sup>14</sup> Segundo Flávia Cesarino Costa, “[n]o final do século XIX, não havia nos EUA uma legislação de direitos autorais que protegesse coisas tão novas como os filmes; as produtoras queriam evitar que seus filmes fossem reproduzidos ilegalmente, uma prática comum na época. Em 1894, Edison começou a produzir longas tiras de papel fotográfico, onde copiava cada fotograma dos seus filmes de quinetoscópio e os registrava como fotografias individuais. A prática foi adotada por outras produtoras e distribuidoras e, até 1912, 5 mil desses rolos de papel foram registrados na Biblioteca do Congresso” (COSTA, Flávia Cesarino. *Primeiro Cinema*. Op. cit., 2006, p. 23). Sobre as batalhas de Edson, cf. também: BALLERINI, Franthiesco. *História do Cinema Mundial*. Op. cit., p. 20-21; SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada*. Op. cit., p. 81; e SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. São Paulo: Cultrix, 1978, p. 49 e seguintes.

À época, a invenção dos Lumière representava uma franca ameaça aos interesses econômicos de Edison. Com um modelo de negócio bastante diverso, os franceses ofereciam um “combo”, que incluía dois ou três filmes curtos, serviços de operadores para exibição e treinamento de equipe. Além disso, trabalhavam com representantes comerciais, capacitados e treinados para divulgar a novidade ao redor do mundo. Apesar do sucesso inicial das companhias francesas em território americano, gradativamente, todas passaram a se submeter às pressões de Edison.<sup>15</sup>

A última batalha de Thomas Edison a ser vencida era contra a Biograph, empresa americana que possuía sua própria patente e maior estrutura jurídica e financeira. Os processos entre as duas companhias consumiram milhares de dólares entre 1901 e 1908 até que, com a obtenção de uma nova patente por Edison para um mecanismo de roda dentada, que permitia a reprodução intermitente do filme e que também era empregada pela Biograph, firmou-se um acordo.<sup>16</sup> Estas negociações, aliadas à vontade de controlar a entrada de estrangeiros no mercado americano e a exploração da cadeia cinematográfica como um todo, conduziram à formação da *Motion Picture Patents Company* (MPPC).<sup>17</sup>

A MPPC era um truste com a finalidade de monopolizar o cinema mundial. Formado por onze empresas e capitaneado pelo próprio Edison, concentravam dezesseis patentes fundamentais para a exploração desse segmento. Cada produtor, distribuidor e exibidor estava

---

<sup>15</sup> Cf.: BALLERINI, Franthiesco. *História do Cinema Mundial. Op. cit.*, p. 20; SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada. Op. cit.*, p. 43. A despeito da recusa de venda à Méliès sob o pretexto científico, os Lumière tinham claro interesse econômico na exploração comercial de seu invento, que no ano seguinte já era comercializado para o mundo. Segundo Celso Sabadin, “os Lumière conheciam muito bem a importância do marketing, mesmo numa época em que esse termo não era usado. Por isso a exibição pública em Paris era uma condição fundamental para o sucesso do novo produto. Os demais cientistas, pesquisadores e inventores, além de terem em mãos inventos de qualidade inferior, ainda cometeram o erro de restringir suas projeções à comunidade científica, esquecendo-se do público e da repercussão que ele poderia proporcionar. [...] Para [os Lumière], a projeção de imagens em movimento numa tela para muitas pessoas era uma atividade diretamente ligada ao ramo do entretenimento, da diversão, enquanto vários outros pesquisadores estavam mais preocupados com seu aspecto técnico e científico. [...] Décadas antes da popularização do conceito de *franchising*, os astutos irmãos já conheciam sua importância e se negavam a simplesmente vender os equipamentos e filmes prontos. Eles forneciam apenas concessões aos empresários locais, que se comprometiam a utilizar os operadores, as câmeras e os filmes dos Lumière. A bilheteria arrecadada era dividida em duas partes: metade ia para o ‘franqueado’, metade para o ‘franqueador’. O catálogo de filmes oferecidos era bastante vasto, com aproximadamente 2 mil títulos somente nos primeiros dezoito meses de operação. Ao ‘franqueado’ também era permitido produzir seus próprios filmes, mantendo-se o acordo de divisão de bilheteria” (SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada. Op. cit.*, p. 42-44). Cf. também: SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada. Op. cit.*, p. 81.

<sup>16</sup> Cf.: *Edison v. American Mutoscope & Biograph Co.*, 151 F. 767, 5 mar. 1907. Disponível em: <<https://cite.case.law/f/144/121/>>. Acesso em: 17 de ago. de 2021; e *United States v. Motion Picture Patents Co.*, 225 F. 800, 1º out. 1915. Disponível em: <<https://cite.case.law/f/225/800/>>. Acesso em: 17 de ago. de 2021. Cf. também: SOPOCY, Martin. *The Edison-Biograph Patent Litigation of 1901-1907. Film History*, Bloomington, v. 3, n. 1, p. 11-23, 1989.

<sup>17</sup> Cf.: SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada. Op. cit.*, p. 81-82.



obrigado a pagar licenças para assegurar seu funcionamento. Cópias de filmes e exemplares de equipamentos só poderiam circular entre aqueles associados à MPPC. A Eastman Kodak, principal fábrica de filmes virgens, havia se comprometido a fornecer com exclusividade para as empresas da MPPC. As medidas da MPPC também incluíam a imposição de regras de higiene e manutenção nas salas de exibição, a regulação das durações dos rolos de filmes, além da proibição de veiculação dos nomes de atores em certos materiais e contextos (para evitar demandas de salários mais altos caso se tornassem populares). Tais determinações eram fiscalizadas por uma rede de espionagem particular da MPPC. Apenas três anos depois de sua criação, o truste controlava cerca de 57% dos espaços de exibição.<sup>18</sup>

As pequenas empresas e dissidentes começaram a se articular e fundaram em 1909 a *Independent Motion Picture Company* (IMP), que consolidaria suas atividades em Los Angeles, longe da fiscalização da MPPC, e que em três anos se tornaria a Universal, primeiro grande estúdio de Hollywood. A mobilização contra o poderio da MPPC também conduziu a abertura de processos contra a entidade baseados no Sherman Act de 1890. Em 1915, o Tribunal Distrital do Distrito Leste da Pensilvânia (*United States District Court for the Eastern District of Pennsylvania*) declarou o truste ilegal.<sup>19</sup> Voltaremos a esse tema posteriormente ao tratarmos da ação do governo americano no setor.

O processo de introdução e consolidação do som também foi foco de tensão e objeto de disputas. Inicialmente, os filmes eram acompanhados de música ao vivo como uma forma de ampliar o entretenimento e abafar os ruídos da projeção. As primeiras tentativas de som sincronizado não foram recebidas com entusiasmo pelos proprietários dos estúdios por diversos motivos: parte dos atores não era treinada à fala, os palcos de gravação não eram à prova de som, cinemas e estúdios precisariam investir em novos equipamentos de projeção, as produtoras já possuíam uma reserva de filmes mudos acumulados e poucos exibidores estrangeiros estavam preparados para receber o cinema sonoro.<sup>20</sup>

A Warner Bros., até então um estúdio pequeno, interessada em reduzir custos com orquestras, aposta com grande sucesso na tecnologia sonora, a partir da segunda metade da

---

<sup>18</sup> Cf.: SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada*. *Op. cit.*, p. 69 e 82; e BALLERINI, Franthiesco. *História do Cinema Mundial*. *Op. cit.*, p. 28. Cf. também a base de dados Thomas A. Edison Papers, disponível em: <<https://edisondigital.rutgers.edu/series-notes>>. Acesso em: 25 de dez. de 2021.

<sup>19</sup> Cf.: *United States v. Motion Picture Patents Co.*, 225 F. 800, 1º de out. de 1915. Cf. também: SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada*. *Op. cit.*, p. 84; THOMAS, Jeanne. The Decay of the Motion Picture Patents Company. *Cinema Journal*, Norman, v. 10, n. 10, p. 34-40, 1971; e WHITMAN, William F. Anti-Trust Cases Affecting the Distribution of Motion Pictures. *Fordham Law Review*, Nova Iorque, v. 7, n. 2, p. 189-202, 1938.

<sup>20</sup> Cf.: MACGOWAN, Kenneth. When the Talkies Came to Hollywood. *The Quarterly of Film Radio and Television*, Los Angeles, v. 10, n. 3, p. 288-301, 1956.

década de 1920. Com a popularização do filme falado, toda a cadeia foi obrigada a se adaptar. Os atores precisaram memorizar falas e desenvolver novas técnicas de atuação, inclusive, nesse momento, muitos profissionais da Broadway são contratados. Os roteiristas passam a escrever diálogos, o que também atraiu dramaturgos para trabalhar na indústria. As produtoras buscaram o domínio das novas tecnologias de gravação, sobretudo os novos cuidados de isolamento, captação e registro do som. As salas e locais de exibição, por sua vez, implementam reformas para se adequar ao novo modelo de projeção com sonorização sincronizada.<sup>21</sup>

A inovação do som também se refletiu em novas celeumas jurídicas. Os estúdios que ainda não haviam dominado a técnica buscaram contornar a exclusividade alcançada pelas patentes da Warner por meio de outras tecnologias, além de defenderem uma limitação nas restrições que aquele estúdio poderia impor. Os contratos de longo prazo então vigentes, por exemplo com atores da “era muda”, precisariam ser rompidos ou revistos. A Sociedade Americana de Compositores, Autores e Editoras (*American Society of Composers, Authors, and Publishers*), por sua vez, lutava pela cobrança de royalties pelas músicas sincronizadas nos filmes.<sup>22</sup>

A segunda metade da década de 1940 foi marcada por uma queda na bilheteria dos cinemas, motivada por diversos fatores como a mudança nos padrões de consumo da população americana, a migração populacional para subúrbios e a preferência do público por formas de entretenimento dentro de casa.<sup>23</sup> É nesse período que a televisão começa a despontar como o lazer predileto da população. Os estúdios de Hollywood receberam com

---

<sup>21</sup> Cf.: HUTCHINSON, Ron. The Vitaphone Project. Answering Harry Warner’s Question: ‘Who the Hell Wants to Hear Actors Talk?’. *Film History*, Eastleigh, v. 14, n. 1, p. 40-46, 2002; e MACGOWAN, Kenneth. *When the Talkies Came to Hollywood*. *Op. cit.* Segundo alguns autores, o sucesso de filmes como *Don Juan* (1926) e *The Jazz Singer* (1927), ambos da Warner, não mobilizaram imediatamente os outros estúdios a procurar acessar essa nova tecnologia. As *majors* teriam optado por organizar o seu oligopólio de modo a esperar os primeiros resultados dessa empreitada e coletar informação para um movimento articulado no mercado. Isso envolveu inclusive a contratação de engenheiros e advogados para estudar o regime jurídico de proteção das tecnologias sonoras a partir das patentes. Sobre o assunto, cf.: GOMERY, J. Douglas. The “Warner-Vitaphone Peril”: The American Film Industry Reacts to the Innovation of Sound. *Journal of the University Film Association*, Filadélfia, v. 28, n. 1, p. 11-19, 1976; e TANKEL, Jonathan D. The Impact of The Jazz Singer on the Conversion to Sound. *Journal of the University Film Association*, Filadélfia, EUA, v. 30, n. 1, p. 21-25, 1978.

<sup>22</sup> Cf.: GOMERY, J. Douglas. *The “Warner-Vitaphone Peril”*. *Op. cit.*; CRAFTON, Donald. *The Talkies: American Cinema’s Transition to Sound, 1926-1931*. Nova Iorque: Charles Scribner’s Sons, 1998, p. 127-164.

<sup>23</sup> Cf.: WASKO, Janet. Hollywood and Television in the 1950s: The Roots of Diversification. In: LEV, Peter (Org.). *Transforming the Screen, 1950-1959*. Nova Iorque: Charles Scribner’s Sons, 2003, p. 127-146; KOKONIS, Michael. Hollywood’s Major Crisis and the American Film “Renaissance”. *Gamma: Journal of Theory and Criticism*, Tessalônica, v. 16, p. 169-206, 2008; GOMERY, J. Douglas. The Coming of Television and the ‘Lost’ Motion Picture Audience. *Journal of Film and Video*, Filadélfia, v. 37, n. 3, p. 5-11, 1985.

resistência e desconfiança o advento da tecnologia. Segundo Edward Jay Epstein, eles “haviam tentado criar estorvos ao recém-nascido veículo, até mesmo liquidá-lo, recusando-se a permitir que as redes mostrassem filmes de seu acervo ou usassem suas instalações para produzir programas”.<sup>24</sup>

Ao mesmo tempo, sabe-se que na época os estúdios também buscavam diversificar seus investimentos e fontes de receita e que, acompanhando o surgimento do rádio e televisão desde seus primórdios, tentaram adentrar nesse novo segmento. Já em 1948, a Paramount possuía quatro das nove primeiras estações de TV nos EUA.<sup>25</sup> Na verdade, existia a pretensão das *majors* de controlar também o nascente sistema de radiodifusão, pretensão esta que acabou sendo barrada, tanto por uma decisão da Suprema Corte que vetara a concentração nesta cadeia,<sup>26</sup> quanto pelas atividades do *Federal Communications Commission* (FCC) – assunto que retomaremos no próximo capítulo.

A televisão passou a ser um entretenimento mais barato e condizente com os novos padrões comportamentais da sociedade americana no pós-Segunda Guerra. De modo diferente do que ocorreu com os primórdios do cinema, emissoras de TV surgiram a partir da iniciativa de empresários e profissionais experientes e oriundos da rádio, o que trouxe maior grau de organização e profissionalização ao segmento. O serviço de radiodifusão assinalava novos modelos de negócio, baseados em receitas de publicidade, diversidade de programação, produções de menor orçamento e risco, reaproveitamentos de reprises, licenciamentos para a

---

<sup>24</sup> EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme: Dinheiro e Poder Em Hollywood*. São Paulo: Summus, 2008, p. 21.

A exceção dos demais estúdios, Disney logo firmaria um contrato com a ABC para a produção e exibição televisiva do Clube do Mickey Mouse. A parceria, altamente rentável para ambos, ainda faria com que a ABC ajudasse no financiamento da Disneylândia em 1954. Ainda segundo o mesmo autor: “[p]ara combater a ameaça, os estúdios recorreram a duas táticas principais. A primeira foi recusar seus produtos. Embora o licenciamento de filmes para as redes de televisão pudesse trazer aos estúdios – financeiramente combalidos naquele início da década de 1950 – a receita que tanto necessitavam, todos os grandes se negaram a fazê-lo. Eles se recusaram até mesmo a permitir que as redes alugassem seus sets, equipamentos e empregados para a produção de programas de televisão [...] A outra tática dos estúdios visava diferenciar seu produto do conteúdo exibido pela televisão. Em vez de continuar fornecendo aos cinemas programas de notícias, esportes e desfiles de moda, que podiam agora ser vistos na tevê, os estúdios fecharam sua divisão de cinejornal e se concentraram na produção de sagas espetaculares em formato de tela panorâmica, formato diferente do formato da tela dos televisores da década de 1950.” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 222).

<sup>25</sup> WASKO, Janet. *Hollywood and Television in the 1950s*. *Op. cit.*

<sup>26</sup> Cf.: *United States v. Paramount Pictures, Inc.*, 334 U.S. 131, 3 de mai. de 1948. Disponível em: <<https://cite.case.law/us/334/131/>>. Acesso em: 17 de ago. de 2021.

fabricação e produção de produtos derivados, dentre outros.<sup>27</sup> Quando os estúdios dificultaram o acesso a seus conteúdos, as redes de TV encontraram outras programações de audiência: esporte ao vivo, noticiários, programas de jogos, entrevistas e produções ficcionais independentes. A título exemplificativo do crescimento desse meio, no início dos anos 1950, computava-se cerca de um milhão de aparelhos de televisão nos lares estadunidenses e, no fim da mesma década, eram cerca de cinquenta milhões.<sup>28</sup>

A resposta de Hollywood à concorrência também ocorre no campo tecnológico, buscando oferecer experiências que não podiam ser usufruídas nos aparelhos televisores em preto e branco e com sinal nem sempre estável. Segundo Ballerini, nos anos 1950, os estúdios aumentam a produção de épicos e entra em cena o CinemaScope, uma nova tecnologia de filmagem e projeção com lentes anamórficas criada pela Twentieth Century Fox, em 1953, que permitia um formato diferente de exibição (o *widescreen*).<sup>29</sup>

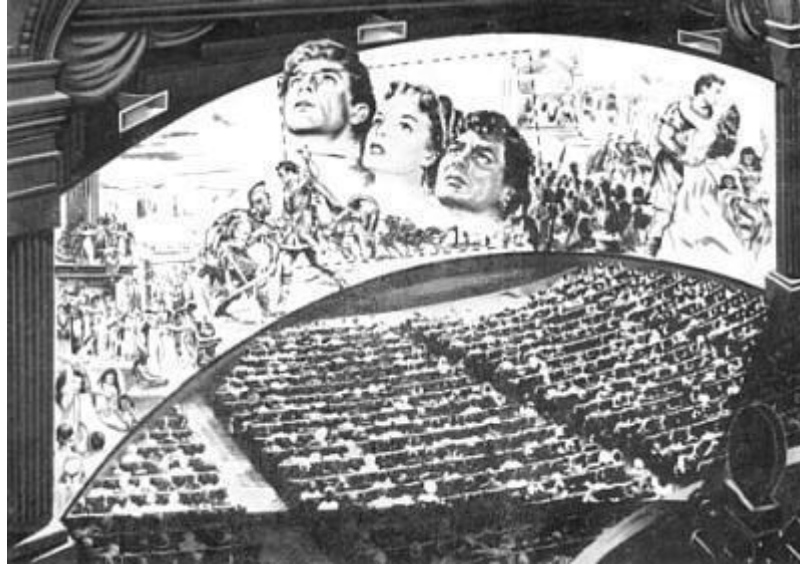
---

<sup>27</sup> Sobre este momento histórico, cf.: KOKONIS, Michael. *Hollywood's Major Crisis and the American Film "Renaissance"*. *Op. cit.*, p. 175 e seguintes; GOMERY, J. Douglas. *The "Warner-Vitaphone Peril"*. *Op. cit.*; WU, Tim. *The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires*. Londres: Atlantic Books, 2010, p. 186-213; BODDY, William. The Studios Move into Prime Time: Hollywood and the Television Industry in the 1950s. *Cinema Journal*, Norman, v. 24, n. 4, p. 23-37, 1985; WHITE, Timothy R. Hollywood on (Re)Trial: The American Broadcasting-United Paramount Merger Hearing. *Cinema Journal*, Norman, v. 31, n. 3, p. 19-36, 1992; e PORT, Jennifer. United States v. Twentieth Century-Fox, et al. and Hollywood's Feature Films on Early Television. *Film History*, Bloomington, v. 25, n. 4, p. 114-142, 2013.

<sup>28</sup> Cf.: GOMERY, J. Douglas. *The "Warner-Vitaphone Peril"*. *Op. cit.*, p. 5. Segundo Jean-Claude Bernardet: “[o] público quase indiferenciado que se verificou nas décadas de 1920, 1930 e 1940 modifica-se profundamente a partir dos anos 1950. Surge a TV, que logo se torna o veículo de massa por excelência e destrona o cinema. Atribui-se à TV sobretudo, mas também ao desenvolvimento de outras formas de lazer, uma evasão de público que em muitos países atinge índices fantásticos. Para citar apenas os EUA, passa-se de 21 mil salas de exibição e 90 milhões de espectadores em 1945 para 14 mil salas e 45 milhões de espectadores em 1955. Simultaneamente, as estações emissoras de TV passam de seis em 1946 para 511 em 1955, e no mesmo período passa-se de 30 receptores para 46 milhões” (BERNARDET, Jean-Claude. *O Que é Cinema?* São Paulo: Brasiliense, 2021, p. 92).

<sup>29</sup> Cf.: BALLERINI, Franthiesco. *História do Cinema Mundial*. *Op. cit.*, 2020, p. 52. Cf. também: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 223.

**Figura 3. Pôster promocional para o Cinemascope e o filme *O Manto Sagrado* (*The Robe*, 1953)**



Fonte: Wikipédia (2006).

Janet Wasko, por sua vez, explica que os estúdios buscaram emular os modelos de radiodifusão tradicional com a “televisão cinematográfica” (“*theater television*”), baseada na transmissão de programação televisiva em um cinema, e a televisão por assinatura (“*subscription television*”), ambos ainda ao final da década de 1940.<sup>30</sup> Também nesse período surge o cinema estereoscópico ou 3D, que não foi bem recebido pelo público dado o incômodo dos óculos e os efeitos pouco surpreendentes pelas limitações tecnológicas.<sup>31</sup> Em

---

<sup>30</sup> Cf.: WASKO, Janet. *Hollywood and Television in the 1950s*. *Op. cit.*

<sup>31</sup> Cf.: BALLERINI, Franthiesco. *História do Cinema Mundial*. *Op. cit.*, p. 52. O primeiro filme 3D, *Bwana Devil*, foi lançado em 1952. Em um período de dois anos, foram lançadas algumas dezenas de obras, mas o modelo foi logo abandonado pelos estúdios poucos anos depois. *Disque M para Matar*, de Alfred Hitchcock, chegou a ser filmado em 3D, mas lançado no modelo convencional.

meados dos anos 1950, também se observa uma popularização dos *drive-ins*, um novo estilo de consumo de filmes associado à cultura do automobilismo.<sup>32</sup>

Gradativamente, a televisão deixa de ser vista apenas como uma concorrente e passa a integrar uma janela secundária de mercado. Em outras palavras, os estúdios fornecerão conteúdo para as redes emissoras com grande lucro. Isso também fez com que esses estúdios passassem a se organizar para atender a diferentes modelos de negócio e distribuição.

Em 1971, a Sony lança o primeiro videocassete com sucesso comercial, o U-matic, substituído em 1975 pelo Betamax. No ano seguinte, a também japonesa JVC apresenta um formato concorrente, o *Video Home System* (VHS) – que viria a se tornar o padrão do mercado nos anos subsequentes. De modo semelhante ao que ocorrera com o advento do som e da televisão, a novidade não foi acolhida com euforia pelo empresariado americano. Quando Andre Blay, distribuidor de equipamentos de áudio e vídeo, tentou licenciar catálogos para a venda de fitas, apenas a Twentieth Century Fox arriscou a empreitada, em 1977. O sucesso de vendas motivou os demais estúdios a abrir suas próprias divisões de vídeo doméstico nos anos seguintes.<sup>33</sup>

Nesta época, ainda existia a distinção entre aparelhos que apenas reproduziam as fitas e aqueles que também realizavam gravações. A resistência de parte dos estúdios de Hollywood concentrava-se na ameaça representada por esses últimos. Isso porque a função de gravação potencializava a violação de direitos autorais via reprodução não autorizada e descontrolada das obras. Segundo Peter Decherney, Hollywood chegou a desencorajar a criação dessas tecnologias nos EUA anos antes de seu lançamento comercial pelas empresas japonesas. Edward Jay Epstein, no mesmo sentido, afirma que os estúdios, liderados por Lew

---

<sup>32</sup> Cf.: GOMERY, J. Douglas. *The Coming of Television and the 'Lost' Motion Picture Audience*. *Op. cit.*, p. 9. Em 1958, Sumner Redstone, advogado proprietário de uma rede de *drive-in*, a National Amusements Corporation, e futuro proprietário da Viacom International, processou as *majors* por se negarem a licenciar filmes para o seu circuito exibidor nas mesmas datas de estreia dos cinemas lançadores. Redstone havia trabalhado no Departamento de Justiça logo após se formar em direito, justamente na época da ação antitruste que contestaria o sistema de distribuição cinematográfica então vigente. A ação, julgada procedente na Virgínia, acusava os estúdios de conspiração para descumprir os acordos pós-United States v. Paramount, que vedavam várias práticas das distribuidoras consideradas discriminatórias para com os exibidores. Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 74. Curiosamente, a Viacom alcançou um novo patamar no mercado nos anos 1990 a partir de um outro processo. A Time, então dona da HBO, era detentora de dois terços dos assinantes de TV paga dos EUA e não permitia a presença dos canais Showtime e TMC da Viacom em seus pacotes. Redstone ajuizou uma ação com base no Sherman Act acusando-a de conspirar para monopolizar o negócio de televisão paga. Naquele momento, a Time passava por um processo de incorporação da Warner Communications. Receosa de que isso pudesse interferir na operação, as partes firmaram um acordo extrajudicial que garantiu não apenas o acesso aos sistemas a cabo, mas uma indenização à Viacom. Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 77.

<sup>33</sup> Cf.: GREENBERG, Joshua M. *From Betamax to Blockbuster: Video Stores and the Invention of Movies on Video*. Cambridge: MIT Press, 2008; e MCDONALD, Paul. *Video and DVD Industries*. Londres: British Film Institute, 2007, p. 119.

Wasserman, da Universal, consideraram a inovação uma ameaça aos cinemas, cuja frequência havia caído de 90 milhões de espectadores por semana em 1948 para 22 milhões em 1978.<sup>34</sup>

Com efeito, em 1976 a Universal e a Disney moveram uma ação judicial contra o sistema de *Video Cassette Recorder* (VCR) da Sony. Três anos depois, a ação foi julgada improcedente, sob o fundamento de que os registros feitos por usuários finais, para finalidade doméstica, configurariam o instituto jurídico do “uso justo” (*fair use*), uma das exceções à regra geral de proteção de direitos autorais da legislação americana (*copyright*). Em 1981 a decisão foi revista pela Corte de Apelação e, em 1984, a Suprema Corte reverteu mais uma vez o julgado, para reconhecer a aplicação do instituto jurídico do *fair use*.<sup>35</sup> Curiosamente, a coleção de clássicos da Disney, lançadas em vídeo uma década depois, figuraria entre as fitas mais vendidas de todos os tempos, proporcionando um enorme lucro à companhia<sup>36</sup>.

Ainda ao final dos anos 1970, com a ampla comercialização dos aparelhos videocassete, surgem as locadoras, que podiam ser abertas como pequenos negócios locais. Esse empreendimento também gerou certa apreensão das produtoras, uma vez que os donos de estabelecimento obtinham um ou poucos exemplares de determinado título e poderiam alugá-los aos consumidores quantas vezes desejassem sem que os estúdios participassem desses resultados. A despeito disso, o mercado de vídeo doméstico, em especial o de venda de

---

<sup>34</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 212. Cf. também: DECHERNEY, Peter. *Hollywood Copyright Wars: From Edison to the Internet*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2013, p. 160-162. MCDONALD, Paul. *Video and DVD Industries. Op. cit.*, p. 109.

<sup>35</sup> Cf.: *Sony Corp. of America v. Universal City Studios, Inc.*, 464 U.S. 417, 78 L. Ed. 2d 574, 104 S. Ct. 774, 17 de jan. de 1984. Disponível em: <<https://cite.case.law/us/464/417/>>. Acesso em: 17 de ago. de 2021. Para outras ações movidas pelos estúdios contra empresas e o Poder Público por fazerem uso do videocassete, cf.: *Columbia Broadcasting System, Inc., v. Vanderbilt University*, Civil Action n° 7336, 1973; *Encyclopaedia Britannica Educational Corp. v. Crooks*, 558 F. Supp. 1247. 10 de mar. de 1983; *Bruzzone v. Miller Brewing Co.*, 202 U.S.P.Q. 809, 1979; e *New Boston Television v. Entertainment Sports Programming Network*, 215 U.S.P.Q. (BNA) 755, 1981. Apesar da vitória, Akio Morita, cofundador e presidente da Sony, não conseguiu persuadir os estúdios a lançar obras no formato Betamax suficientes para concorrer com o VHS. A derrota nos formatos o fez perceber que as patentes e tecnologias, em si, não eram suficientes para garantir o sucesso no meio do entretenimento doméstico. Ele também queria assegurar o controle sobre o conteúdo. Esse capítulo foi essencial para a movimentação de entrada da Sony no mercado americano. Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 60.

<sup>36</sup> Os títulos mais vendidos são O Rei Leão, Branca de Neve e os sete anões, Alladin, Titanic, A Bela e a Fera, Independência Day, Jurassic Park: O parque dos dinossauros, Toy Story, Pocahontas, Cinderela. O primeiro lugar vendeu cerca de 32 milhões de cópias e receita de 520 milhões de dólares.

fitas diretamente ao consumidor (*sell-through*), tornou-se extremamente lucrativo e, em 1986, já superava a receita das bilheterias de cinema.<sup>37</sup>

Avançando no tempo, hoje o grande foco de inquietação do setor está nas plataformas de *streaming*, ou seja, serviços que viabilizam a transmissão de conteúdo pela internet independentemente do *download* de arquivos. Desde o início dos anos 2000, os grandes estúdios buscam uma solução digital à queda nas vendas de DVDs e à pirataria. Com a melhoria na infraestrutura para provimento de internet, bem como o barateamento de *smartphones* e planos de dados, esse novo modelo de distribuição audiovisual torna-se efetivamente viável. O serviço de *streaming* tem crescido em ritmo acelerado no mundo e, já em 2018, o gasto global com entretenimento doméstico e móvel superou os gastos com cinema.<sup>38</sup>

Inicialmente, a Netflix, plataforma líder nesse segmento, apresenta-se como uma substituta à televisão, propondo dar maior liberdade ao consumidor, que não estará mais obrigado a receber propagandas e poderá definir como e quando assistir um conteúdo. Nesse sentido, Hollywood contempla o *streaming* como uma nova janela de exibição. Entretanto, gradativamente a Netflix passa a modular esse posicionamento de mercado, investindo em produções próprias e lançando também no cinema.<sup>39</sup>

Do ponto de vista mercadológico, as plataformas de *streaming* possuem suas peculiaridades como segmento. Estas podem produzir conteúdo em formatos que dificilmente seriam recebidos em outras mídias tradicionais – a exemplo das séries documentais. Além

---

<sup>37</sup> O entendimento sobre a possibilidade de exploração das cópias físicas derivava da chamada tese da primeira venda (*first sale doctrine*), que argumentava a impossibilidade de participação nos resultados de utilização de uma obra que havia sido adquirida. A Motion Picture Association (MPA), associação de defesa dos interesses das *majors* audiovisuais americanas, tentou articular, sem sucesso, projetos de Lei no congresso para assegurar o pagamento de royalties sobre o vídeo doméstico e o afastamento da *first sale doctrine*. Ainda assim, os estúdios continuaram travando suas próprias batalhas neste campo: envio de notificações a locais que faziam exibições públicas de fitas tornou-se comum, foram organizadas operações contra pirataria, com o apoio do Departamento de Estado e Federal Bureau of Investigation (FBI), e foram criadas medidas tecnológicas para dificultar a reprodução das obras, como a inserção de ruídos no sinal de vídeo para impedir cópias das fitas originais. Hollywood tentou, inclusive, emplacar uma medida semelhante aos primórdios de sua fundação, substituindo a venda de fitas (antes rolos) por contratos de licenciamento, o que lhe garantiria uma participação nas receitas da operação. Porém, essa iniciativa acabou sofrendo grande resistência das locadoras. Cf.: MCDONALD, Paul. *Video and DVD Industries*. *Op. cit.*, p. 114-115; e DECHERNEY, Peter. *Hollywood Copyright Wars*. *Op. cit.*, p. 177-181. Cf. também: HOLT, Jennifer. In *Deregulation We Trust: The Synergy of Politics and Industry in Reagan-Era Hollywood*. *Film Quarterly*, Los Angeles, v. 55, n. 2, p. 22-29, 2001.

<sup>38</sup> Cf.: SMITH, Roger. A Specter is Haunting Hollywood. *Film Comment*, Nova Iorque, v. 51, n. 2, p. 52-55, 2015; HILDERBRAND, Lucas. The Art of Distribution: Video on Demand. *Film Quarterly*, Berkeley, v. 64, n. 2, p. 24-28, 2010; HADIDA, Allègre L. *et al.* Hollywood Studio Filmmaking in the Age of Netflix: A Tale of Two Institutional Logics. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 45, n. 3, p. 213-238, 2021; e MPA. *2019 THEME Report*. Los Angeles, 2020.

<sup>39</sup> Cf.: PARLOW, Anton; WAGNER, Sabrina. *Netflix and the Demand for Cinema Tickets: An Analysis for 19 European Countries*. Munique: University Library of Munich, 2018.



disso, diferentemente do cinema, não há barreiras geográficas. O mesmo serviço pode ser acessado em quaisquer locais do mundo, a despeito de certas restrições de catálogo a depender dos acordos de direitos autorais firmados e de limitações regulatórias em cada país. O consumidor não tem necessidade de se deslocar de casa e seu interesse em consumir uma obra depende menos de investimentos em *marketing*, como ocorre no cinema.

O *streaming* conta com três modalidades de exploração do conteúdo: o vídeo sob demanda por assinatura (*Subscription Video on Demand* - SVOD), no qual o usuário paga um valor mensal para acessar o serviço; o vídeo sob demanda com publicidade (*Advertising Video on Demand* - AVOD), no qual o usuário deve assistir propagandas entre a programação, que remuneram a plataforma; e o vídeo sob demanda transacional (*Transactional Video on Demand* - TVOD), no qual o usuário “compra” ou “aluga” um título específico.

O sucesso comercial do Netflix estimulou as *majors* a criarem suas próprias plataformas, inclusive retirando seus catálogos da concorrente. A popularização do *streaming* tem gerado um importante efeito na cadeia de distribuição. Como praxe, um filme estreava nos cinemas e permanecia em exibição por cerca de noventa dias até seguir para a TV a cabo e demais janelas secundárias. Porém, o vídeo sob demanda acaba pressionando o encurtamento do tempo de permanência da obra no cinema – o que faz com que esta seja menos rentável ao exibidor. Nos últimos anos, com a crise gerada pela pandemia do COVID-19, foram experimentados lançamentos concomitantes em VOD e cinema. O assunto ainda não foi totalmente atermado no mercado. Atores e outros agentes do segmento que haviam estabelecido contratualmente parte da sua remuneração com base em participação de bilheteria consideram que essa mudança no sistema de distribuição gera um prejuízo desproporcional e inadequado aos termos do acordo firmado.<sup>40</sup>

Observar a evolução tecnológica no setor audiovisual, aqui apresentada de forma intencionalmente fragmentada e com foco em certos marcos históricos, exemplifica que as disputas envolvendo o controle destas tecnologias não foram um fenômeno isolado dos primeiros anos de formação da indústria. O domínio da técnica continua sendo um fator relevante de competitividade no setor. Mesmo nos casos em que as inovações não diziam respeito diretamente ao campo da exibição cinematográfica, como a televisão ou o *streaming*,

---

<sup>40</sup> Cf.: ADALIAN, Josef. The Hottest Streamer (Right Now): Who is Winning the Platform Wars? *Vulture*, Nova Iorque, 21 de jun. de 2021; e CARVALHO, Victor. O Processo de Scarlett Johansson contra a Disney que Abala Hollywood: Estratégia de Lançamento de Viúva Negra fez Atriz Entrar em Conflito com o Estúdio. *Observatório do Cinema*, São Paulo, 1 de ago. de 2021.

estas engendraram transformações importantes no modo de produção, distribuição e consumo do mercado audiovisual como um todo.

Devemos reforçar que as inovações tecnológicas no campo audiovisual não estão apenas no eixo da exibição. Hoje, celulares são utilizados como substitutos de equipamentos específicos para filmagens. A tecnologia digital permitiu criar novos universos, retocar maquiagens e até “ressuscitar” atores falecidos, ou seja, o fantástico e o impossível tornam-se possibilidades concretas. A internet permite que diversos atores desta cadeia, como roteiristas e editores de som, possam prestar serviços em qualquer lugar do mundo, tornando a produção mais deslocalizada.<sup>41</sup>

No âmbito da produção audiovisual, além das tecnologias, são igualmente relevantes as inovações no campo da linguagem. Em um filme, série ou qualquer outro produto audiovisual, não importa apenas a história, mas a maneira como esta é construída e apresentada. Basta notar como os formatos para programas televisivos inovadores possuem um alto valor de mercado, sendo altamente cobiçados pelos produtores e canais de TV. Em outras palavras, pode-se dizer que também existe uma disputa pela inovação no formato e conteúdo das obras audiovisuais e não apenas nas tecnologias que as viabilizam.

Os casos mencionados neste tópico também são ilustrativos de como os processos de inovação instauram conflitos de ordem jurídica, especialmente, nas áreas da propriedade intelectual e do direito concorrencial. A reação dos agentes econômicos às inovações tecnológicas de seus concorrentes não mobilizou, de imediato, a aplicação dos investimentos em inovação; pelo contrário, os empresários movimentaram diferentes institutos jurídicos para

---

<sup>41</sup> Lipovestky e Serroy argumentam que a criação da Industrial Light & Magic, de George Lucas, é um marco de como as empresas de efeitos especiais tornaram-se elemento essencial da indústria cinematográfica. Eis que: “[o] caso de George Lucas e de sua saga Star Wars é particularmente revelador. A concepção da primeira trilogia, entre 1977 e 1983, faz o cinema hollywoodiano entrar verdadeiramente na era da high-tech. A segunda trilogia, entre 1999 e 2005, a vinte anos de distância, marca já uma outra fase da tecnologia de ponta, a da hiper high-tech: introdução de personagens digitalizados em *A Ameaça Fantasma* e projeção, a primeira para um filme dessa importância, com projetores eletrodigitais; filmagem de *O ataque dos clones* em formato digital HD, com câmeras registrando 24 imagens por segundo como na película tradicional; criação de mais de 2.200 efeitos especiais – um recorde – para *A vingança dos Sith*. A isso se acrescenta uma concepção dos cenários que mistura de forma sistemática infografia e tomadas reais” (LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global: Mídias Culturais e Cinema na Era Hipermoderna*. Porto Alegre: Sulina, 2009, p. 52).

limitar ou dificultar a ação de concorrentes, tentando preservar seu posicionamento oligopolista.<sup>42</sup>

Na seara dos estudos jurídicos, aproximar os temas do cinema, tecnologia e economia política não resulta, necessariamente, em uma abordagem restrita do direito como mediador desses conflitos já instaurados no mercado. Em uma perspectiva dogmática, a ordem jurídica pode atuar para viabilizar a inovação, não apenas em um sentido “negativo”, de garantia às liberdades para que a sociedade possa criar, mas também um sentido “afirmativo”, por meio de mecanismos de incentivo e promoção à atividade inovadora.<sup>43</sup> Daí dizer que o Estado, como ator fundamental na criação de ambientes propícios à inovação, pode lançar mão de instrumentos jurídico-econômicos para induzir ou direcionar o comportamento dos agentes para promover as atividades inovativas e instrumentalizá-las aos fins pactuados no ordenamento.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Joseph A. Schumpeter, autor que desenvolveu um dos mais relevantes marcos teóricos sobre a inovação no campo da economia política, argumenta que o capitalismo é uma forma ou método de transformação econômica, ou seja, não é estacionário, mas evolucionário. O agente impulsionador dessas mudanças econômicas seria, justamente, a inovação criada pela empresa capitalista, notadamente, aquela materializada em novos bens de consumo, métodos de produção ou transporte, mercados e formas de organização industrial. A inovação é vista, portanto, como uma característica da atividade empresarial, motivada pela maximização de lucros e pela própria sobrevivência no mercado. À medida que produtos e métodos de produção se tornam obsoletos e são substituídos por novos, a empresa que capitaneia a inovação desfrutará dos resultados econômicos de sua diferenciação, enquanto as demais deverão se reinventar ante as suas concorrentes. Tais inovações mobilizam constantes mutações nas economias, destruindo antigas estruturas e substituindo-as por novas. Esse processo de “destruição criadora” é considerado essencial no desenvolvimento econômico capitalista. O modelo teórico sugerido por Schumpeter parece interesse para analisar as sucessivas mudanças tecnológicas no setor audiovisual. Cf.: SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo: UNESP, 2017.

<sup>43</sup> Cf.: BERCOVICI, Gilberto. Ciência e Inovação sob a Constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 916, p. 267-295, 2012, p. 289.

<sup>44</sup> Sobre a essencialidade do Estado e das políticas de inovação, cf.: FURTADO, Celso. *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008; FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998; CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. São Paulo: UNESP, 2004; MAZZUCATO, Mariana. *O Estado Empreendedor: Desmascarando o Mito do Setor Público vs. Setor Privado*. São Paulo: Portfolio-Penguim, 2014; COMPARATO, Fábio Konder. A Transferência Empresarial de Tecnologia para Países Subdesenvolvidos: Um Caso Típico de Inadequação dos Meios aos Fins. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 77, p. 277-291, 1982; OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *Recursos Genéticos e Desenvolvimento: Os Desafios Furtadiano e Gramsciano*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008; e SAGASTI, Francisco. *Tecnologia, Planejamento e Desenvolvimento Autônomo*. São Paulo: Perspectiva, 1986.

## I.2. O cinema como prática sociocultural

Nós vendemos ingressos aos cinemas, não filmes.

MARCUS LOEW (fala atribuída), fundador da MGM.

O futuro do filme é tão vasto quanto todos os outros amanhã. Prestando um serviço cada vez mais importante, como o principal divertimento da maioria da nossa população e o único divertimento de milhões e milhões. Exercendo uma influência incomensurável, como uma coisa viva, sobre as ideias e os ideais, os costumes e as fantasias, as esperanças e as ambições, de incontáveis homens, mulheres e crianças.

WILLIAM HAYS, primeiro presidente da *Motion Pictures Association* (MPA), no discurso *Introdução ao Sistema da Vitaphone* (1926)<sup>45</sup>

Além de tecnologia, o cinema também é uma prática sociocultural que nasce no contexto da Segunda Revolução Industrial, mais precisamente no fim do século XIX. Nesse sentido, a película *La Sortie de L'usine Lumière à Lyon* (1895), que marca a primeira exibição cinematográfica – ignorando por ora certas divergências historiográficas – é simbólica em um duplo sentido. De um lado, traz um registro documental do proletariado após o expediente de trabalho, cena icônica do período; e, de outro, acaba sendo um vídeo publicitário da própria atividade industrial de seus realizadores, os irmãos Lumière.

**Figura 4.** *La Sortie de L'usine Lumière à Lyon* (1895), de Auguste Lumière e Louis Lumière



Fonte: Wikimedia Commons (2007).<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Tradução nossa. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=NR0wPzkXZ2Q&ab\\_channel=EarlyCinemaHistory](https://www.youtube.com/watch?v=NR0wPzkXZ2Q&ab_channel=EarlyCinemaHistory)>. Acesso realizado em 21.05.2023.

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sortieusinelumiere.jpg>>. Acesso em: 8 de dez. de 2021.

No argumento de Jean-Claude Bernardet, o cinema é a forma de arte efetivamente inventada pela burguesia.<sup>47</sup> Porém, ainda que tenha surgido no seio da burguesia, o cinema somente se consolidará como prática cultural quando se torna acessível às classes populares. As primeiras películas do final do século XIX, ainda reproduzidas em máquinas individuais, eram apresentadas como uma curiosidade científica. Segundo Tom Gunning, as plateias abastadas iam a exibições para ver as demonstrações das máquinas e não os filmes em si – aliás, eram essas mesmas máquinas que apareciam nos cartazes de variedade e não as obras a serem exibidas.<sup>48</sup>

A virada para o século XX é marcada pelo aumento da demanda por entretenimento e programas recreacionais, motivada pela redução da jornada de trabalho, o aumento das remunerações, o processo de urbanização, a estruturação de redes de transporte e o crescimento populacional. Nesse contexto, o cinema passa a ser uma atração muito bem recebida nas casas de variedades (as *vaudevilles*) e em espetáculos itinerantes, ambos frequentados tanto pelas classes médias como por classes populares. O sucesso é tamanho que

---

<sup>47</sup> Nas palavras do autor: “[e]m quase todos os países europeus e nos Estados Unidos no fim do século XIX, foram-se acentuando as pesquisas para a produção de imagens em movimento. É a grande época da burguesia triunfante; ela está transformando a produção, as relações de trabalho, a sociedade, com a Revolução Industrial; ela está impondo seu domínio sobre o mundo ocidental, colonizando uma imensa parte do mundo que posteriormente viria a se chamar Terceiro Mundo. [...] No bojo de sua euforia dominadora, a burguesia desenvolve mil e uma máquinas e técnicas que não só facilitarão seu processo de comunicação, acumulação de capital, como criarão um universo cultural à sua imagem. Um universo cultural que expressará o seu triunfo e que ela imporá às sociedades, num processo de dominação cultural, ideológico, estético. Dessa época, fim do século XIX, início do século XX, datam a implantação da luz elétrica, do telefone, do avião etc. No meio dessas máquinas todas, o cinema será um dos triunfos maiores do universo cultural. A burguesia pratica a literatura, o teatro, a música etc., evidentemente, mas essas artes já existiam antes dela. A arte que ela cria é o cinema” (BERNARDET, Jean-Claude. *O que é Cinema?* *Op. cit.*, p. 15). Lipovetsky e Serroy, por sua vez, ponderam que o cinema é “com a fotografia, a única arte nova aparecida depois de vinte e cinco séculos”. E citando Béla Balasz: “é a única arte da qual se conhece o dia de nascimento”, bem como “a única arte que não precisou se emancipar do religioso” (LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global*. *Op. cit.*, p. 33).

<sup>48</sup> Cf.: GUNNING, Tom. The Cinema of Attraction[s]: Early Film, Its Spectator and the Avant-Garde. In: STRAUVEN, Wanda (Org.). *The Cinema of Attractions Reloaded*. Amsterdã: Amsterdam University, 2006, p. 382. Nos dizeres de Robert Sklar: “[a]gradar às pessoas foi a última coisa que passou pela cabeça dos homens que inventaram os filmes cinematográficos. Homens da ciência do século XIX, interessaram-se pelos princípios da fotografia e das sombras animadas porque estavam procurando um modo de tornar visível o que não era aparente à vista humana. Precisavam encontrar ou construir um instrumento de pesquisa capaz de sujeitar o movimento e controlar o tempo. Depois de aperfeiçoar as técnicas que necessitavam, perderam interesse pelo desenvolvimento subsequente dos filmes de cinema” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 15).

logo em meados dos anos 1900 surgem as primeiras salas especializadas em exibição (as *nickelodeons*) nos EUA.<sup>49</sup>

Essas salas tornaram-se populares não apenas por oferecer um lazer barato e acessível à população de baixa renda. Sem diálogos e com pouco ou nenhum texto, as obras audiovisuais desse período podiam ser apreciadas inclusive pela massa de imigrantes que nem sempre compreendiam plenamente o inglês. As *nickelodeons*, muitas vezes montadas em galpões e outras estruturas improvisadas, não erguiam uma barreira social, econômica ou cultural como o teatro ou outros programas tradicionais burgueses. Estima-se que em 1907 já existiam entre 2.500 e 3.500 *nickelodeons* nos EUA. Em 1910, auge desse primeiro movimento de difusão de salas, havia mais de 10 mil *nickelodeons* funcionando no país, o que mobilizava uma demanda de 100 a 200 rolos de filme por semana. Segundo as estimativas mais conservadoras, nesse mesmo ano, as salas atraíam 26 milhões de pessoas por semana, um pouco menos do que 20% da população.<sup>50</sup>

Fundavam-se naquele momento as bases para uma produção e distribuição permanente de filmes, bem como uma audiência interessada em cinema. A expansão desse modelo de negócio também marca o declínio dos filmes documentais, produzidos inicialmente como amostra da nova tecnologia, e o avanço dos filmes com narrativas, mais atraentes aos espectadores.<sup>51</sup>

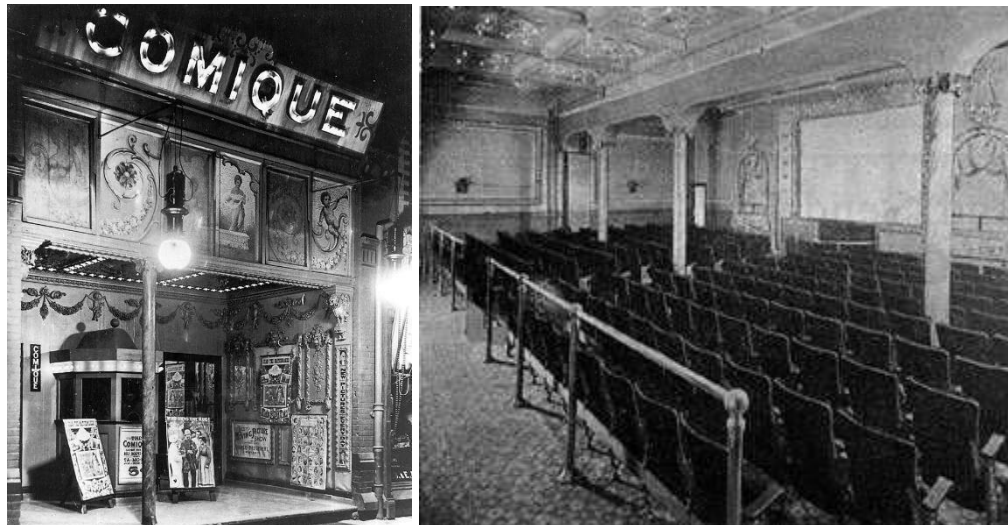
---

<sup>49</sup> Cf.: BAKKER, Gerben. The Evolution of Entertainment Consumption and the Emergence of Cinema, 1890–1940. In: BIANCHI, Marina (Org.). *The Evolution of Consumption: Theories and Practices*. Bingley: Emerald, 2015, p. 123 e seguintes.

<sup>50</sup> Cf.: ALLEN, Robert C. The Movies in Vaudeville: Historical Context of the Movies as Popular Entertainment. In: BALIO, Tino (Org.). *The American Film Industry*. 2ª ed. Madison: The University of Wisconsin, 1985, p. 77-78; e MERRITT, Russell. Nickelodeon Theaters, 1905-1914: Building an Audience for the Movies. In: BALIO, Tino (Org.). *The American Film Industry*. *Op. cit.*, p. 85 e seguintes.

<sup>51</sup> Neste sentido: “[r]egistros de direito autoral sugerem que o filme narrativo permitiu que produtores criassem filmes em uma escala regular e previsível. Em 1907, filmes de comédia e drama responderam por 67% da produção americana total; documentários responderam pelos 33% restantes. Em 1908, a produção de filmes narrativos aumentou para 96% da produção total, e, em 1909, para 97%” (tradução nossa) (ALLEN, Robert C. *The Movies in Vaudeville*. *Op. cit.*, p. 78).

**Figura 5. Um nickelodeon em Toronto em 1910 e o interior de um nickelodeon nos EUA em 1907**



Fonte: Wikimedia Commons (2008); Moving Picture World (1907).<sup>52</sup>

As *nickelodeons* não se caracterizavam por plateias mistas, sendo predominantemente ocupadas pela classe proletária, masculina e de baixa renda. Há relatos de que a frequência desse público desencorajava os próprios empresários exibidores, que não viam com simpatia esse extrato e buscavam formas de atrair a classe média. Segundo Russel Merritt, a conquista dessa faixa inicia-se a partir do aumento da frequência de mulheres e crianças nas salas, o que legitimaria o programa como familiar. Isso ocorreu pela via econômica, com a adoção da meia-entrada, e pela via cultural, com a ampliação de programas mais interessantes para esse público, o que levou, inclusive, ao maior protagonismo de personagens femininas nas telas.<sup>53</sup>

A popularidade das salas de cinema despertou um sentimento de desconfiança das classes conservadoras, que nutriam um preconceito contra esta nova forma de entretenimento, acusada de incitar a libertinagem e os maus costumes na população, fosse pelas salas escuras e pouco arejadas, fosse pelo próprio conteúdo dos filmes. A pressão de grupos conservadores incitou os governos locais a adotarem medidas mais rígidas de fiscalização. Os espaços, também chamados de “poeiras”, passaram a ser alvo de constantes operações da polícia.

Ao que tudo indica, atividades de censura e controle sanitário parecem ter sido a primeira ação regulatória e fiscalizatória do Estado sobre o setor cinematográfico. Segundo

<sup>52</sup> Disponível em: <<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:ComiqueTheatre.jpg>> e <<https://www.pabook.libraries.psu.edu/literary-cultural-heritage-map-pa/feature-articles/more-your-nickels-worth-nickelodeon>>. Acesso em: 5 de dez. de 2021.

<sup>53</sup> MERRITT, Russell. *Nickelodeon Theaters, 1905-1914*. *Op. cit.*, p. 83-102. Segundo o autor, o marco desse processo de transformação simbólica se dá com a exibição do filme *Cabiria*, de 1914, para o presidente Woodrow Wilson na Casa Branca.

Celso Sabadin, as cenas de decapitação de Méliés eram executadas com tamanha perfeição que o governo francês as proibiu em 1911.<sup>54</sup> Nos EUA, é verdade que o Poder Público se preocupava com o efeito dos filmes e das *nickelodeons* na população, especialmente em mulheres e crianças; mas esse não era o único motivo que motivou uma incursão da ação estatal. Os conflitos de natureza “moral” e os embates decorrentes do aumento da fiscalização foram parcialmente apaziguados a partir do aumento das taxas de licenciamento para liberação de funcionamento, denotando, portanto, uma preocupação fiscal.<sup>55</sup>

Como em outros momentos da história, ainda que o setor audiovisual tenha apresentado resistências à ação governamental, inclusive pelas vias judiciais, os estúdios buscaram alternativas conciliatórias para encerrar os ataques às salas. A própria MPPC atuou para elevar os padrões de qualidade desses estabelecimentos, impondo regras sanitárias e de conduta às *nickelodeons*, sob pena de sanções comerciais.

---

<sup>54</sup> SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada*. *Op. cit.*, p. 57.

<sup>55</sup> “Batidas policiais, filmes apreendidos por seu baixo teor moral, poeiras suspensas ou fechados passam a se constituir em fatos comuns no recém-descoberto mercado norte-americano de cinema. Um dos golpes mais duros aconteceu no final de 1908, durante a semana de Natal, quando as autoridades nova-iorquinas ordenaram o fechamento de todos os poeiras da cidade. Para o então prefeito George B. McClellan, a moral duvidosa dos nickel theaters não era compatível com a religiosidade do período de festas natalinas. A arbitrariedade gerou uma briga judicial empreendida entre o poder público e os exibidores, liderados por William Fox, um nome que mais tarde assumiria grande importância na indústria cinematográfica. Como resultado desse litígio, os poeiras, após muitas negociações, voltaram a ser abertos, mas teriam de respeitar três condições básicas: primeira, passariam a ser subordinados à jurisdição da polícia de Nova York; segunda, o acesso aos menores de idade seria rigidamente controlado; terceira, a taxa de funcionamento a ser paga à prefeitura saltaria de 25 para 500 dólares.[...] Em 1909, uma disputa judicial envolvendo o meio cinematográfico terminou com a vitória da polícia de Chicago, que desde 1907 detinha o poder de cortar cenas de homicídios, roubos e sequestros, ou mesmo de proibir a exibição de filmes inteiros. O juiz do Supremo Tribunal de Illinois confirmou esse poder policial, alegando que seu decreto ‘aplica-se a estabelecimentos que cobram entre cinco e dez centavos pelo ingresso [...] e que em virtude do preço baixo são frequentados e procurados por grande número de crianças, assim como por pessoas de recursos limitados, que não assistem às produções de peças e dramas nos teatros comuns. O seu público, portanto, inclui as classes cuja idade, educação e situação de vida lhes dá direito à proteção contra a má influência de representações obscenas e imorais.’ [...] Em 1915, o Supremo Tribunal Federal norte-americano reconheceu o direito de censura cinematográfica aos estados de Ohio, Pensilvânia e Kansas; como consequência, ofereceu um precedente para os demais estados que desejassem estabelecer seu departamento de censura” (SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada*. *Op. cit.*, p. 71 e 156-157). Segundo Robert Sklar, o antecedente da confrontação em Nova Iorque: “foi uma postura municipal que, juntamente com a alta densidade demográfica dos distritos em que preponderavam os prédios de apartamento, estimulava a rápida difusão dos ‘poeiras’ permitindo-lhes obter o alvará como espetáculos comuns, pagando 25 dólares, em vez dos 500 exigidos dos teatros de vaudeville e dos teatros comuns. De mais a mais, a postura municipal colocava os filmes sob jurisdição do departamento de licenciamento e não da polícia. Tais arranjos ficaram sujeitos à crítica porque não ofereciam meios para reforçar os padrões de saúde e segurança dos ‘poeiras’. Ficou também claro que a solicitação de licenças para os filmes ensejava oportunidades consideráveis de suborno no departamento de licenciamento, cujos funcionários, segundo se dizia, exigiam pagamentos à vista dos solicitantes” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 44). A fiscalização e controle inicial pelas políticas locais não parece ter sido exclusiva dos EUA. Também na Alemanha a regulação dos cinemas teve de passar do poder local para o federal, tendo em vista os abusos identificados. Cf.: FUCHS, Eckhardt; BRUCH, Anne; ANNEGARN-GLÄSS, Michael. Introduction: Educational Films: A Historical Review of Media Innovation in Schools. *Journal of Educational Media Memory and Society*, Oxford, v. 8, n. 1, p. 1-13, 2016.



Entretanto, a perseguição ao consumo cinematográfico não estava limitada ao espaço físico em si, mobilizando também censuras contra obras. Em 1909 foi criada a associação civil *New York Board of Motion Picture Censorship*, posteriormente *National Board of Review of Motion Picture*, com alguma capacidade de articulação e pressão dos produtores sobre o conteúdo dos filmes. Tal como ocorrera no caso das salas, os estúdios optaram por atender às pressões, promovendo cortes e edições em seus filmes para ajustá-los aos parâmetros esperados.<sup>56</sup>

Quando a mídia passa a explorar e espetacularizar escândalos de personalidades de Hollywood, o discurso conservador se inflama, e no início da década de 1920, trinta e dois legislativos debatiam projetos para instituir a censura cinematográfica oficial – medida rapidamente adotada por Nova Iorque e pela Flórida.<sup>57</sup> Esse movimento censor fez com que os estúdios passassem a produzir suas narrativas de maneira mais planejada, imaginando os possíveis efeitos que seus filmes poderiam ter nos órgãos e entidades de fiscalização.

As pressões sobre as *nickelodeons* e filmes acelerou o interesse do setor cinematográfico em ampliar sua base de consumidores, voltando-se também à classe média, como dito anteriormente. Desejava-se retirar o estigma sobre os filmes e aumentar o faturamento sem perseguições de qualquer natureza. Para tanto, adotou-se uma estratégia baseada na requalificação arquitetônica e espacial dos cinemas. O segmento investiu na criação de novas salas de exibição luxuosas em logradouros especiais na cidade, os chamados palacetes. Além de cobrar ingressos mais caros, esses novos espaços incentivavam uma

---

<sup>56</sup> Sobre a origem do conselho, Sklar afirma que “[o] papel crítico na instituição de uma agência reguladora capaz de satisfazer a ambos os lados foi desempenhado pelo Instituto do Povo, organização reformista de Nova Iorque, que contrariou os sentimentos e ideias de seu grupo ao reconhecer o valor dos filmes de cinema como recreação popular. Isso provocou uma reunião de dez organizações cívicas de Nova Iorque que concordaram em patrocinar um conselho de censura cinematográfica, aprovado, no princípio de 1909, pelos produtores. Assentiram em submeter todos os filmes ao conselho antes de liberar as cópias finais para exibição, e a suprimir qualquer extensão do filme que o conselho quisesse cortar, e até jogar no lixo o filme inteiro, se fosse o caso” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 45). Ainda a esse respeito, afirma “a luta em torno do cinema foi um aspecto da luta entre classes. Ocorrendo, como ocorreu, no reino do lazer e das diversões, e numa sociedade em que falar de conflito de classes era falta de bom gosto, essa luta se travava quase invariavelmente sob disfarces. A promulgação da Lei de Alimentos e Drogas Puras e a legislação sobre a inspeção de carne durante a administração de Theodore Roosevelt, por exemplo, forneceram aos guardiães da cultura tradicional uma analogia apropriada para a qual apontavam com frequência: o Estado tinha a obrigação de proteger o bem-estar geral, proibindo a circulação de todo e qualquer produto que pudesse causar dano ao público; por conseguinte, assim como os inspetores estavam nos currais e certificavam que a carne estava ou não em condições de ser consumida, eles também deviam inspecionar os filmes cinematográficos, antes que as pessoas pudessem consumi-los, de modo que se atalhasse toda e qualquer ideia ou imagem danosa à saúde moral, social ou política do Estado” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 148).

<sup>57</sup> Cf.: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 157.

determinada etiqueta, o que afastava a presença do proletariado e, concomitantemente, atraía a classe média.<sup>58</sup>

Além disso, os empresários dos estúdios compreenderam que também era necessária uma mudança no formato e conteúdo das obras produzidas até então – majoritariamente curtas de humor. Nesse sentido, os longas-metragens, muitos deles baseados em épicos da literatura, aproximavam-se da cultura teatral, literária e de ópera consumida pela burguesia. É sintomático que o primeiro longa produzido nos EUA tenha sido *Oliver Twist* (1912), baseado no romance de Charles Dickens. O sucesso comercial alcançado no novo modelo redefine mais uma vez os padrões do mercado, que passa a produzir e se organizar preponderantemente para atender a esse público.<sup>59</sup>

A produção de longas-metragens exigia maiores investimentos financeiros e riscos, estimulando a presença de instituições bancárias no financiamento e, por conseguinte, a formação de novos instrumentos jurídico-econômicos, como garantias e seguros especificamente voltados à atividade audiovisual. Quando as estrelas do cinema passaram a ser um vetor próprio de atração do público, os estúdios organizaram um sistema de publicidade baseado na exploração de suas imagens. Isso também se desdobrou em novas formas de contratação baseadas no controle da carreira e na previsão de exclusividade para

---

<sup>58</sup> Ainda de acordo com Robert Sklar, já nos anos 1920: “toda grande cidade e a maioria das cidades de tamanho médio se envaideciam de possuir pelo menos um suntuoso palácio do cinema novinho em folha. Na calçada, um porteiro de sobrecasaca e luvas brancas esperava para abrir a porta dos carros que chegavam e mostrar aos passageiros o caminho da bilheteria. Se estivesse chovendo, ele teria um guarda-chuva aberto sobre a cabeça dos recém-chegados; se estivesse nevando, outro porteiro, no saguão, se precipitaria para escovar os capotes cheios de flocos de neve. Passando de um indicador a outro, o recém-chegado percorria longos e ornamentados corredores, arquetados pela atmosfera de templo egípcio ou de palácio barroco, que proporcionava a inspiração para a imitação arquetônica” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano. Op. cit.*, p. 106).

<sup>59</sup> No que concerne esse tema: “os filmes de longa-metragem começaram a arrastar a classe média para os cinemas. Até pessoas que raro iam ao teatro de verdade faziam a excursão ao centro da cidade para assistir a um filme épico italiano ou a um norte-americano baseado numa peça ou num romance popular. Quase sempre gostavam do que viam e voltavam outra vez. Mas pelo menos um ou dois exibidores cinematográficos suspeitaram que os filmes precisavam de um novo ambiente para poder conquistar a clientela firme de uma nova classe: os gostos e expectativas de um público culto exigiam uma atmosfera de elegância que só os cinemas concebidos e construídos de novo poderiam proporcionar. Essas casas, planejadas como obras importantes de arquitetura por si mesmas, estavam sendo erguidas em Berlin, na Alemanha, desde 1911, onde a classe média e a classe dos que não precisavam trabalhar constituía o grosso do público de cinema desde o princípio. [...] A diferença entre os cinemas alemães e norte-americanos estava de acordo com a diferença entre os respectivos públicos. Embora os filmes norte-americanos conquistassem uma nova clientela da classe média, sua prosperidade continuava a repousar nos alicerces do apoio operário” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano. Op. cit.*, p. 59).

atuação por anos – o que não impedia os estúdios de emprestarem os atores entre si.<sup>60</sup> Com a deflagração da Primeira Guerra Mundial, os estúdios americanos aproveitam as adversidades impostas aos produtores europeus para voltar-se aos mercados internacionais. Em outras palavras, além das receitas obtidas no mercado local, os estúdios podiam amortizar seus investimentos com a exportação de obras para outros países. Consolidavam-se assim, logo nas primeiras décadas desde a invenção do cinema, as bases para a organização industrial da produção cinematográfica.

Na síntese de Robert Sklar, os vinte anos entre 1890 e 1910 marcam a consolidação do cinema como um entretenimento de massa, mesmo período em que os EUA se transformam em uma sociedade industrial e majoritariamente urbana. Até meados do século XX, o cinema seria o mais popular e influente meio de cultura no país. Isso se torna especialmente relevante, pois alça seu protagonismo como uma fonte cultural privilegiada nos EUA, em detrimento de outras formas de expressão tradicionais.<sup>61</sup> A partir disso, poderíamos dizer que o cinema não é apenas um produto da civilização industrial e urbana, mas uma expressão cultural que ajudou a conformá-la.

Edward Jay Epstein resume assim o ano de 1947, pouco antes do sistema de estúdio ser abalado pelas transformações do pós-Segunda Guerra e pela popularização da TV. 90 milhões de americanos, de uma população total de 151 milhões, iam ao cinema

---

<sup>60</sup> “Os estúdios também tinham sob controle todos os astros e estrelas que atraíam as audiências para os cinemas, num arranjo contratual fechado, denominado sistema de estrelato. [...] Esses pactos geralmente vigoravam por sete anos, e ainda ofereciam opções de renovação, impedindo os atores de trabalhar em outros lugares e tornando-os praticamente propriedade dos estúdios por, pelo menos, esse período. Tinham de encenar qualquer papel e participar de toda publicidade que lhes fosse designada. Se se recusassem, podiam ser suspensos sem remuneração [...]. Além disso, os estúdios podiam ‘emprestar’ as estrelas para outros estúdios por um valor superior aos seus salários e embolsar a diferença. [...] Os contratos, geralmente, também davam aos estúdios o controle de divulgação dos filmes. Na prática, isso significava que podiam definir o roteiro das entrevistas dos artistas e determinar o que podiam em público, suas poses fotográficas e os assuntos das colunas de fofocas. Podiam pedir que eles mudassem a aparência facial, a cor dos cabelos, detalhes biográficos e, algo bastante comum, seu nome. [...] Em contrapartida, os estúdios ofereciam aos atores contratados um salário anual, papéis nos principais filmes e publicidade na mídia que eles controlavam ou da qual eram donos, como os cinejornais e fanzines. No entanto, por maior que fossem as vantagens publicitárias obtidas pelos artistas, seus salários eram relativamente baixos se comparados com a receita adicional que geravam nas bilheterias. [...] Ao bloquear o salário dos atores, os estúdios de Hollywood conseguiam controlar o custo de manufatura dos seus produtos” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 17-18).

<sup>61</sup> Cf.: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano. Op. cit.*, p. 13. Ainda nas palavras do autor: “Na sociedade americana tradicional, a tarefa de descrever o mundo e transmitir-lhe a visão aos seus membros pertencera, de maneira mais ou menos enfática em diversas ocasiões, ao clero, aos estadistas políticos, aos educadores, aos homens de negócio, aos ensaístas, aos poetas e aos romancistas. Nunca existira uma expressão cultural totalmente uniforme nos Estados Unidos, sempre houvera cismas e lutas, alternativas e pontos de vista contrários, mas, de um modo geral, os combatentes possuíam antecedentes étnicos e de classe semelhantes e tinham utilizado os mesmos meios – a palavra escrita e a falada. Agora, pela primeira vez, um grupo de homens de origens e meios diferentes tinha poder de influir na cultura” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 229-230).

semanalmente, pagando em média 40 centavos por ingresso. Esse público não procurava um filme específico, mas sim o entretenimento das salas, que normalmente contavam com uma programação que envolvia cinejornais, curtas-metragens cômicos, seriados, desenhos, filmes B e a atração principal. A única divulgação acontecia em jornais locais e cartazes, em rádios e no boca a boca do público.

Naquela época, havia mais salas que agências bancárias no país, com aproximadamente 18 mil cinemas de bairro. Um caminhão fazia a troca semanal dos rolos de filmes. Além disso, bicicletas faziam o “circuito” de transporte dos rolos, permitindo múltiplas exibições do mesmo filme em locais próximos. A maior parte das rendas dos estúdios realmente advinha da bilheteria, principalmente americana – uma vez que grande parte do faturamento internacional era tributada, podendo chegar a uma alíquota de 75% como na Inglaterra. Ainda em 1947, a renda líquida das exibições girava em torno de 950 milhões de dólares. A saúde financeira dos estúdios dependia de uma equação relativamente simples: as receitas de bilheteria deveriam ser superiores aos gastos com a produção e divulgação dos filmes. Nesse sentido, a produção em escala dos filmes reduzia os custos de produção, com equipamentos operando muitas vezes vinte e quatro horas por dia. O custo médio de produção de um longa era de aproximadamente 732 mil dólares e a receita líquida média de 1,6 milhões por título. Isso permitiu a rápida ascensão da indústria e seus executivos, estrelas, diretores e demais profissionais. Louis B. Mayer, dono da MGM, era o executivo mais bem remunerado dos EUA, com salário anual de 1,8 milhão de dólares.<sup>62</sup> Foram lançados 487 filmes nos cinemas americanos em 1947.<sup>63</sup>

Segundo Thomas Schatz, os lucros auferidos pelos estúdios nesta década eram os seguintes neste período:

**Tabela 1. Lucro total dos estúdios americanos na década de 1940**

Ano	Lucro (em milhões de dólares)	Ano	Lucro (em milhões de dólares)
1940	19,1	1945	63,3
1941	34	1946	119,9
1942	49,5	1947	87,3
1943	60,6	1948	48,5
1944	59	1949	33,6

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de SCHATZ, Thomas (1998).<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 13 e seguintes.

<sup>63</sup> Cf.: SCHATZ, Thomas. *Boom and Bust: American Cinema in the 1940s*. Nova Iorque: Charles Scribner's Sons, 1998, p. 463.

<sup>64</sup> SCHATZ, Thomas. *Boom and Bust. Op. cit.*, p. 465.

No Brasil, guardadas as devidas proporções e diferenças com a sociedade americana, há um certo paralelo na consolidação do cinema como prática sociocultural típica dos meios urbanos e industriais do início do século XX. Conforme explica Paulo Emílio Sales Gomes, as primeiras máquinas foram trazidas ainda ao final do século XIX e eram exibidas em casas de divertimento. Porém, a instalação das primeiras salas foi atrasada pela incapacidade estrutural da rede elétrica local. Eis que, até 1907, a exibição cinematográfica estava limitada a um circuito de exibição itinerante.<sup>65</sup> A partir do final da década de 1910, surgem as primeiras salas fixas no Rio de Janeiro e São Paulo e, em seguida, nos demais polos urbanos. Inicialmente, um divertimento popular, com frequência proletária, os cinemas irão passar pelo mesmo processo de diferenciação social visto fora. Já a partir da década seguinte, são inauguradas salas de luxo e palacetes para atrair a classe média e burguesa. Curiosamente, também aqui a popularização das salas, muitas em condições precárias, atraiu os olhos da fiscalização municipal, que passou a estabelecer regras sanitárias para seu funcionamento.<sup>66</sup>

Ainda hoje, o consumo de filmes é objeto de regulamentações que instituem, por exemplo, normas de segurança nas salas de cinema e regras de classificação indicativa, com diretrizes sobre a faixa etária recomendada para um determinado público. Voltaremos a este último tópico no quinto capítulo da tese.

Mesmo no campo do controle de conteúdo dos filmes em si, a despeito da vedação constitucional à censura, como rege o artigo 5º, inciso IX, e 220, §2º, há exemplos recentes de obras que tiveram a distribuição ou exibição proibidas ou dificultadas por iniciativa de órgãos públicos. Citamos, por exemplo, *A Serbian Film – Terror sem Limites*, que chegou a ser proibido liminarmente.<sup>67</sup>

A compreensão do cinema como prática sociocultural não interessa ao direito apenas nesse sentido restritivo. Com o passar do tempo, reconheceu-se que o hábito de ver filmes também é importante no processo de desenvolvimento intelectual, cultural e educacional do ser humano. Por esse motivo, o Estado também implementa políticas econômico-culturais para ampliar o acesso da população aos filmes. Esse é o caso de iniciativas como a construção

---

<sup>65</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Sales. *Cinema: Trajetória do Subdesenvolvimento*. Paz e Terra: São Paulo, 1996, p. 8 e seguintes.

<sup>66</sup> Sobre o tema, cf.: SCHVARZMAN, Sheila. Ir ao Cinema em São Paulo nos Anos 20. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 25, n. 49, p. 153-174, 2005; e SOUZA, José Inácio de Melo. Os Primórdios do Cinema no Brasil. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2018, v. 1, p. 16 e seguintes.

<sup>67</sup> Cf.: Decisão Interlocutória, Processo nº 0042709-48.2011.4.01.3800, 10 ago. 2011. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=427094820114013800&secao=JFMG>>. Acesso em: 8 de dez. De 2021.

de salas em bairros e cidades não atendidas; concessão de vale para gastos com programas culturais, inclusive a compra de ingressos; programas educacionais para formação de público, entre outros.

Para nosso objeto de estudo, a abordagem trazida neste tópico ajuda a evidenciar que a conformação do mercado e do direito do audiovisual também responde ao modo como o cinema é incorporado como prática em uma sociedade. Os diversos interesses de grupos sociais e políticos pressionaram os estúdios a rever práticas econômicas e até mesmo o conteúdo dos filmes, além de mobilizar a ação ordenatória e fiscalizatória do Estado que, afinal, também delinea e estrutura o próprio mercado. Nesse sentido, cada sociedade poderá apresentar seu próprio mercado e direito do audiovisual, com características específicas a sua trajetória histórica.

### I.3. O cinema como linguagem

Cinema é linguagem. Ele consegue dizer coisas – coisas grandes, abstratas. [...] Mas o cinema é a sua própria linguagem. E com ele você pode dizer tantas coisas, porque você tem tempo e sequências. Você tem diálogos. Você tem música. Você tem efeitos sonoros. E você pode expressar um sentimento e um pensamento que não podem ser transmitidos de nenhuma outra forma. É um meio mágico.

DAVID LYNCH (fala atribuída)

Eu acho que cinema é uma linguagem universal. Nós temos mais elementos em comum que diferenças entre países e é uma coisa bela.

PAOLO SORRENTINO<sup>68</sup>

O cinema é uma linguagem que fala sobre o futuro, embora as histórias que contamos sejam baseadas no passado.

PEDRO ALMODÓVAR (fala atribuída)

O filme é uma das três linguagens universais, as outras duas: a matemática e a música.

FRANK CAPRA (fala atribuída)

Conversar sobre sonhos é como conversar sobre filmes, já que o cinema usa a linguagem dos sonhos; anos podem se passar em um segundo e você pode pular de um lugar para outro. É uma linguagem feita de imagem. E no cinema de verdade, todo objeto e toda luz quer dizer algo, como em um sonho.

FEDERICO FELLINI (fala atribuída)

O cinema pode ser considerado uma forma de linguagem e, nesta condição, tem a capacidade de transmitir mensagens aos seus espectadores. Entretanto, não é uma linguagem sistematizada, com um código bem definido de símbolos e significados. Trata-se de um conjunto de recursos técnicos e narrativos baseado em certas convenções visuais e sonoras que permitem ao filme comunicar-se com o público. O ângulo da câmera, a iluminação, o som, o posicionamento dos atores, o ritmo e transição das cenas, e a edição são exemplos de

---

<sup>68</sup> HOLMES, Mannie. Paolo Sorrentino, Harvey Keitel Share Thoughts on Paris, Immigration and the Power of Films. *Variety*, Nova Iorque, 18 de nov. de 2015, tradução nossa.

recursos que compõem a linguagem cinematográfica e que estruturam uma “gramática” do cinema.<sup>69</sup>

Em termos simbólicos, não se pode dizer que assistir um filme seja um ato “neutro”. Cada cena, música, atuação e diálogo transmite algum significado para aquele que os recebe, de modo que um filme necessariamente estabelece uma relação de comunicação com o espectador. Se essa linguagem cinematográfica desenvolve-se a partir de certas convenções e recursos técnicos que atuam como significantes, é fato que o contexto sociocultural do público há de influenciar o modo como esse interpreta o filme. A percepção de cada indivíduo muda a partir de seus referenciais simbólicos.

Argumenta-se que o escuro da sala e o conforto das poltronas, aliado à intensidade do som e da imagem, ajudam a construir um estado de passividade no público, tornando-o mais suscetível à mensagem. Isso porque esses mecanismos e todos os recursos técnicos e narrativos da linguagem cinematográfica fazem com que o filme se distancie de uma mera representação da realidade em imagens e se aproxime de uma experiência mais próxima à

---

<sup>69</sup> Sobre esse assunto: “as narrativas do cinema desenvolveram seus próprios sistemas de significado. O cinema tem seus próprios ‘códigos’, métodos taquigráficos de estabelecer significados sociais ou narrativos; e suas próprias convenções – regras que o espectador concorda em observar e as quais, por exemplo, nos permitem tolerar a falta de realismo de uma típica sequência musical. (Quando um cantor é acompanhado por uma orquestra, não esperamos encontrá-la no quadro, simplesmente porque ela está na trilha sonora.) Em nível de significante, o cinema desenvolveu um rico conjunto de códigos e convenções. Quando a câmera faz um close-up, isso indica forte emoção ou crise. No final das cenas de amor, podemos ver um slow fade, ou uma lenta perda de foco, ou uma modesta tomada panorâmica acima dos corpos dos amantes – imitações tímidas do espectador desviando os olhos, mas significando a continuação e conclusão do ato. O sistema shot-reverse shot é uma convenção para representar um diálogo. O empregado da música para a orquestra evoluir num crescendo durante um abraço. As sequências em câmera lenta geralmente são utilizadas para estetizar – embelezar e instilar relevância em seus temas” (TURNER, Graeme. *Cinema como Prática Social*. São Paulo: Summus, 1997, p. 55). Ainda sobre o cinema como linguagem, cf.: BERNARDET, Jean-Claude. *O que é Cinema? Op. cit.*, p. 33 e seguintes; e MADSEN, Roy Paul. *The Impact of the Film: How Ideas are Communicated through Cinema and Television*. Nova Iorque: Macmillan, 1973.



nossa percepção do mundo real.<sup>70</sup> A desconstrução entre o real e sua representação na tela pode ocorrer até mesmo por meio de recursos estilísticos do filme, como é o caso de *O Resgate do Soldado Ryan*, no qual Steven Spielberg inseriu trechos de cinejornais da época entre as cenas ficcionais filmadas.

Se os filmes possuem uma especial aptidão para comunicar-se, também poderão fazê-lo no sentido de influenciar os pensamentos, as opiniões, as ideias, os valores, os sonhos e as crenças das pessoas, o que por sua vez lhe atribui capacidade para induzir ou direcionar certas práticas sociais, culturais e econômicas. Por conseguinte, o cinema poderia ser considerado um instrumento de *soft power* (um “poder brando”), com o condão de motivar ou sugerir comportamentos a partir de mudanças culturais. Na observação de Joost Smiers, a arte “*molda nossa estrutura psicológica, nossas emoções, nossa linguagem, nossa visão e avaliação, nossa compreensão do passado e do presente, nossos sentimentos sobre as pessoas e nossa sensibilidade. Ela é uma importante produtora de ideologia*”.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Ainda segundo Graeme Turner: “todo o aparato do cinema desaparece; qualquer ideia de mediação é eliminada pelo fato de que o próprio corpo diz que aquilo realmente está acontecendo. A imagem cinerama é apenas uma imagem, mas reagimos a ela como se fosse mais que isso. Essa dissolução entre o imaginário e o real faz parte do cerne da experiência do cinema. A representação aparece como percepção. Metz (1982) chamou a imagem filmada de ‘significado imaginário’, referindo-se ao fato de que a realidade evocada pelas imagens filmadas está sempre ausente, ‘presente’, apenas em nossa imaginação. Esse fato levou os pesquisadores a examinar as semelhanças entre ver um filme e uma condição que é o sonho. A analogia é bastante precisa sob muitos aspectos. Os sonhos não acontecem ‘realmente’, embora possamos experienciá-los como se acontecessem; contraditoriamente, mesmo que o conteúdo do sonho não tenha ocorrido, a experiência do sonho em si ocorre. Como filmes, os sonhos têm capacidade de expressar o pensamento por meio de imagens; e também tendem para estruturas narrativas (mesmo que genéricas), com a impressão de serem mais reais” (TURNER, Graeme. *Cinema como Prática Social. Op. cit.*, p. 111). Lipovetsky e Serroy, por sua vez: “[a] imagem gigante, projetada na grande tela de uma sala escura, atinge em cheio aquele a quem é destinada. O impacto é visual, resultando literalmente de um fenômeno óptico, que o cinema sempre fez acentuar por meios técnicos cada vez mais sofisticados: imensidão das telas, montagem acelerada e efeitos especiais. Mas o impacto também é mental, graças ao poder de envolvimento da própria intriga e à projeção do espectador no que lhe é projetado” (LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global. Op. cit.*, p. 45). Joost Smiers reflete que a arte “é um campo específico de comunicação porque seu conteúdo é normalmente mais denso, mais focado e provavelmente mais divertido, ou mais reflexivo, do que os nossos contatos cotidianos normais. Obviamente, sendo a arte uma forma específica de comunicação, ela quase sempre acontece em locais específicos, sinalizando um acontecimento especial” (SMIERS, Joost. *Artes sob Pressão: Promovendo a Diversidade Cultural na Era da Globalização*. São Paulo: Escrituras, 2006. p. 29). Edward Jay Epstein lembra que: “Desde que vieram à cena, até os dias de hoje, os filmes se revelaram o portador mais influente dessas imagens mentais, pois proporcionam uma ilusão de realidade bem mais convincente que as representações estéticas das fotografias e pinturas que os antecederam. Por transcenderem os limites da alfabetização e serem muito mais acessíveis que os livros, deram aos realizadores um poder ímpar para moldar a percepção de mundo das pessoas. Na década de 1890, antes de os longas-metragens surgirem ou serem incorporados a Hollywood, os primeiros realizadores criavam as próprias versões dos fatos, as chamadas ‘atualidades’. Começaram ‘recriando’ acontecimentos – do passado – como o assassinato do presidente William McKinley - e logo passaram a retratar fatos correntes. Em 1894, um produtor pagou aos boxeadores James Corbett e Peter Courtney para encenarem uma luta em que cada um dos assaltos duraria exatamente 90 segundos (a duração do filme na câmara), culminando com o último assalto, no qual Corbett nocautearia Courtney” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 313).

<sup>71</sup> Cf.: SMIERS, Joost. *Artes sob Pressão. Op. cit.*, p. 30.

Nesse sentido, para os estudos da economia política, compreender o cinema como uma forma de linguagem abre caminho para uma investigação sobre os interesses econômicos e ideológicos na relação simbólica e de comunicação que se estabelece entre o público e a tela. No tópico anterior, indicamos que desde os primórdios do cinema há uma preocupação com os efeitos dos filmes sobre a formação do pensamento, da moral e do comportamento dos indivíduos. As primeiras medidas do Estado no setor foram tentativas de censura e controle do conteúdo das obras, com o propósito de evitar a suposta influência negativa dos filmes.

Outro exemplo nesse mesmo sentido foram as cotas de tela, que também surgem logo na primeira metade do século XX, originadas não apenas pela crescente dominância econômica de Hollywood, mas da preocupação dos governos com os efeitos da produção estrangeira sobre a população. Por meio destas, determinou-se um limite à quantidade de obras estrangeiras e ou um mínimo de exibição de títulos nacionais nos cinemas. A discussões no parlamento inglês, quando da aprovação do *Cinematograph Films Act* de 1927, uma das primeiras legislações no mundo sobre o tema, já denotam essa apreensão com a capacidade de persuasão do cinema:

[m]as o cinema não é apenas um meio de entretenimento. É realmente um dos mais importantes, senão o maior, instrumento da atualidade para o fomento do comércio e da educação e, talvez mais do que qualquer outra coisa, da propaganda política.<sup>72</sup>

As décadas de 1920 e 1930 marcam um interesse crescente dos Estados no potencial pedagógico do cinema. Nesse período, foram criadas diversas entidades públicas para financiar e promover obras de cunho educativo em diversos países, tais como o *Reichsfilmstelle* na Alemanha (1922), o *L'Unione Cinematografica Educativa* na Itália (1924) e o *Offices du cinéma éducatif* na França (1929).<sup>73</sup> No Brasil, a política de Vargas para o setor cinematográfico esteve diretamente relacionada a esse uso informativo e educativo, sobretudo a partir da criação do Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE) em 1936. A

---

<sup>72</sup> REINO UNIDO, 1925 *apud* TERUI, Takao. Legitimation and Legislation: The Cinematograph Films Act of 1927 and Film as A Serious Form of Art. In: COLLOQUE INTERNATIONAL ÉTUDIANT DU DÉPARTEMENT DES SCIENCES HISTORIQUES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL, 17<sup>o</sup>, 2017, Québec. *Anais...* Québec: Département des Sciences Historiques de l'Université Laval, 2017, p. 221, tradução nossa. A preocupação dos ingleses com o predomínio dos filmes americanos já se manifestava na década anterior: “foram impressas no *The Times* várias cartas de leitores que têm chamado atenção ao fato de que a exibição diária e reiterada na Grã-Bretanha de filmes da classe patriótica americana, histórias das guerras americanas, incidentes em que o uniforme americano, a bandeira americana e a proeza americana ocupam o centro da tela (sem falar na comédia americana e nos filmes de faroeste, cowboys ostentando revólveres e a escola dos foras-da-lei), deve exercer inevitavelmente uma influência deplorável sobre crianças e pessoas de pouca instrução” THE TIMES, 1914, p. 20 *apud* TERUI, Takao. *Legitimation and Legislation*. *Op. cit.*, p. 228, tradução nossa.

<sup>73</sup> Cf.: FUCHS, Eckhardt; BRUCH, Anne; ANNEGARN-GLÄSSAB, Michael. *Introduction*. *Op. cit.*

primeira norma que instituiu as cotas de tela em nosso país, de 1932, garantia justamente a exibição de um curta educativo nos programas cinematográficos.

A Liga das Nações reconheceu em uma resolução de 1928 que o cinema deveria ser adotado de forma mais assertiva como um instrumento educacional, o que conduziu à criação do *International Educational Cinematograph Institute* no mesmo ano. Inteiramente financiado pela Itália fascista, o Instituto organizou congressos sobre cinema educativo e documental, reuniu uma biblioteca de filmes, produziu alguns filmes de caráter didático para a Liga e até mesmo chegou a publicar um periódico multilíngue.<sup>74</sup>

O Instituto também esboçou um tratado para redução das barreiras internacionais ao cinema educativo – a Convenção Internacional para Facilitar a Circulação Internacional de Filmes de Caráter Educativo.<sup>75</sup> O acordo, discutido em 1926 durante o Congresso Internacional de Cinema de Paris, foi assinado sete anos depois em Genebra por trinta e oito países, entrando em vigor em 1935. Contudo, em 1937, quando a Itália deixa a Liga das Nações, os trabalhos do instituto foram interrompidos.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> A respeito da posição da Liga: “[q]ue os produtores de filmes criem documentários e filmes científicos tão interessantes quanto o possível; que a administração pública encoraje, seja concedendo subsídios ou facilitando a distribuição, seja por meio da compra de coleções, a produção daqueles filmes que por enquanto, e provavelmente por algum tempo, são menos rentáveis do que a produção de filmes de entretenimento. Que as organizações em prol da educação popular por meio do cinema componham programas de cinema de duração apropriada e suficiente variedade, de forma que o trabalhador encontre nelas o relaxamento de que necessita e, ao mesmo tempo, a cultura que ele exige” (LIGA DAS NAÇÕES, 1928 *apud* DRUICK, Zoë. *The International Educational Cinematograph Institute, Reactionary Modernism, and the Formation of Film Studies. Revue Canadienne d’Études cinématographiques / Canadian Journal of Film Studies*, Toronto, v. 16, n. 1, p. 80-97, 2007, tradução nossa). O Estado italiano se ofereceu para custear integralmente a criação e manutenção do Instituto. Segundo Druick, o caráter fascista e nacionalista do Instituto Internacional de Cinema Educativo transparece nas suas publicações e ganha evidência no fato de que os seus presidentes foram todos importantes quadros do regime fascista. Outra iniciativa italiana voltada ao cinema foi a criação do Festival Internacional de Cinema de Veneza em 1932, que buscava conferir à Itália fascista uma aura de modernidade e sofisticação. Cf.: DRUICK, Zoë. *The International Educational Cinematograph Institute, Reactionary Modernism, And the Formation of Film Studies. Op. cit.*, p. 83-91. Conforme Maltby, essas políticas refletiam a crença de Mussolini de que o cinema era “l’arma più forte” (“a mais forte arma”) em suas campanhas de propaganda. Cf.: MALTBY, Richard. *The Cinema and the League of Nations*. In: HIGSON, Andrew; Maltby, Richard (Orgs.). *“Film Europe” and “Film America”*: Cinema, Commerce and Cultural Exchange, 1920-1939. Exeter: University of Exeter, 1999, p. 96. Inicialmente, as principais discussões sobre cinema conduzidas no âmbito da Liga foram realizadas pelos seus comitês permanentes. O Comitê Consultivo sobre o Tráfico de Mulheres e Crianças e o Comitê do Bem-Estar Infantil partilhavam de uma visão do cinema que se preocupava com o impacto social do novo meio de comunicação (moralidade, higiene e segurança, criminalidade infantil etc.). Muito da discussão sobre filmes, porém, se deu no seio do Comitê para Cooperação Intelectual e do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual, sediado em Paris, que abriram caminho para as discussões sobre filmes educacionais desenvolvidas pelo Instituto Internacional de Cinema Educativo. Cf.: MALTBY, Richard. *The Cinema and the League of Nations. Op. cit.*, p. 92-95; e DRUICK, Zoë. “Reaching the Multimillions”: Liberal Internationalism and the Establishment of Documentary Film. In: GRIEVESON, Lee; WASSON, Haidee (Orgs.). *Inventing Film Studies*. Londres: Duke University, 2008, p. 69-75.

<sup>75</sup> A Convenção isentava a importação, a exportação e o trânsito de filmes de caráter educacional internacional do pagamento de taxas alfandegárias e outras cobranças acessórias (art. III).

<sup>76</sup> Cf.: FUCHS, Eckhardt; BRUCH, Anne; ANNEGARN-GLÄSSAB, Michael. *Introduction. Op. cit.*, p. 6.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o cinema ganha um papel na batalha cultural e ideológica nos dois lados do conflito. Mesmo antes da declaração oficial de guerra, o regime nazista buscava restringir a importação dos filmes estadunidenses e fomentar a sua própria indústria, tanto para fins de entretenimento das massas, quanto de propaganda do governo.<sup>77</sup> No próximo capítulo, iremos narrar os casos do Japão e Coreia do Sul, que também chegaram a proibir o ingresso de filmes estrangeiros.

Nos EUA, a aliança entre Estado e Hollywood se dá desde cedo para a expansão do comércio internacional de filmes e, durante a Segunda Guerra, os estúdios são “convocados” a participar ativamente do conflito. As empresas passam a produzir documentários de propaganda direta e modulam grande parte dos enredos de suas obras ficcionais para transmitir valores estadunidenses e delinear o imaginário do inimigo. A instrumentalização do cinema na disputa ideológica continuará após o fim da guerra, em especial, durante a Guerra Fria. Naquele momento, os EUA tentavam consolidar a visão de prosperidade social e econômica do capitalismo, materializada na oferta de uma vida voltada ao consumo, o *American Way of Life*. Retornaremos à política americana posteriormente, ao tratarmos da construção da hegemonia dos EUA no campo cinematográfico.

**Figura 6. Omochabako series dai san wa: Ehon senkya-hyakusanja-rokunen, desenho japonês que mostra um Mickey maligno invadindo o país (1934) e *Commando Duck*, desenho do Pato Donald contra os japoneses (1944)**



<sup>77</sup> Deve-se observar que desde cedo o Estado alemão preocupou-se em fomentar a sua produção: “[e]m parceria com grandes corporações, o Estado alemão criou, em 1916, a Deulig, empresa para elaborar filmes de propaganda, e, em 1917, a Bufa, agência estatal ligada ao cinema. No mesmo ano, também em parceria com o capital privado, fundou a UFA (*Universum Film Aktiengesellschaft*), companhia que concentrou grande parte da produção, distribuição e exibição de filmes no país” (FARCHE, Bruna Kriek; COUTO, Maria Laura Tolentino Marques. O Cinema a Serviço da Cultura Política Nazista. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 346-364, 2017, p. 352). Para uma introdução sobre a política de cinema do nazismo, cf.: PEREIRA, Wagner Pinheiro. *O Império das Imagens de Hitler: O Projeto de Expansão Internacional do Modelo de Cinema Nazista na Europa e na América Latina (1933- 1955)*. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008; e URWAND, Ben. *A Colaboração: O Pacto entre Hollywood e o Nazismo*. São Paulo: LeYa, 2014.

Fonte: capturas de tela extraídas do YouTube.<sup>78</sup>

Ainda hoje as discussões sobre o uso político-ideológico do cinema permeiam as agendas dos governos. Durante a era Thatcher, foram produzidos filmes britânicos-indianos elogiosos ao passado colonial.<sup>79</sup> O diretor iraniano Jafar Panahi foi preso sob acusação de fazer propaganda contra o regime governamental. Recentemente, a China anunciou a proibição de conteúdos indesejados em sua programação de rádio e TV, o que envolve desde produções contrárias ao regime a artistas afeminados. No Brasil, o ex-presidente Jair Bolsonaro defendeu que filmes com temática LGBT não poderiam receber apoio da ANCINE.

O poder de persuasão do cinema não interessa apenas ao Estado, mas também à iniciativa privada. Em 1897, os irmãos Lumière já realizavam telas e vídeos publicitários para estabelecimentos comerciais e marcas de sabonete, mostarda, aperitivos e chocolates. Os primeiros desenhos animados publicitários surgem já no começo da década de 1920 e, em 1931, mais da metade das salas de cinema americanas difundiam mensagens publicitárias.<sup>80</sup>

Em 1919, o curta metragem cômico *The Garage*, com Buster Keaton e Roscoe Arbuckle, possivelmente inaugurou um recurso muito conhecido na indústria cinematográfica: o *product placement*, ou seja, a inserção de produtos em cena para sua divulgação comercial, no caso, uma rede de postos de gasolina.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CpLhprOsMLc>> e <<https://www.youtube.com/watch?v=IWAF3dQxAfQ>>. Acesso em: 9 de dez. de 2021.

<sup>79</sup> Cf.: SMIERS, Joost. *Artes sob Pressão. Op. cit.*, p. 31.

<sup>80</sup> Cf.: LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global. Op. cit.*, p. 228.

<sup>81</sup> Os representantes da indústria cinematográfica há muito tempo perceberam o seu potencial na venda de produtos. William Hays, presidente da MPPDA, afirmou em uma palestra proferida em 1927 o seguinte: “[m]uito além da importância física ou comercial do cinema está sua importância como influência sobre as ideias e os ideais, sobre a conduta e os costumes daqueles que os veem. [...] Eu poderia gastar todo o meu tempo dizendo-lhes como o cinema está vendendo mercadorias no exterior para cada fabricante americano. Será de interesse para vocês, como estudantes de business, não pensar pequeno sobre o fato de que aos filmes se segue o comércio” (HAYS, William *apud* BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro: princípio(s) de uma hegemonia. Tese (Doutorado em Cinema) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019, p. 120*). Nesse mesmo sentido, Sidney R. Kent, gerente da Paramount: “[o]s filmes americanos atualmente estão se deparando com muita oposição em países estrangeiros porque carregam algo que nenhuma outra mercadoria no mundo carrega. Filmes são como propaganda silenciosa, embora não sejam feitas com esse pensamento em mente. [...] o filme americano tem uma grande e direta relação com a balança comercial americana no exterior. Não esqueça isto. Se você investigar a situação do automóvel, descobrirá que os automóveis americanos estão fazendo ótimas incursões nos mercados estrangeiros e que a maior agência para a venda de automóveis americanos no exterior é o filme americano. Sua influência está trabalhando insidiosamente o tempo todo e mesmo que tudo isso seja feito sem qualquer intenção consciente, o efeito é o mesmo de uma agência de vendas. Cada um desses países estrangeiros em que nós distribuimos nossos filmes tem seu próprio histórico e sua própria história. Cada um quer produzir as histórias que são nativas de seu próprio país; cada um quer ter sua própria indústria” (KENT, Sidney R. *apud* BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro. Op. cit.*, p. 120-121).

**Figura 7. Montagem com cenas do curta metragem *The Garage* de 1919 e a marca Red Crown de postos de gasolina expostas na obra**



Fonte: Premium Beat (2016).<sup>82</sup>

Podemos citar diversos exemplos de casos de *product placement* de sucesso. Em 1982, Steven Spielberg queria usar o chocolate M&Ms nas cenas em que Elliot interage com o pequeno extraterrestre, no filme *E.T.* Porém, a companhia recusou o pedido de licenciamento. A Hershey, por outro lado, aceitou a solicitação e viu suas receitas aumentarem 65% no primeiro ano após o lançamento. De modo semelhante, o filme *Top Gun* aumentou em 40% as vendas dos óculos de sol *Aviator*, da Ray-Ban, além de impulsionar o número de alistamentos nos EUA. A aparição do carro Z3 da BMW no filme *Goldeneye* da franquia *007* (1995) resultou na encomenda de 9 mil unidades meses antes de seu lançamento oficial no mercado. A Chevrolet também viu as vendas do Camaro alavancarem após a aparição do carro no filme *Transformers* (2007).<sup>83</sup>

Nem sempre a indústria cinematográfica irá expor produtos e marcas de maneira explícita em cenas. Em muitos casos, o *marketing* é realizado de modo mais sutil. O filme pode relacionar certos estilos de vida, sentimentos ou valores ao consumo de determinados bens. A indústria tabagista investiu por anos para associar o cigarro ao glamour, rebeldia, sexualidade e, em alguns casos, à virilidade. A mensagem é transmitida com notória perspicácia, por meio dos acontecimentos da cena e dos atos ou falas de personagens.

A propaganda tampouco precisa ocorrer dentro do filme em si. A Volkswagen ganhou grande destaque na mídia anunciando o seu Passat 2012 ao personagem Darth Vader de *Star*

<sup>82</sup> MAHER, Michael. The Evolution of Product Placement in Film. *Premium Beat*, Nova Iorque, 25 de mar. de 2016.

<sup>83</sup> Cf.: BUKSZPAN, Daniel. 10 Big Successes in Product Placement. *CNBC*, Englewood Cliffs, 29 de jan. de 2014.

*Wars*. A campanha publicitária associada a um filme pode tomar as mais diferentes formas: sorteio de ingressos, patrocínio direto às obras audiovisuais, licenciamento da marca do filme para edições e linhas especiais de produtos, dentre outras.

**Figura 8. Trecho da campanha da Volkswagen com o personagem Darth Vader (2011)**



Fonte: captura de tela extraída do YouTube.<sup>84</sup>

As estrelas de cinema e todo o sistema de mídia ao seu redor (o chamado *star system*) também são vetores importantes de influência do comportamento dos consumidores. A boina de Greta Garbo; a camiseta branca de Marlon Brando; Brigitte Bardot e seu top de ombro, delineador carregado nos olhos e sapatos de bailarina, além do icônico vestido xadrez *Vichy*; Jennifer Aniston e seu penteado; Jennifer Beals e o moletom de um ombro são exemplos de atores e atrizes que ajudaram a definir as tendências no campo da moda. Os próprios eventos de premiação cinematográfica servem como vitrine mundial para que as marcas de roupas e acessórios possam associar seus produtos no desfile, representando o mais chique e glamoroso do imaginário coletivo.

Estima-se que nos EUA, os investimentos na inserção publicitária em bens culturais passaram de 190 milhões de dólares em 1974 para 512 milhões em 1984 e 3,4 bilhões em 2004, sendo 90% dos gastos destinados ao cinema e à televisão. As marcas anunciantes reconhecem que o público manifesta pouca hostilidade ou reação contrária a esta forma de

---

<sup>84</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=eGZNocni6zE>>. Acesso em: 9 de dez. de 2021.

divulgação. Pelo contrário, 80% dos estadunidenses declaram apreciar essa forma de publicidade.<sup>85</sup>

Esse uso estratégico de obras audiovisuais como ferramenta de promoção comercial não é exclusivo de Hollywood. Tamotsu Aoki, ao tratar do crescimento da companhia de bebidas Santory, narra que os mangás, animes e dramas (seriados) japoneses passaram a ser muito populares no restante da Ásia nos anos 1980. A produção europeia e americana era preterida pelos seriados japoneses, considerados mais familiares e realistas. Segundo o autor, “isso deu aos produtos japoneses uma aura difusa de simplesmente ‘parecerem bons’, e muitas pessoas passaram a sentir ‘desejo’ por eles”.<sup>86</sup> Na França, mais de 70% dos longas-metragens teriam ações de *merchandising*, com cinco ou seis marcas por obra.<sup>87</sup> Para citarmos um exemplo nacional, o filme *Tropa de Elite* mobilizou um aumento na venda de vestimentas militares.<sup>88</sup> No campo da televisão, diversas vezes novelas lançaram modas de vestuário como em *Dancin’ Days* (1978), *Roque Santeiro* (1985), *Quatro por Quatro* (1994) e *O Clone* (2001).

Essa ordem de constatações nos leva à reflexão de que o cinema interessa à economia política também pelo seu poder de influenciar ou transformar economias a partir das mudanças sociais e culturais operadas pelas mensagens transmitidas ao público. Nesse caso, evidencia-se um campo de disputa simbólica, ou seja, de disputas de narrativas, significantes e significados, mas que opera mudanças na vida econômica de uma sociedade.

Como já mencionado anteriormente, os interesses na produção de um filme não se encerram necessariamente no campo do lucro obtido com sua comercialização, mas podem visar mudanças de padrões de pensamento e comportamento que também terão reflexos econômicos. O produtor e diretor francês Marin Karmitz reflete justamente o seguinte:

... por trás do aspecto industrial existe também o ideológico. Sons e imagens sempre foram utilizados em propaganda, e a batalha real no momento é sobre quem conseguirá controlar o mundo das imagens. E, portanto, vender um determinado estilo de vida, uma determinada cultura, determinados produtos e certas ideias.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Cf.: LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global. Op. cit.*, p. 234.

<sup>86</sup> Cf.: AOKI, Tamatsu. Aspectos da Globalização no Japão Contemporâneo. In: BERBER, Peter L.; HUNTINGTON, Samuel. (Orgs.). *Muitas Globalizações: Diversidade Cultural no Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 94.

<sup>87</sup> Cf.: LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global. Op. cit.*, p. 233.

<sup>88</sup> Cf.: G1. Fenômeno ‘Tropa de Elite’ Chega à Moda e Kit Bope Custa R\$ 230. G1, Rio de Janeiro, 1 de out. de 2007.

<sup>89</sup> KARMITZ, Marin *apud* BARBER, B. R. *Jihad vs McWord*. New York: Ballantine Books, 1996, p. 82 *apud* SMIERS, Joost. *Artes sob Pressão. Op. cit.*, p. 30.



Edward Jay Epstein, por sua vez, pondera que muitas decisões tomadas por executivos, diretores e atores buscam a manutenção de prestígio social e cultural, experimentações estéticas, maximização do prazer e até mesmo a pura diversão. Nesse sentido, os jantares, eventos esportivos, cerimônias de premiação e outros eventos relacionados à posição na comunidade também fazem parte da motivação de seus agentes.<sup>90</sup>

O próprio Walt Disney chegou a afirmar: “[n]ão faço filmes só para ganhar dinheiro. Ganho dinheiro para fazer mais filmes”.<sup>91</sup> Ao que parece, a fundação da Buena Vista Distribution, distribuidora do grupo Disney, não fora criada em razão de um cálculo econômico de lucratividade. Seu surgimento está relacionado à paixão do empresário pelos seus próprios documentários, considerados como algo mais que meros empreendimentos comerciais e que não estavam recebendo a devida atenção da antiga distribuidora, a RKO.<sup>92</sup> Louis B. Meyer, cofundador da MGM, teria dito que só faria filmes os quais não tivesse vergonha dos seus filhos assistirem.<sup>93</sup>

Isso faz com que o debate em torno de políticas econômicas ou da regulação da economia do setor cinematográfico demande certas sofisticções. As já mencionadas cotas de tela, por exemplo, são instrumentos jurídico-econômicos que servem tanto para garantir a participação da produção nacional no mercado, como para reduzir a influência cultural da produção estrangeira, preservando em certa medida a nossa identidade e freando o exercício desse *soft power* na conformação de nossa vida social, econômica e cultural.

---

<sup>90</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 138, 245 e seguintes. Nesse sentido, “[a] pesar de todas as projeções e resumos financeiros à sua disposição, o executivo do estúdio não pode confiar unicamente na análise econômica dos custos e receitas. Ele deve levar em conta também o valor menos quantificável de um possível ‘hit’, que, embora talvez não recupere os custos, pode, entretanto, gerar alta visibilidade para o estúdio dentro do setor, da comunidade e da imprensa. Em suas discussões com um consultor financeiro, Lew Wasserman enfatizou a necessidade de produzir os filmes que Hollywood considerava vencedores – capazes não só de ganhar nas bilheterias como de conquistar prêmios e sucessos entre os críticos –, nem que fosse apenas para aumentar o prestígio do estúdio dentro da comunidade Hollywoodiana” (*Ibidem*, p. 152). Essa percepção também pode ser ilustrada na fala do juiz Irving Shimer, do Tribunal Superior da Califórnia, ao apreciar queixas à aquisição da MGM pelo banco Crédit Lyonnais, insinuou que os banqueiros “não estavam interessados em fazer filmes [mas sim] em conquistar garotas” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 250).

<sup>91</sup> DISNEY, Walt *apud* EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 245. Para uma introdução sobre a atual gestão administrativa da companhia, conferir: MARTEL, Frédéric. *Mainstream: A Guerra global das mídias e das culturas*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 61 e seguintes.

<sup>92</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 251.

<sup>93</sup> MAYER, Louis B. *apud* VIEIRA, Mark A. *Irving Thalberg: Boy Wonder to Producer Prince*. Los Angeles: University of California, 2009, p. 18. Samuel Goldwyn, sócio na mesma companhia, por sua vez, teria dito que os filmes são para o entretenimento e que mensagens deveriam ser entregues pela Western Union; e também afirmou de maneira jocosa que “se eu estivesse neste negócio apenas pelo negócio, não estaria neste negócio” (GOLDWYN, Samuel *apud* COURT, David. *Shakespeare's Fortune: How Copyright Has Failed Authors and Why It Matters*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Australian National University, Canberra, 2013, p. 65).

Por fim, devemos fazer uma observação adicional a respeito da relação entre a linguagem e a economia política. O domínio da linguagem está diretamente relacionado ao que se considera hoje “aceitável” como cinema. A hegemonia cultural e econômica dos EUA no campo cinematográfico permitiu que Hollywood definisse grande parte das convenções da linguagem cinematográfica. Desse modo, o público acostumou-se aos padrões estéticos e técnicos dos filmes estadunidenses, a ponto de se construir uma identificação entre cinema e cinema estadunidense. A padronização de um determinado tipo de linguagem cinematográfica é propensa a oferecer a conclusão de que há uma forma “correta” de se fazer cinema. Se o público incorpora e aceita a linguagem adotada por Hollywood, há de estranhar aquelas que não seguem essa “gramática”. Desse modo, dominar essa linguagem é uma condição de entrada e competitividade no mercado. A disputa pela linguagem cinematográfica não é, pois, apenas simbólica, mas também econômica.

Vale dizer que a consolidação da linguagem cinematográfica americana não é apenas uma “consequência natural” de sua hegemonia no mercado. A indústria cinematográfica dos EUA é hábil na criação de instâncias simbólicas que ajudam a validar e chancelar o valor cultural dos seus filmes. Assim, a crítica cinematográfica e cerimônias como o Oscar ajudam a fixar a atenção do público mundial em um determinado conjunto de obras consideradas dignas de mérito. Até pouco tempo, filmes estrangeiros concentravam-se em uma categoria própria das premiações, reservando aos americanos um lugar de especial destaque dentro desse sistema. Pode-se até dizer, inclusive, que existe uma certa predileção em premiar obras que prestam homenagens a Hollywood, reforçando o famoso discurso de terra dos sonhos – são exemplos dos últimos anos: *Era uma vez em Hollywood* (2020), *Nasce uma estrela* (2019, esse mais focado na indústria da música), *A Forma da Água* (2018), *La La Land* (2017) e *O Artista* (2012).<sup>94</sup>

A quebra dessa hegemonia sobre o domínio da linguagem e das instâncias de legitimação é um processo complexo e que concerne tanto ao campo econômico quanto

---

<sup>94</sup> Entre meados de 1910 e 1960, universidades, museus e governo abraçaram o cinema como uma ferramenta de construção da identidade cultural americana. Os filmes se mostraram como uma maneira hábil de moldar a cultura popular aos valores tradicionais americanos. Para o empresariado, o fortalecimento dos laços com essas instituições era uma maneira de estabilizar o crescimento da indústria, que agora poderia contar com a chancela e reconhecimento de suas produções como obras de arte e legítimas representantes da cultura nacional. É nesse contexto que surgem programas de formação e profissionalização de mão de obra especializada em cinema, criação de circuitos não comerciais de exibição, formação de coleções e acervos audiovisuais e estruturação de um pensamento crítico sobre o próprio setor. Um dos resultados dessa comunhão de esforços foi a consolidação de uma audiência nacional e internacional para o cinema americano. Cf.: DECHERNEY, Peter. *Hollywood and the Culture Elite: How the Movies Became American*. Nova Iorque: Columbia University, 2005.

simbólico. Mesmo que a produção pretenda inovar ou subverter o padrão cinematográfico atual, é necessário que o público tenha condições de acessar estas obras, seja em termos simbólicos (compreensão da nova linguagem proposta), seja em termos mercadológicos (presença nas salas de cinema). Delineia-se, portanto, um outro desafio para o campo do direito econômico, que é justamente essa condição de dependência cultural da linguagem cinematográfica global. A questão que se coloca, nesse caso, é como fomentar um cinema nacional com nossa própria identidade e características e que possa ter, concomitantemente, competitividade no mercado.

#### I.4. O cinema como indústria cultural e cultura de massa

Entrevistador: O que o atraiu a fazer Tubarão?

Spielberg: Posso falar a verdade?

Entrevistador: Vamos lá, diga a verdade.

Spielberg: Posso me meter em encrencas se disser a verdade.

STEVEN SPIELBERG em entrevista a David Helpern.<sup>95</sup>

A ideia de que uma estrela nasce é uma bobagem. Uma estrela é criada, cuidadosamente e a sangue-frio, construída do nada, de ninguém. Idade, beleza, talento, muito menos talento, não tem nada a ver com isso. Poderíamos fazer bolsas de seda com orelhas de porcos todos os dias da semana.

LOUIS B. MAYER (fala atribuída), fundador da MGM.

A submissão não é sempre aberta. Uma de suas formas mais populares é alterar-se quando o conquistador aparece no horizonte, de maneira que, ao chegar, estaremos tão parecidos com ele que podemos desejar viver sob o seu jugo.

RAYMOND WILLIAMS.<sup>96</sup>

Ninguém sabe de nada... Não há uma única pessoa em todo o campo do cinema que sabe com certeza o que vai funcionar. Toda vez é um chute e, se você for sortudo, um chute educado.

WILLIAM GOLDMAN, roteirista, vencedor de dois Oscar.<sup>97</sup>

A chamada indústria cultural diz respeito ao processo de produção e exploração de bens culturais (como filmes e músicas) de modo estandardizado e homogêneo, tal como em outras indústrias do mercado. Diferente de outras expressões artísticas, o cinema nasce a partir do desenvolvimento de inovações tecnológicas concebidas no campo das pesquisas científicas. A capacidade técnica de replicação, ou seja, de reprodução em tiragens dos filmes viabiliza desde cedo a sua exploração econômica em maior escala, reduzindo seus custos de produção e ampliando a margem de ganhos na comercialização.

As manifestações culturais de uma sociedade podem surgir pelos mais variados motivos, como o impulso criativo de indivíduos ou a manutenção de rituais de natureza espiritual. Na indústria cultural, porém, a produção é mobilizada por empresas a partir do intuito primordial do lucro. Evidentemente, a produção de um filme pela indústria cultural pode ocorrer também visando outras finalidades, até mesmo político-ideológicas, como já

---

<sup>95</sup> SPIELBERG, Steven *apud* EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 297.

<sup>96</sup> WILLIAMS, Raymond. *Cultura e Materialismo*. São Paulo: UNESP, 2011, p. 266.

<sup>97</sup> GOLDMAN, William 1983, p. 39 *apud* ACHESON, Keith; MAULE, Christopher J. Understanding Hollywood's Organization and Continuing Success. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 18, n. 4, p. 271-300, 1994, p. 284, tradução nossa.

apresentado no tópico anterior, mas o seu objetivo primordial continuará sendo a reversão de dividendos para seus investidores.

Esta produção cinematográfica no modelo industrial demanda altos investimentos, não apenas na realização do filme em si, mas também nos processos de distribuição e marketing. Já há alguns anos grande parte da produção hollywoodiana é financiada por multinacionais fora do campo do entretenimento, inclusive instituições bancárias. Tais conglomerados acabam influenciando o planejamento estratégico dos estúdios e o próprio direcionamento criativo das produções. Isso porque esses financiadores buscarão amenizar ao máximo os riscos de insucesso da produção, ou seja, há uma preocupação em assegurar de todo modo a maior rentabilidade possível do filme.<sup>98</sup>

Assim, desde os estágios iniciais de realização de um filme, com as primeiras rodadas de negócio para captação de recursos e aprovação das filmagens, executivos e demais agentes

---

<sup>98</sup> Gilles Lipovetsky e Jean Serroy, ao tratar da internacionalização dos investimentos financeiros nessa área, explicam que: “ainda que os movimentos de capitais estrangeiros na cena hollywoodiana não sejam novos, a época presente marca uma virada em razão da forma intensificada do fenômeno. Em primeiro lugar, nas duas últimas décadas, um certo número de estúdios hollywoodianos passou para o controle de grupos europeus, australianos e japoneses, com vocação mundial. Em segundo, os filmes americanos são cada vez mais financiados por capitais estrangeiros: dos 30 primeiros filmes no box-office de 2001, 32% eram sustentados por financiamentos internacionais. Os fundos alemães representam de 15% a 20% dos 15 bilhões de dólares mobilizados para o financiamento de todos os filmes dos grandes estúdios em Hollywood. São cada vez maiores os capitais provenientes do Japão, da Alemanha, da Grã-Bretanha e da França que, através de contratos de coprodução, financiam Hollywood. Se o cinema americano é exportado para o mundo inteiro, ele é produzido de forma crescente por capitais internacionais. [...] Nesse contexto de internacionalização dos capitais financeiros, a exportação de filmes representa mais da metade dos rendimentos dos grandes estúdios” (LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global. Op. cit.*, p. 24-25). Ainda a propósito, os autores explicam que a espiral de aumento nos orçamentos de produção e marketing acelera ainda mais a financeirização do mundo do cinema: “[c]erca de 10 bilhões de dólares foram investidos no cinema americano em três anos (2004-2007). Wall Street assinou um acordo de financiamento de 300 milhões de dólares com a Paramount e de 600 milhões com a Fox, e também assumiu o controle de alguns estúdios como a MGM. O Deutsche Bank, por sua vez, sustenta com 600 milhões de dólares a metade da produção da Universal e da Sony Columbia, e o banco Goldman Sachs põe na mesa um bilhão de dólares para financiar a Weinstein Company. Para dividir os riscos, os fundos de investimento intervêm no conjunto da produção de um estúdio, que realiza em geral entre 10 e 15 filmes por ano, sabendo que, como diz um especialista da produção hollywoodiana, ‘um estúdio perde dinheiro num terço de sua produção, ganha muito num outro terço e mal consegue equilibrar o último’” (LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global. Op. cit.*, p. 57). A presença do mercado financeiro no setor não é particularmente nova. Pelo contrário, data desde os primórdios da indústria: “durante a crise financeira do início da década de 30, os estabelecimentos bancários de Wall Street de propriedade de Morgan, e o Chase National Bank, que pertencia a Rockefeller, tomaram conta temporariamente de vários estúdios na qualidade de depositários de bens em penhora ou de síndicos de massas falidas. E como detinham grandes blocos de ações, continuaram a exercer influência sobre as companhias durante toda a década” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano. Op. cit.*, p. 192). Segundo Lewis Jacob, em seu livro *A Ascensão do Filme Norte Americano* (1939), “a concorrência na indústria cinematográfica hoje [...] resumiu-se numa luta entre os dois maiores grupos financeiros do país pelo equilíbrio do poder dentro dos oito estúdios principais e seus cinemas e canais de distribuição filiados” (JACOB, Lewis, 1939 *apud* SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano. Op. cit.*, p. 192). Cf. também: GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood: o mercado cinematográfico brasileiro e as majors na Associação Brasileira Cinematográfica (1930-1944)*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

da indústria cinematográfica se concentram nos aspectos do projeto que podem atrair ou repelir investidores, distribuidoras, exibidores, potenciais licenciados estrangeiros, fabricantes de brinquedos, o público e outros relacionados - o que também envolve questões estéticas e o conteúdo do filme. Produções de duração muito extensa, por exemplo, costumam diminuir a quantidade de obras exibidas diariamente nas salas, o que gera uma certa desconfiança e descontentamento dos exibidores, que não sabem ao certo se o filme terá sucesso suficiente em contrapartida à redução das sessões.<sup>99</sup>

Hollywood desenvolveu diversas fórmulas, tanto narrativas quanto técnicas, para assegurar que o filme possa oferecer a melhor experiência de prazer e lazer à audiência. Isso passa por diversos aspectos da realização do filme como a escolha do elenco, o uso da trilha sonora, a velocidade de transição de cenas, a iluminação e assim por diante.

Ainda que o conteúdo dos filmes seja a parte central dessa indústria, busca-se também captar a atenção de seus consumidores a partir das inovações tecnológicas. Os efeitos especiais, as técnicas de projeção e som, o conforto das cadeiras e todo o aparato das salas servem para estimular os sentidos e despertar estímulos em todas as direções. Em outras palavras, o que poderíamos denominar de “cinema de caráter industrial” não é sinônimo do

---

<sup>99</sup> Edward Jay Epstein explica que: “[a]ntes de tomar a decisão de dar o sinal verde, os estúdios costumam apurar se os filmes podem receber patrocínio publicitário dos grandes parceiros de merchandising. Todos os estúdios mantêm contato, às vezes até mesmo arranjos contratuais, com cadeias de fast-food, empresas de bebidas, fabricantes de brinquedos e outros anunciantes dispostos a investir dezenas de milhões de dólares para promover um único filme, em troca da atenção que ele atrairá para os seus produtos. [...] Em 1996, o McDonald’s selou uma aliança de dez anos com a Disney, por meio da qual concordou em promover os desenhos animados do estúdio, e outros voltados para a família, multiplicando assim consideravelmente o orçamento de marketing da Disney. A gigante do hambúrguer investiu mais de 100 milhões de dólares – quatro vezes o orçamento de publicidade do estúdio – em um único filme, *Monstros S.A.* [...] Os estúdios avaliam o roteiro, tendo em foco os personagens que podem ser licenciados para os fabricantes de brinquedos, bonecas, vestuário, entre outros. Nesse caso, eles podem contar com a entrada de mais esses royalties na compensação de despesas” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p.150-151). Peter Gurber e Peter Bart, executivos que atuaram em diversos estúdios, afirmam que: “[a] maioria dos estúdios pede que os executivos de marketing e distribuição apresentem projeções de desempenho antes mesmo de dar sinal verde para a produção, além de uma análise de custo sobre a quantia a ser investida para que o filme, ao ser lançado, atinja a bilheteria esperada” (GURBER, Peter; BART, Peter *apud* EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p.146). Ainda segundo Epstein: “[q]uando a conclusão do filme é garantida por uma seguradora, como a International Filme Guarantors (IFG), esta geralmente exige que os diretores separem o trabalho da [computação gráfica] em duas listas: uma dos planos que são ‘essenciais’ e outra dos ‘desejáveis’. Conforme explicou um executivo da área, os itens da primeira lista são feitos primeiro; depois, se a produção ultrapassar o orçamento, pede-se ao diretor para cortar os itens da segunda lista” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 172). Edward Epstein também pondera o seguinte sobre as cadeias de varejo: “[o] Wal-Mart, por exemplo, adotou a política de avaliar os DVDs, vídeos e CDs de acordo com seus próprios critérios do que é conteúdo obsceno, sexual ou seja lá o que for que possa ofender os ‘valores familiares’. [...] De acordo com um alto executivo da divisão de entretenimento doméstico da Warner Bros., às vezes é possível atender a esses critérios com mudanças simples no roteiro, por exemplo, ‘substituindo lutas de kung fu sangrentas por outras mais realistas’ ou, em alguns casos, ‘modificando um pouco o enredo’. Isso significa que os estúdios agora estão alterando seus produtos não apenas para as cadeias de cinema, mas também para as cadeias de varejistas. ‘A produção de filmes não pode mais contemplar apenas o público de cinema’, explicou o executivo da Warner Bros” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p.146).

filme apenas, mas engloba uma experiência voltada a atizar os sentidos no contexto do entretenimento e prazer de seus consumidores.

No campo da história a ser contada, utilizam-se diversos tipos de clichês que incluem arquétipos de personagens, construção da narrativa em três atos e a recorrência de certos temas, enquanto alguns são evitados. Certas obras passam por múltiplas filmagens de cenas, inclusive o final, que são testadas pelos estúdios antes de seu lançamento - como foi o caso de *Atração Fatal* (1987). A edição do filme também se esforça para atender às expectativas de classificação indicativa esperada pelos investidores e exibidores. *Assassinos por Natureza* (1994), por exemplo, teve 150 cortes até chegar na classificação desejada.

Além dos clichês, os filmes da indústria cultural adotam uma gramática própria de facilitação da compreensão do que é apresentado, em contraposição ao tradicionalmente chamado de arte erudita ou belas artes. As obras podem ser consumidas mesmo em estado de distração. Elimina-se aqui a necessidade do referencial, da informação prévia e da educação preparatória para a plena fruição ou compreensão daquele produto.<sup>100</sup> Hollywood logrou desenvolver não apenas essa simplificação da linguagem cinematográfica, mas também a capacidade de fazer com que seus filmes sejam palatáveis a todo o mundo, a despeito das barreiras e diferenças culturais entre países.

Ao buscar maximizar as chances de êxito e rentabilidade, a indústria cinematográfica reforça o fenômeno de standardização dos filmes, que já não é apenas um recurso de barateamento da produção, mas visa assegurar que o público consuma os produtos já conhecidos e tradicionalmente aceitos, sem maiores resistências ou desconfortos. Os grandes estúdios de Hollywood mantêm um complexo e caro sistema de monitoramento de informações e pesquisas para análise do comportamento e da opinião de seus consumidores, de modo a viabilizar planejamentos mais adequados de distribuição e futuros lançamentos.

É verdade que há diferenças entre gêneros cinematográficos e entre produtos voltados a públicos distintos. Strauss Zelnick, quando presidente da 20th Century Fox, explicou que as empresas aéreas não gostam de palavrões, sexo ou violência, enquanto hotéis e motéis com

---

<sup>100</sup> Na explicação de Pierre Bourdieu: “[q]uanto mais a produção artística obedece exclusivamente às exigências internas da comunidade artística, tanto mais as obras oferecidas excedem as capacidades de recepção dos consumidores potenciais (os ‘burgueses’) e tanto maior a defasagem entre a oferta e a demanda. Tal sucede porque a característica específica dos bens simbólicos consiste no fato de que o consumo de tais bens encontra-se restrito aos detentores do código necessário para decifrá-los, a saber, os que detêm as categorias de percepção e de apreciação adquiridas pelo convívio com as obras produzidas segundo tais categorias, uma vez que essas obras foram produzidas com base na negação das normas de produção anteriores e das categorias de percepção correspondentes” (BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. Op. cit., p. 198).

TV a cabo já demonstram predileção por pornô *light*.<sup>101</sup> Contudo, pode-se dizer que os filmes da indústria cultural, ainda que possam ser produzidos de modo segmentado para certos nichos de consumidores, apresentam alguns denominadores comuns que fazem parte dessa estandardização, a exemplo da própria linguagem cinematográfica adotada. As palavras do empresário são bastante elucidativas a esse respeito:

[n]ossa fórmula é: primeiro, todos os filmes devem ser guiados por uma história; segundo, filmes mais caros podem ser guiados pelo apelo do astro/estrela e pela história; terceiro, nunca faça um filme que não seja guiado pela história ou pelo apelo do astro/estrela ou um filme caro guiado pela história que não é guiado pelo apelo do astro/estrela.<sup>102</sup>

Evidentemente, os filmes não podem ser meras repetições pois, para despertar o interesse do público, devem proporcionar algum grau mínimo de novidade, ainda que esse esteja interessado primordialmente no entretenimento. A indústria cinematográfica permite-se inovar, ainda que se deixe conduzir pelas fórmulas de sucesso. Edgar Morin afirma que o filme busca “uma síntese difícil do padrão e do original”.<sup>103</sup> Ainda assim, o modelo industrial tende a tornar a produção hollywoodiana menos inovadora. Harry Sloan, ex-presidente da MGM, afirmou que “os grandes estúdios não sabem mais produzir”,<sup>104</sup> motivo pelo qual a empresa apostava em produtoras independentes com orçamentos mais modestos.

A presença maciça de *remakes* (refilmagens) pode ser um sintoma da crise criativa muitas vezes atribuída à Hollywood. Entre as cinquenta maiores bilheterias de filmes lançados desde 2010, apenas quatro são conteúdos originais,<sup>105</sup> enquanto os demais derivavam de quadrinhos, livros, franquias já existentes ou outros filmes.<sup>106</sup> Aliás, a indústria

---

<sup>101</sup> Cf.: ZELNICK, Strauss *apud* SMIERS. *Artes sob Pressão. Op. cit.*, p. 50. Sobre as fórmulas de roteiro utilizadas pelos grandes sucessos de Hollywood, cf.: FIELD, Syd. *Roteiro: os fundamentos do roteirismo*. Curitiba: Arte & Letra, 2014.

<sup>102</sup> ZELNICK, Strauss *apud* SMIERS, Joost. *Artes sob Pressão. Op. cit.*, p. 24.

<sup>103</sup> MORIN, Edgar, 1962 *apud* LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global. Op. cit.*, p. 39.

<sup>104</sup> SLOAN, Harry, 2006 *apud* LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global. Op. cit.*, p. 15.

<sup>105</sup> São eles: *Frozen* (2013) e *Zootopia: Essa Cidade é o Bicho* (2016), ambos produzidos pela Disney, *Bohemian Rhapsody* (2018), da 20th Century Fox (que hoje pertence à Disney), e a produção chinesa *The Battle at Lake Changjin* (2021). O número cai para apenas dois quando se considera que o filme *Frozen* é livremente baseado no conto de fadas “A Rainha da Neve”, de Hans Christian Andersen, e que *Bohemian* é baseado na carreira da banda Queen. Cf. a lista de maiores bilheterias mundiais em: <[https://www.boxofficemojo.com/chart/ww\\_top\\_lifetime\\_gross/?area=XWW&ref\\_=bo\\_cso\\_ac](https://www.boxofficemojo.com/chart/ww_top_lifetime_gross/?area=XWW&ref_=bo_cso_ac)>. Acesso em: 29 de nov. de 2021.

<sup>106</sup> As chamadas franquias cinematográficas são um ativo especialmente lucrativo para a indústria. As dez maiores, em termos de faturamento de bilheteria global, são: o universo cinematográfico da Marvel (22,59 bilhões de dólares em 12 anos), *Star Wars* (10,2 bilhões), o universo bruxo de Harry Potter (9,18 bilhões), James Bond (6,89 bilhões), Homem-Aranha (6,35 bilhões), X-Men (6,03 bilhões), *Velozes e Furiosos* (5,9 bilhões), Terra Média e o universo de Senhor dos Anéis (5,86 bilhões), o Universo Cinematográfico da DC (5,6 bilhões) e *Jurassic Park* (4,99 bilhões). Cf.: WHITTEN, Sarah. The 13 highest-grossing film franchises at the box office. *CNBC*, Englewood Cliffs, 31 de jan. de 2021.



cinematográfica de Hollywood também é hábil no processo de apropriação de obras inicialmente produzidas em outros países. Assim, até filmes estrangeiros de sucesso modesto são refilmados nos padrões americanos, com novos atores e, não raro, novos roteiros, para converterem-se em filmes transnacionais.

A indústria cultural também se caracteriza por um intenso processo de concentração econômica e societária, tanto horizontalmente quanto verticalmente. Trata-se do acúmulo de poder econômico para ampliar capacidades de investimento e de negociação no mercado, aumentando a escala, reduzindo custos e amenizando riscos. No polo da produção, as fusões e aquisições permitem ampliar o controle sobre acervos e catálogos de filmes, marcas e demais ativos de propriedade intelectual. No ramo da distribuição, o aumento do poder econômico das distribuidoras permite que estas possam pressionar as salas de cinema e demais exibidoras em acordos mais favoráveis para a exibição de seus filmes, inclusive no âmbito internacional. De modo semelhante, o controle sobre as redes de exibição assegura a prerrogativa sobre o que será ofertado afinal aos consumidores.<sup>107</sup>

De fato, um dos pontos mais sensíveis da indústria cinematográfica é a disputa pelo controle das janelas de distribuição e exibição. Imagine-se quantos ingressos precisam ser vendidos para amortizar o orçamento de produção de uma obra como *Avatar*, na ordem dos 237 milhões de dólares.

Destarte, para garantir o consumo de um filme, há uma tendência de integração vertical da cadeia cinematográfica, ou seja, as corporações buscarão o controle da produção, distribuição e exibição como medida para assegurar o retorno de seus investimentos. Mesmo quando a integração societária não é possível por barreiras jurídicas de proteção à concorrência ou de outra natureza regulatória, os agentes do setor audiovisual buscarão firmar acordos de exclusividade ou outros mecanismos contratuais para ampliar seu controle sobre a

---

<sup>107</sup> No caso do mercado americano, o final de semana de estreia é um momento crítico e estratégico, posto que é o momento mais lucrativo para os agentes do setor. Inclusive, é comum que os acordos de distribuição e exibição prevejam um repasse maior para os estúdios nas primeiras semanas de lançamento. Isso é feito também para desestimular os cinemas a substituírem muito rapidamente a programação. Sobre a questão, conferir: CORTS, Kenneth. S. The Strategic Effects of Vertical Market Structure: Common Agency and Divisionalization in the US Motion Picture Industry. *Journal of Economics & Management Strategy*, Hoboken, v. 10, n. 4, p. 509-528, 2001.

cadeia.<sup>108</sup> No próximo capítulo, retornaremos a este assunto no contexto das políticas industriais.

Assim como ocorre em outras áreas, a indústria cinematográfica lança mão de diversos instrumentos para ampliar a divulgação e criação do desejo dos consumidores sobre suas obras. Isso envolve a escolha de celebridades com poder de atração de público, altos investimentos em *marketing*, realização de promoções comerciais de todo o gênero, financiamento de críticas sobre os filmes, dentre outras ações. O planejamento de marketing não é uma etapa que começa após as filmagens, mas sim logo no “sinal verde” da produção.<sup>109</sup>

Para se ter uma dimensão da importância da publicidade nesta indústria, os gastos de marketing, também chamados de *prints and advertising* (P&A) no vocabulário americano, representam em média 10% do orçamento total do filme.<sup>110</sup> Estima-se que o orçamento de publicidade de *Vingadores: Ultimato*, segunda maior bilheteria da história, tenha sido de 35%

---

<sup>108</sup> Paul Tolila considera que, nos setores da indústria cultural prevalece um “*oligopólio de franja*”, uma vez que há uma série de empresas independentes que atuam em nichos de mercados pouco ou não atendidos pelo grande centro oligopolista. Apesar de serem as maiores responsáveis pelo esforço inovativo, essas pequenas empresas se caracterizam pela fraqueza de sua participação no mercado, pela fragilidade e pela dificuldade de entrada nos setores em que a *major* já atua. Curiosamente, os grandes conglomerados, frequentemente, adquirem tais empresas independentes, até assumindo riscos e prejuízos. Como aponta o autor, a estratégia envolve não deixar “os ‘pequenos átomos’ se ligarem uns aos outros para se tornarem ‘grande moléculas’ capazes, por exemplo, de entrar na distribuição ou na comercialização, as ‘majors’ preferem comprá-los para evitar novos concorrentes e preservar ou aumentar sua fatia de mercado” (TOLILA, Paul. *Cultura e Economia: Problemas, Hipóteses, Pistas*. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2007, p. 45). Sobre a aquisição de produtoras independentes por Hollywood, conferir: MARTEL, Frédéric. *Mainstream: A Guerra global das mídias e das culturas*. Op. Cit., p. 109 e seguintes.

<sup>109</sup> “Na década de 1930, os trailers das próximas atrações sempre acompanhavam o primeiro filme de uma sessão dupla e simplesmente informavam o público semanal, geralmente com algumas poucas tomadas dos astros, sobre os filmes programados para a semana seguinte. [...] [Atualmente], o pessoal do marketing começa a trabalhar no trailer já antes do fim da produção. Eles vasculham o roteiro, o storyboard e a montagem preliminar para encontrar imagens e palavras provocativas. Como o seu propósito é capturar a atenção de um futuro público potencial, eles não têm escrúpulos de usar qualquer parte do material filmado, ainda que não venha a ser utilizada na montagem final” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. Op. cit., p. 187).

<sup>110</sup> Cf.: STEPHEN FOLLOWS. The Cost of Movie Prints and Advertising. *Stephen Follows*, Londres, 27 de fev. de 2017. Segundo Gilles Lipovetsky e Jean Serroy: “[n]os anos 1940, mesmo os estúdios mais avançados não gastavam mais de 7% do custo de produção em publicidade. Nos dias de hoje, o custo de promoção dos filmes americanos se eleva em média a mais de um terço e, nos casos extremos, a mais da metade do custo de produção. O orçamento médio de marketing de um filme era de 6,5 milhões de dólares em 1985; ele atingiu 39 milhões de dólares em 2003. O imperativo é inundar o mercado, criar um megaevento através de uma estratégia de onipresença do filme tanto nas salas como na mídia. Em consequência disso, a maior parte das receitas em salas é obtida nas primeiras semanas de lançamento. Enquanto nos anos 1960 um filme efetuava sua carreira em salas durante dois ou três anos, nos anos 2000 ele efetua 80% de suas receitas durante as quatro primeiras semanas” (LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global*. Op. cit., p. 61).

do total do orçamento de produção, esse último na ordem de 357 milhões de dólares. O faturamento de bilheteria do filme, por sua vez, foi de 2,7 bilhões de dólares.<sup>111</sup>

Outro ponto relevante sobre a indústria cinematográfica é o seu potencial de exploração de produtos e obras derivadas do filme. Após o lançamento das salas de cinema, a obra é levada para outros segmentos de exploração como TV a cabo, plataformas de streaming e TV aberta. Paralelamente, os titulares poderão explorar outros bens licenciados do filme e seus elementos como brinquedos, jogos de videogame, trilhas sonoras e assim por diante. *Jurassic Park*, por exemplo, rendeu um bilhão de dólares com produtos derivados e *Rei Leão* cerca de 700 milhões – contra 310 milhões de receitas em salas.<sup>112</sup> Estima-se que, em 2002, “os personagens do mundo do entretenimento responderam por mais de 114 bilhões de dólares em vendas no varejo de produtos licenciados, gerando para os estúdios a soma estimada de 1,7 bilhão”.<sup>113</sup> Edward Jay Epstein argumenta que o mercado de licenciamento de produtos é o que movimenta efetivamente hoje o mercado audiovisual, sendo que os grandes estúdios já não estão tão preocupados com o desempenho da bilheteria das salas em si.<sup>114</sup>

O funcionamento da indústria cultural é um rico campo de pesquisa, mas, neste tópico, nos interessa lançar luz sobre uma crítica relevante à economia política e ao direito econômico da cultura, que nos ajuda a refletir sobre o lugar do cinema em países subdesenvolvidos.

A produção em escala industrial faz com que esses bens culturais sejam consumidos por uma ampla parcela da população. Por esse motivo, convencionou-se chamar a cultura produzida pela indústria cultural como “cultura de massa”. Esta não se confunde com a cultura popular, fruto das manifestações culturais das camadas socioeconômicas mais baixas. Vale aqui recorrer às contribuições teóricas da Escola de Frankfurt, responsável por cunhar os próprios termos “indústria cultural” e “cultura de massa”.

Walter Benjamin, em seu clássico ensaio *A Obra de Arte na Época de Sua Reprodutibilidade Técnica* (1936), reflete que o advento das tecnologias que permitiram a reprodução de exemplares transformou as relações até então estabelecidas com as obras de arte. O cinema, ápice desse rompimento com uma cultura tradicional, ofereceria entretenimento sem espírito crítico, quando produzido sob o modo de produção capitalista.

---

<sup>111</sup> Disponível em: <<https://www.boxofficemojo.com/release/r13059975681/>>. Acesso em: 4 de out. de 2021. Cf. também: D’ALESSANDRO, Anthony. ‘Avengers: Endgame’ \$200M+ Promo Campaign Is Marvel’s Biggest Ever, Surpassing ‘Infinity War’ & More. *Deadline*, Los Angeles, 17 de abr. de 2019.

<sup>112</sup> Cf.: LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Tela Global*. *Op. cit.*, p. 61.

<sup>113</sup> EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 122.

<sup>114</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*

Benjamin expõe a preocupação com a capacidade de instrumentalização política do cinema, capaz de mobilizar e direcionar o consumo cultural das massas.<sup>115</sup>

Max Horkheimer e Theodor Adorno, por sua vez, em trabalho de 1947, argumentam que a indústria cultural não é apenas uma nova etapa da transformação da arte em mercadoria. Além do próprio lucro de seus empresários, a indústria cultural serviria ao propósito de organizar, mecanizar e domesticar as massas. Logo, a produção da indústria cultural não atende apenas a um imperativo econômico imediato de lucratividade, mas serve à própria manutenção do modo de produção capitalista. A indústria cultural não é, pois, apenas um fruto do capitalismo, mas constitui parte estruturante desse. Esta indústria oferece padrões de

---

<sup>115</sup> Nas palavras do autor: “os produtores de filmes têm interesse em estimular a atenção das massas para representações ilusórias e espetáculos equívocos. [...] As técnicas de reprodução aplicadas à obra de arte modificam a atitude da massa diante da arte. Muito reacionária diante, por exemplo, de um Picasso, a massa mostra-se progressista diante, por exemplo, de um Chaplin. A característica e a experiência vivida correspondente ligaram-se, de modo direto e íntimo, à atitude do conhecedor. Esta ligação tem uma importância social. À medida que diminui a significação social da arte, assiste-se no público a um divórcio crescente entre o espírito crítico e a fruição da obra. Frui-se, sem criticar, aquilo que é convencional; o que é verdadeiramente novo é criticado com repugnância. No cinema, o público não separa a crítica da fruição. O elemento decisivo, aqui, é que mais do que em qualquer outra parte, as reações individuais, cujo conjunto constitui a reação maciça do público, são determinadas, desde o início, pela imediata virtualidade de seu caráter coletivo” (BENJAMIN, Walter. *A Obra de Arte na Era da Reprodutibilidade Técnica*. In: LIMA, Luiz Costa (Org.). *Teoria da Cultura de Massa*. Paz e Terra: São Paulo, 2010, p. 241-244).

pensamento e comportamento às massas, orientando seu viver em um determinado sentido, atuando assim na conservação de determinados interesses.<sup>116</sup>

A crítica formulada pela escola de Frankfurt sobre a indústria cultural dialoga com as reflexões trazidas no tópico anterior sobre a linguagem e o potencial de indução do comportamento dos indivíduos. Como dissemos, a *cultura de massa* não é uma cultura que surge espontaneamente de artistas ou grupos sociais, mas é produzida racionalmente por corporações, aproximando-se do modo de organização industrial. Isso nos leva à reflexão sobre quais mensagens, valores, sonhos e visões de mundo a indústria cultural oferece à sociedade e a que propósito servem. Mas o viés do cinema enquanto *cultura de massa* oferece uma outra perspectiva comparada a do cinema enquanto *linguagem*. Nesta ótica, não se trata apenas de verificar como a indústria cultural pode comunicar determinados modos de vida, mas como a cultura de massa efetivamente edifica determinados padrões comportamentais que estruturam os hábitos e formas de fazer e pensar de uma sociedade. Em outros termos, sob a ótica da economia política, o debate em torno do cinema como indústria cultural interessa justamente para desvendar como a *cultura de massa* influencia ou estrutura a vida

---

<sup>116</sup> Nas palavras dos autores: “[o] trabalhador, durante seu tempo livre, deve-se orientar pela unidade da produção. [...] A atrofia da imaginação e da espontaneidade do consumidor cultural de hoje não tem necessidade de ser explicada em termos psicológicos. Os próprios produtos, desde o mais típico, o filme sonoro, paralisam aquelas faculdades pela sua própria constituição objetiva. Eles são feitos de modo que a apreensão adequada exige, por um lado, rapidez de percepção, capacidade de observação e competência específica, e por outro é feita de modo a vetar, de fato, a atividade mental do espectador, se ele não quiser perder os fatos que, rapidamente, se desenrolam à sua frente. [...] Os produtos da indústria cultural podem estar certos de serem jovialmente consumidos, mesmo em estado de distração. Mas cada um destes é um modelo do gigantesco mecanismo econômico que desde o início mantém tudo sob pressão tanto no trabalho quanto lazer que lhe é semelhante. [...] Os consumidores são os operários e os empregados, fazendeiros e pequenos burgueses. A totalidade das instituições existentes os aprisiona de corpo e alma a ponto de sem resistência sucumbirem diante de tudo que lhes é oferecido. [...] O *amusement* é o prolongamento do trabalho sob o capitalismo tardio. Ele é procurado pelos que querem se subtrair aos processos de trabalho mecanizado, para que estejam de novo em condições de afrontá-lo. Mas, ao mesmo tempo, a mecanização adquiriu tanto poder sobre o homem em seu tempo de lazer e sua felicidade, determinando integralmente pela fabricação dos produtos de divertimento, que ele apenas pode captar as cópias e as reproduções do próprio processo de trabalho. O pretensso conteúdo é só uma pálida fachada; aquilo que se imprime é a sucessão automática de operações reguladas. Do processo de trabalho na fábrica e no escritório só se pode fugir adequando-se a ele mesmo no ócio. Disso sofre incuravelmente todo *amusement*. O prazer congela-se no enfado, pois que, para permanecer prazer, não deve exigir esforço algum, daí que deva caminhar estreitamente no âmbito das associações habituais. O espectador não deve trabalhar com a própria cabeça; o produto prescreve qualquer reação: não pelo seu contexto objetivo – que desaparece tão logo se dirige à faculdade pensante – mas por meio de sinais. [...] As massas desmoralizadas pela vida sob a pressão do sistema e que se mostram civilizadas somente pelos comportamentos automáticos e forçados, das quais gotejam relutância e furor, devem ser disciplinadas pelo espetáculo da vida inexorável e pela contenção exemplar das vítimas. A cultura sempre contribuiu para domar os instintos revolucionários bem como os costumes bárbaros. A cultura industrializada dá algo mais. Ela ensina e infunde a condição em que a vida desumana pode ser tolerada” (HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. *A Indústria Cultural: O Iluminismo como Mistificação de Massas*. In: ADORNO, Theodor. *Indústria Cultural e Sociedade*. 5ª ed. Paz e Terra: São Paulo, 2002, p. 173, 175, 185 e 200, grifos nossos).

econômica das sociedades, o que implica desvendar seus respectivos processos de disputa simbólica e dominação cultural.

Ao nosso entender, o ponto central da crítica à indústria cultural contemporânea reside na sua funcionalização para a construção do desejo e incentivo ao consumo. Em outros termos, considerando que o papel da indústria cultural é contribuir com a estruturação da cultura do consumismo. As salas de cinema migraram para os *shoppings*, os filmes são vitrines para produtos, os atores e atrizes (dentro e fora das telas) transmitem uma ideia de que o consumo de certos bens poderá proporcionar a beleza e o prazer idealizados pelos consumidores.

Todo o universo simbólico do cinema de massa sugestiona a todo o momento que a satisfação espiritual, a plenitude e a vida bela só podem ser alcançadas através do consumo material. A indústria cultural trabalha para criar a atmosfera necessária para instigar esse desejo. A cultura do consumismo apresenta-se como solução para os mais variados problemas contemporâneos, como se o ato de aquisição pudesse fornecer a satisfação não encontrada no cotidiano. Esta “solução” é oferecida individualmente: cada membro da família tem seu carro, seu aparelho de som, seu celular etc. O indivíduo completo é aquele que possui todos os utensílios da modernidade, todo aparato necessário de promoção social. Em resumo, o que a indústria cultural proporciona é o fundamento cultural para o consumismo como eixo

estruturante do capitalismo contemporâneo. Esta *cultura de massa*, ao ser incorporada pela sociedade, torna natural e habitual uma vida voltada ao consumo.<sup>117</sup>

É necessário observar que os grandes conglomerados da indústria cinematográfica também controlam hoje outros segmentos informativos e culturais, como redes de televisão, editoras de livros e revistas, gravadoras de músicas. Desse modo, possuem um grande poder de influenciar a formação cultural dos indivíduos, inclusive fora do âmbito audiovisual.

A questão que se coloca, portanto, é compreender como as indústrias culturais atuam como fatores edificantes da vida social, cultural e econômica das comunidades, notadamente, na definição de padrões de consumo e de visões de mundo e ideais de vida. A tomada de consciência sobre os efeitos da indústria cultural é dificultada pela própria natureza da disputa simbólica e econômica. Se a cultura de massa consegue inculcar certos valores, visões e ideais, como oferecer outras possibilidades quando essa se expande de maneira homogeneizante como fonte de cultura da maior parte da população? Justamente por dominar os mercados dos bens culturais, tanto através de instrumentos simbólicos quanto econômicos (das propagandas aos controles verticais da cadeia produtiva), a indústria cultural doma também as disputas sobre a formação da cultura.

Pela sua própria natureza, a indústria cultural também buscará a expansão de seus mercados e, assim, avança em um processo de internacionalização. Desde o início,

---

<sup>117</sup> Gilles Lipovetsky e Jean Serroy refletem: “[é] esse estado de solidão e de miséria subjetiva que fundamenta, em parte, a escalada consumista, que permite à pessoa oferecer a si mesma pequenas felicidades como compensação pela alta de amor, de laços ou de reconhecimento. Quanto mais os laços interindividuais tornam-se frágeis ou frustrantes, mais triunfa o consumismo como refúgio, evasão, pequena 'aventura' remediando a solidão e as dúvidas sobre si próprio” (LIPOVETSKY, Gilles, SERROY, Jean. *A Cultura-mundo: Resposta a uma Sociedade Desorientada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 56). Cf. também dos autores: LIPOVETSKY, Gilles. *O Império do Efêmero*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009; e LIPOVETSKY, Gilles. *A Felicidade Paradoxal: Ensaio sobre a Sociedade do Hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Ainda sobre o tema da cultura de massa como veículo dos valores de consumo: “todo sistema industrial tende ao crescimento, e toda produção de massa destinada ao consumo tem sua própria lógica, que é de máximo consumo. [...] o que homogeneiza [a grande camada assalariada] é a identidade dos valores de consumo, e são esses valores comuns que veiculam as mass-media, é essa unidade que caracteriza a cultura de massa” (MORIN, Edgar. *Cultura de Massas no Século XX: Espírito do Tempo 1: Neurose*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. p. 25 e 32. Ainda sobre o tema do consumismo na era contemporânea, cf.: BAUMAN, Zygmunt. *Tempos Líquidos*. Rio de Janeiro, Zahar, 2007; BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001; BAUMAN, Zygmunt. *Vida para Consumo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008; e BAUMAN, Zygmunt. *Amor Líquido*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. Conforme aponta o historiador William Leach, citado por Smiers: “[a] cultura do capitalismo de consumo pode ter estado entre as maiores culturas públicas não consensuais já criadas por duas razões. Primeiro: não era produzida pelo 'povo', e sim por grupos comerciais sem cooperação com elites confortáveis e comprometidas com os lucros e acumulação de capital numa escala sempre ascendente. Segundo: era não consensual porque, na sua mera conduta cotidiana (mas não de forma conspiratória), levou adiante apenas uma visão da boa vida, deixando de lado todas as outras. Enfraqueceu, dessa forma, a vida pública americana, negando ao povo possibilidades de identificar outras maneiras de organizar e conceber a vida. Essa visão pode ter dado seu consentimento à cultura dominante (caso tal consentimento devesse ser dado) com uma democracia real” (LEACH, William *apud* SMIERS, Joost. *Artes sob Pressão. Op. cit.*, p. 69).

Hollywood percebera que o mercado interno americano era importante para amortizar seus investimentos, mas era o mercado externo que assegurava o ganho exponencial e a maior lucratividade de seus filmes. A hegemonia dos EUA na indústria cinematográfica, a qual trataremos mais adiante, ajuda a esclarecer que o centro decisório das corporações que controlam a indústria cultural também está sediado no centro do capitalismo. Logo, ainda que possamos identificar indústrias locais que afetam internamente nossa cultura, como ocorre com as redes de televisão, a origem da cultura de massa amplamente consumida no país é importada. Isto é, os valores, opiniões, ideias, sonhos, crenças e visões de mundo que irão conformar nossa cultura e, portanto, também a vida social e econômica, não partem de nossos próprios anseios, mas de centros de poder econômico exógenos.

A propósito, Gilles Lipovetsky argumenta que a globalização também é uma manifestação cultural e, como tal, estabelece um reposicionamento e redimensionamento da cultura no contexto social.<sup>118</sup> Nesse sentido, a globalização produz uma nova cultura, a *cultura-mundo*, caracterizada pela proeminência das tecnologias da informação e da comunicação, das redes midiáticas supranacionais e da indústria cultural como instrumentos de crescimento e forças propulsionadoras da economia, bem como pelo papel que as operações culturais desempenham no mundo dos negócios por meio do design, da estética e modelos de toda espécie, ou seja, toda a economia passa a assumir um tom cultural, estético e semiótico.<sup>119</sup> Esta *cultura-mundo* aponta em um sentido de uniformização do mundo, sob a égide de certos princípios e valores propagados com o triunfo do capitalismo contemporâneo, engajado no caminho das privatizações e da desregulamentação, tais como a primazia do mercado, do progresso técnico-científico, do individualismo, da indústria cultural e da comunicação, bem como do consumismo.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Cf.: JUVIN, Hervé; LIPOVETSKY, Gilles. *A Globalização Ocidental: Controvérsia sobre a Cultura Planetária*. Barueri: Manole, 2012, p. 1-68.

<sup>119</sup> Cf.: JUVIN, Hervé; LIPOVETSKY, Gilles. *A Globalização Ocidental. Op. cit.*, p. 2.

<sup>120</sup> Cf.: JUVIN, Hervé; LIPOVETSKY, Gilles. *A Globalização Ocidental. Op. cit.*, p. 4. Nas palavras do autor: “[o] triunfo das forças do mercado não tem caráter apenas econômico, ele também é cultural. Tais forças se tornaram o eixo estrutural da maior parte de nossas organizações, o padrão geral das atividades e da vida social, ganhando o imaginário coletivo e individual, os modos de pensar, os objetivos da existência, as conexões com a cultura, o esporte, a arte e a educação. Embora há muito tempo o capitalismo houvesse engendrado uma cultura – isto é, um sistema de normas e valores – , até então esse modelo achava-se delimitado, tolhido e circunscrito por uma série de dispositivos (Igreja, Socialismo, Estado republicano, Nação, Arte, Escola, culturas de classe) que constituíam obstáculos para a legitimação universal de mercado. Tudo se transformou: por mais que essas instituições perdurem, já não conseguem efetivamente atuar como uma oposição à ordem hegemônica do sistema de mercado. [...] No mundo atual, tudo é concebido em termos de competitividade e de negócios, de lucro e desempenho profissional, de aprimoramento dos resultados ao menor custo, de maior eficácia e aumento dos ganhos reais. É por meio da universalização desse modelo imaginário-social que o hipercapitalismo aparece, paralelamente à sua globalização, sob a forma de uma cultura-mundo” (JUVIN, Hervé; LIPOVETSKY, Gilles. *A Globalização Ocidental. Op. cit.*, p. 8-9).



A emergência dessa cultura global possui diversas consequências aos países. Citemos apenas uma. Com a globalização, a vida como um todo torna-se cada vez mais deslocada e difusa. Os vínculos locais são substituídos por benefícios incertos como o investimento estrangeiro e a permanência competitiva na economia global. É verdade, porém, que a cultura global não equivale à completa inexistência de referenciais compartilhados. Contudo, são cada vez mais influenciados, controlados ou conduzidos pelos grandes conglomerados. Atualmente, crianças passam tanto tempo junto à televisão e internet quanto na escola. A cultura não é mais transmitida pelas pessoas ou organizações da sociedade que tem algo a dizer ou ensinar, mas por um grupo de empresas que tem algo a vender. Um dos grandes dilemas do esfacelamento dos referenciais e laços coletivos é que os indivíduos já não podem estabelecer pactos sobre questões fundamentais da vida sem a influência ou interferência da cultura global.<sup>121</sup>

Gerard Farjat em seu *Pour un Droit Économique*, primeiro livro em que identificamos a terminologia *direito econômico da cultura*, argumenta que o mercado e o livre comércio não podem proporcionar as aspirações culturais legítimas do homem. O autor reconhece que as indústrias culturais oferecem a sedução demagógica do mercado, o consumo sem esforço e a representação rasa do que o público espera obter. O enriquecimento cultural do indivíduo, por outro lado, exigiria um árduo esforço. Em sua visão, a sociedade do consumo, da publicidade e da propaganda mercadológica caminha para a formação do despolitizado “*homem unidimensional*”. Nesse sentido, Farjad considera que uma das grandes questões na contemporaneidade é justamente a formação dos homens, motivo pelo qual está na cultura a maior urgência de uma pesquisa de um novo direito econômico, visando o porvir, ou seja, um futuro diferente de seu passado.<sup>122</sup>

Os debates em torno da indústria cultural no campo da economia política tornam-se especialmente intrincados pela dificuldade de se estabelecer certos consensos sobre seus efeitos na sociedade e possíveis prognósticos. Explicamos melhor isto a partir de alguns exemplos do que ocorre no embate entre culturas nacionais e a indústria cultural global.

---

<sup>121</sup> Segundo Gilles Lipovetsky: “[a]té o presente, era a cultura que claramente traçava o ritmo da existência, que conferia sentido à vida, integrando-a num conjunto de parâmetros religiosos, regras e valores, ou seja, em sistemas simbólicos. A cultura-mundo, desenvolve-se às avessas dessa imemorable edificação ideológica, não cessa de desorganizar nosso ser-no-mundo, as consciências e as existências. Vivemos num momento em que todos os componentes da vida – desestabilizados, privados de suas coordenadas estruturantes – se acham em crise. Igreja, família, ideologias, política, relação entre os sexos, consumo, arte, educação, não há domínio que escape ao processo de desterritorialização e desorientação” (JUVIN, Hervé; LIPOVETSKY, Gilles. *A Globalização Ocidental. Op. cit.*, p. 3). Cf. também: LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Cultura-mundo. Op. cit.*

<sup>122</sup> Cf.: FARJAT, Gérard. *Pour un Droit Économique*. Paris: Presses Universitaires de France, 2004, p. 162.

As culturas não são fenômenos estáticos e passam por constantes processos de transformação. A preservação da identidade cultural de uma sociedade é relevante por diversas razões: é uma forma de manutenção dos laços sociais e de solidariedade da coletividade; oferece as bases simbólicas, afetivas, morais, intelectuais e espirituais aos indivíduos; e constitui-se como um patrimônio, com bens e saberes de valor simbólico e cultural, mas também valor econômico. Entretanto, é igualmente importante a liberdade de intercâmbio e de acesso às outras culturas. Estas trocas são fonte de criatividade, estimulam o engrandecimento humano e permitem uma mútua compreensão e empatia entre diferentes sociedades. Tanto o direito à identidade, o direito de preservação do patrimônio cultural, o direito à diversidade cultural e o direito de acesso à cultura são considerados direitos humanos em tratados internacionais.

Qual seria então a medida de equilíbrio entre a proteção da cultura nacional e a liberdade de intercâmbio com a cultura exógena, ou ainda, entre estas categorias de direitos culturais?

Não se deve imaginar que a influência das indústrias culturais internacionais seja recebida de modo absolutamente passivo pelas culturas locais. As populações podem aderir a certas referências culturais e não a outras. No Japão, a indústria cultural ajudou no ingresso de redes de *fast food* no país, conseguindo inclusive instituir o consumo de KFC como uma tradição natalina, mas isso não tirou a centralidade da gastronomia tradicional do hábito alimentar do japonês. Trata-se do que Nestor Garcia Canclini chamou de *culturas híbridas*, expressas na pluralidade, coexistência e mescla entre o moderno e o tradicional, o popular e o erudito, o hegemônico e o subalterno etc.<sup>123</sup>

Ademais, não podemos olvidar que a indústria cultural também pode ser uma fonte de valores progressistas em face a sociedades avessas a certas pautas. Em outras palavras, a indústria cultural também pode ser um vetor de transformações positivas em países. O filme *Filadélfia* (1993), por exemplo, tratou do problema do preconceito contra homossexuais soropositivos e ajudou a mobilizar novos debates e políticas públicas em torno da questão.

Finalmente, devemos considerar que, mesmo dentro de uma única cultura nacional, já existem relações de dominação cultural e econômica. Uma indústria cinematográfica nacional pode exercer tanto ou mais influência em culturas tradicionais que a sua concorrente global.

---

<sup>123</sup> Cf.: CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1998. Também nessa mesma linha, cf.: BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 102 e seguintes.

No Brasil, a Rede Globo teve (e tem) um enorme poder de influência cultural em todo o país. Como equalizar então as disputas de interesses internacionais e nacionais nesse caso?

A dificuldade de fixação de premissas teóricas ou conceituais nesse campo não pode servir de pretexto para impedir o avanço da pesquisa, debate e políticas públicas sobre o tema da indústria cultural. Sobretudo considerando, como veremos em momento oportuno, que a Constituição de 1988 determina ao Estado a promoção do pleno exercício dos direitos culturais, tal como o direito à identidade cultural, o que representará um conflito com o sentido hegemônico e uniformizante das indústrias culturais. Do mesmo modo, reconhecido o programa desenvolvimentista da Constituição, será central o debate em torno da soberania cultural brasileira. Destarte, a economia política da indústria cinematográfica e da cultura de massa também está no centro das atenções do direito econômico da cultura.

## I.5. O cinema como setor econômico

O cinema nacional só tem de nacional os artistas. O resto é estrangeiro, salvo uma ou outra exceção, como por exemplo alguns diretores. O material é importado, as máquinas são importadas, os técnicos em boa parte são importados, e a distribuição está na mão de estrangeiros que não têm nenhum interesse em prestigiar o cinema nacional.

EDMUNDO ROSSI, diretor do estúdio Vera Cruz em 1954<sup>124</sup>

Se você não escolher a data de lançamento correta, você destrói o filme.  
BARRY REARDON, presidente de distribuição da Warner Brothers <sup>125</sup>

Os verdadeiros bancos são os estúdios, que investem seus próprios recursos no desenvolvimento dos filmes. Nosso papel se limita especialmente a lhes fornecer a liquidez necessária, ou seja, oferecer-lhes créditos, levando em conta o dinheiro que lhes foi prometido por inúmeros parceiros, mas que ainda não puderam receber. [...] Os únicos que realmente assumem riscos financeiros são os estúdios.

KEN LEMBERGER, ex-vice presidente da Sony e então diretor do departamento de entretenimento do J.P; Morgan <sup>126</sup>

Segundo a MPA, em termos de gastos do consumidor, o mercado global de entretenimento audiovisual em 2020 foi de 80,8 bilhões de dólares, redução de 18% em comparação com o recorde alcançado em 2019 (98,3 bilhões de dólares) – queda essa motivada pela pandemia do COVID-19, que derrubou as receitas do segmento cinematográfico:<sup>127</sup>

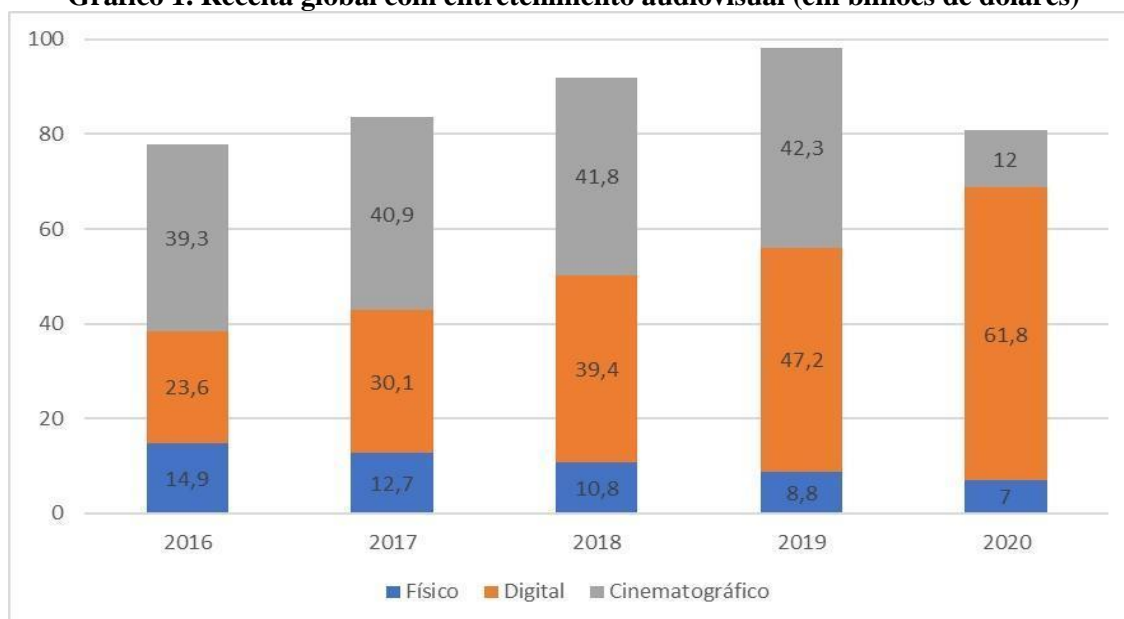
---

<sup>124</sup> ROSSI, Edmundo *apud* CATANI, Afrânio Mendes. A Aventura Industrial e o Cinema Paulista (1930-1955). In: RAMOS, Fernão Pessoa (Org.). *História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Art, 1990, p. 227.

<sup>125</sup> REARDON, Barry *apud* CORTS, Kenneth. S. *The Strategic Effects of Vertical Market Structure*. *Op. cit.*, tradução nossa.

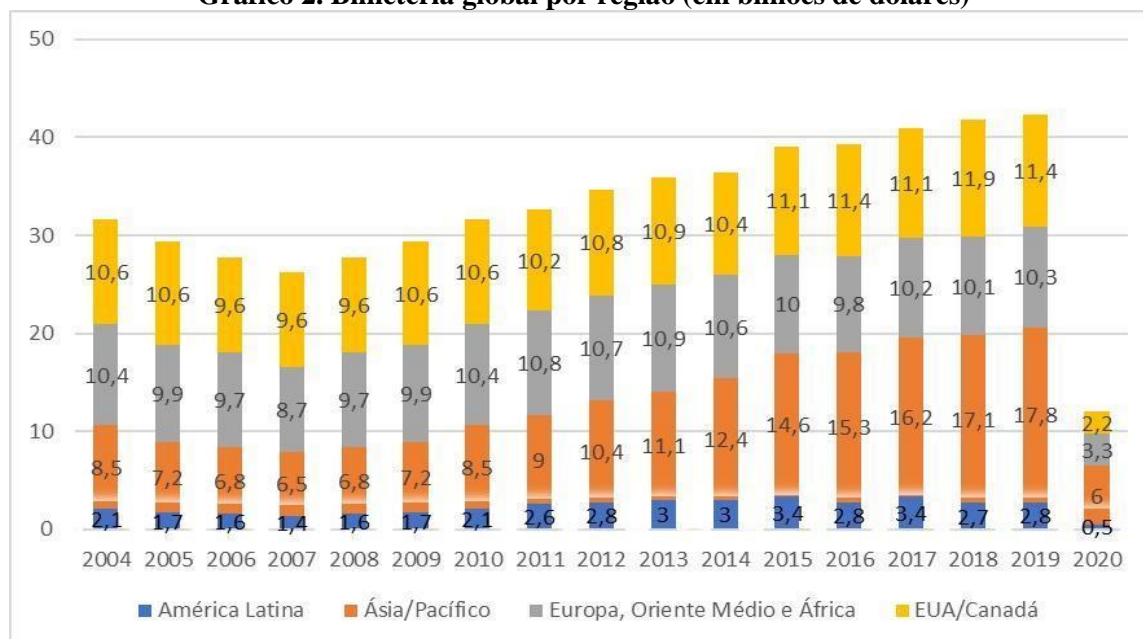
<sup>126</sup> *Apud*. MARTEL, Frédéric. *Mainstream: A Guerra global das mídias e das culturas*. *Op. Cit.*, p. 94-95.

<sup>127</sup> MPA. *2020 THEME Report*. Los Angeles, 2021, p. 5.

**Gráfico 1. Receita global com entretenimento audiovisual (em bilhões de dólares)**

Fonte: Adaptado pelo autor a partir da MPA (2021).<sup>128</sup>

Se considerarmos especificamente as receitas globais de bilheteria, os principais mercados no mundo eram, em 2019, a Ásia/Pacífico (42,08%), os EUA/Canadá (26,95%), a Europa/Oriente Médio/África (24,35%) e a América Latina (6,62%).

**Gráfico 2. Bilheteria global por região (em bilhões de dólares)**

Fonte: Adaptado pelo autor a partir da Statista (2021).<sup>129</sup>

<sup>128</sup> MPA. 2020 THEME Report. Op. cit., p. 8.

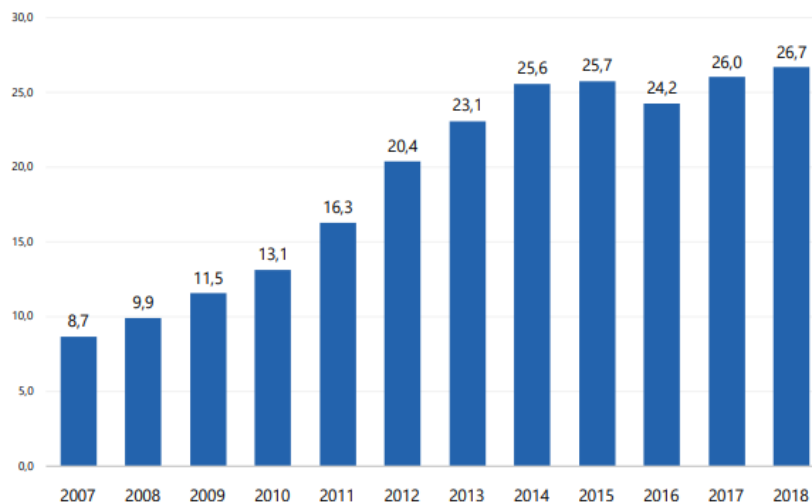
<sup>129</sup> STATISTA. Global Box Office Revenue from 2004 to 2020, by Region. Statista, Hamburgo, 2021.

No caso brasileiro, segundo a ANCINE, estima-se que o setor audiovisual aumentou sua participação no valor adicionado à economia brasileira nos últimos anos, passando de 8,7 bilhões de reais em 2007 para 26,7 bilhões em 2018.<sup>130</sup> Isso representa uma variação de 0,37% a 0,44% de participação no Valor Adicionado total da economia para o mesmo período.<sup>131</sup>

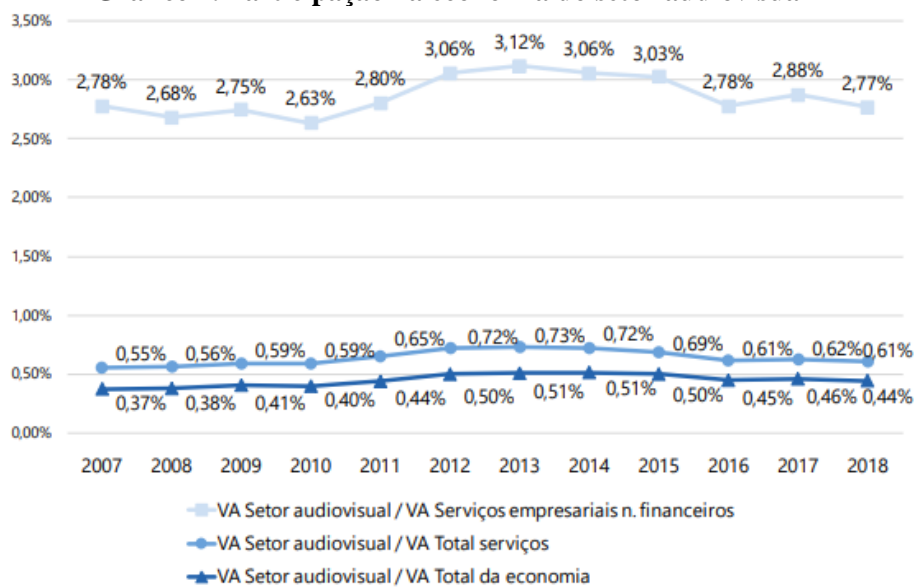
---

<sup>130</sup> De acordo com o relatório da Agência: “[s]egundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Valor Adicionado ‘refere-se ao valor que a atividade acrescenta aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo’. Contabilmente, é a diferença entre o valor bruto da produção e o consumo intermediário, que é o consumo realizado para funcionamento da atividade ou, de outra forma, os custos dos insumos adquiridos de terceiros e utilizados na produção. Por essa terminologia, conclui-se que o Valor Adicionado é o total bruto produzido por um segmento, deduzindo-se deste total o que foi produzido por outros segmentos” (BRASIL. ANCINE. *Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual 2018*. Brasília, 2020, p. 13). Apesar de certa obviedade, devemos observar que a metodologia de pesquisa adotada por cada estudo de impacto econômico do setor audiovisual impactará nos respectivos indicadores produzidos. Por exemplo, em trabalho publicado pela consultoria Tendências, estimou-se em 2013 um faturamento bruto do setor audiovisual de R\$ 44,8 bilhões correntes e um valor adicionado de 18,6 bilhões correntes, representando 0,38% do PIB brasileiro em 2013. O efeito indireto do setor (multiplicador de 1,90) em 2013 foi estimado como R\$ 16,8 bilhões correntes. Note-se que o Valor Adicionado neste caso foi inferior ao identificado pela ANCINE. Cf.: TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro*. São Paulo, 2016. Segundo dados da Spcine, o valor adicionado ao PIB pelo audiovisual no Brasil foi de R\$ 24,5 bilhões em 2014, cerca de 0,46% do total. Cf.: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SPCINE. *Spcine*. São Paulo, 2019.

<sup>131</sup> No resumo de Luana Zubelli: “De acordo com o OCA/ANCINE, utilizando a metodologia de matriz insumo produto, os dados das contas nacionais brasileiras permitem estimar o valor adicionado do setor audiovisual em R\$24,5 bilhões para 2014. Isso corresponde a 0,54% do PIB brasileiro. Além disso, para MPA (2016), a contribuição indireta estimada do setor para a economia é de R\$18,6 bilhões no mesmo ano. Com isso, a indústria revela uma participação semelhante e até maior do que outros setores como têxtil, vestuário, autopeças, e produtos farmacêuticos. Analisando a evolução do setor, pela sua variação em termos reais, percebe-se um crescimento de 66% entre 2007 e 2014, o que equivale a uma expansão contínua real de 8,8% ao ano. Este percentual é significativamente superior à média de todos os setores da economia no período observado. Isto é, em constante crescimento, a indústria audiovisual brasileira tem se consolidado como geradora de conteúdo, emprego e renda. Ademais, a partir de dados da MPA (2016), verifica-se que em 2014, o setor audiovisual contava com, aproximadamente, 169 mil empregos, número que representa 0,30% do total de vínculos registrados na economia daquele ano. Em termos de efeito indireto do setor audiovisual sobre o total de empregos, o multiplicador estimado é de 2,94. Esse valor significa que para cada emprego criado no audiovisual outros 1,94 empregos são gerados em outros setores da economia em razão da maior demanda por insumos, assim, em 2014, foram gerados 328 mil empregos provocados por essa indústria. A relevância do setor audiovisual também pode ser medida pela sua massa salarial que foi da ordem de R\$7,2 bilhões em 2014. No mesmo período, verifica-se que também o salário médio é maior do que outros setores, situando-se em R\$3.582 para esse ano, enquanto que a média salarial para o setor de serviços foi de R\$2.084. Em suma, por ser um forte gerador de emprego e renda, o setor audiovisual tem sido objeto de grande interesse por parte do governo, e diversas políticas públicas foram concebidas com o intuito de estimular seu desenvolvimento nacional” (ZUBELLI, Luana Maíra Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual: entendendo sua trajetória desde os anos 1990 no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 217).

**Gráfico 3. Valor adicionado pelo setor audiovisual (em bilhões de reais correntes)**

Fonte: BRASIL (2020).<sup>132</sup>

**Gráfico 4. Participação na economia do setor audiovisual**

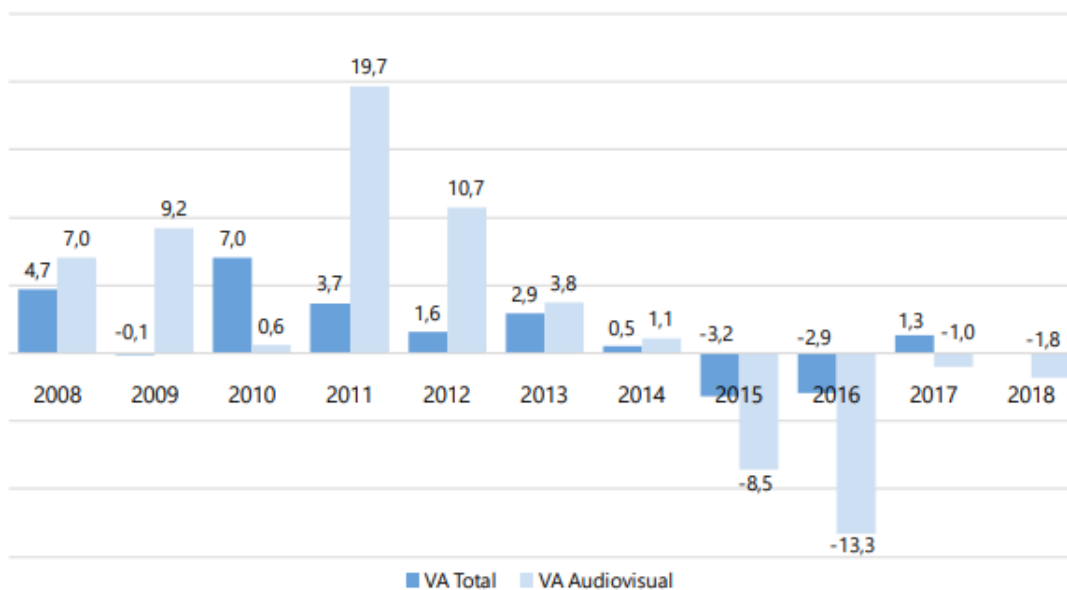
Fonte: BRASIL (2020).<sup>133</sup>

Mesmo se considerado o Valor Adicionado pelo setor audiovisual em termos reais, ou seja, descontando-se os efeitos do aumento de preços sobre os valores anuais correntes, constata-se um crescimento de 29,1% entre 2007 e 2018. Note-se ainda que a variação do Valor Adicionado do setor não necessariamente acompanhou a variação do total da economia brasileira no mesmo ano:

<sup>132</sup> BRASIL. ANCINE. *Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual 2018. Op. cit.*, p. 13.

<sup>133</sup> BRASIL. ANCINE. *Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual 2018. Op. cit.*, p. 16.

**Gráfico 5. Valor Adicionado pelo setor audiovisual e Valor Adicionado total: variações anuais reais (%)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>134</sup>

É interessante observar que o Valor Adicionado pelo audiovisual em 2018 superou algumas atividades industriais relevantes como a fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos, fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos, além da fabricação de produtos têxteis:

**Gráfico 6. Valor Adicionado por setor em 2018 (R\$ bilhões correntes)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>135</sup>

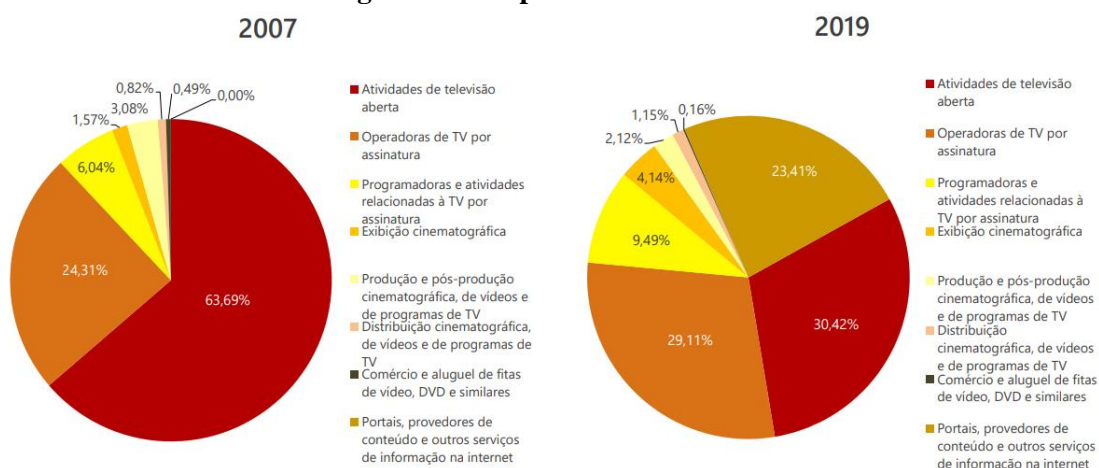
<sup>134</sup> BRASIL. ANCINE. *Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual 2018*. Op. cit., p. 16.

<sup>135</sup> BRASIL. ANCINE. *Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual 2018*. Op. cit., p. 16.



Se analisarmos especificamente a participação de cada atividade econômica que integra o setor audiovisual, constatamos que, entre 2007 e 2019, a televisão aberta perdeu espaço, sobretudo, para serviços de provimento de conteúdo pela internet:

**Gráfico 7. Participações das atividades econômicas audiovisuais no Valor Adicionado pelo segmento: comparativo 2007 e 2009**



Fonte: BRASIL (2022).<sup>136</sup>

Do ponto de vista da geração de postos de trabalho, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) estimava que, em 2013, existiam cerca de 2,484 milhões de profissionais no mundo atuantes no setor de filmes e 3,527 milhões no de televisão, movimentando receitas de 77 e 477 bilhões de dólares, respectivamente.<sup>137</sup> A MPA, por outro lado, estima que 2,5 milhões de profissionais atuem com audiovisual só nos EUA.<sup>138</sup> Relatório produzido pela Ernst & Young, por sua vez, apontou que cerca de 1,122 milhões de pessoas trabalhavam com audiovisual na Europa em 2019 – parte significativa do total de 7,6 milhões empregados nos setores criativos e próxima de outros setores tradicionais como químicos (1,2 milhões) e telecomunicações (0,9 milhões).<sup>139</sup>

Considerando o ano de 2014, estudo realizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) indicou que o setor audiovisual contribuiu com 0,2% dos empregos do mercado de trabalho brasileiro. Nesse mesmo período, a quantidade de

<sup>136</sup> BRASIL. ANCINE. *Estudo: Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual*. Ano Base: 2019. Brasília, 2022.

<sup>137</sup> Cf.: UNESCO. *Cultural Times: The First Global Map of Cultural and Creative Industries*. Paris, 2015. Para fins do estudo, a Unesco considerou que o setor de filmes engloba as atividades de produção, pós-produção e distribuição de filmes e que o setor de televisão compreende a programação, a produção e a transmissão televisivas, incluindo cabo e satélite.

<sup>138</sup> Cf.: MPA. *The American Motion Picture and Television Industry: Creating Jobs, Trading Around the World*. Los Angeles, 2021.

<sup>139</sup> Cf.: ERNST & YOUNG. *Rebuilding Europe: The Cultural and Creative Economy Before and After the COVID-19 Crisis*. Londres, 2021.

empregos na área aumentou de 88.676, em 2007, para 98.756, em 2014, ou seja, um crescimento de 11%. A maior concentração está na “TV Aberta” (54,2%), seguida pela “Exibição Cinematográfica” (14,6%) e pela “Produção e Pós-Produção” (11,7%).<sup>140</sup> Deve-se observar, porém, que grande parte dos profissionais que atuam no setor não trabalham sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, mas como prestadores de serviço, formalizados em empresas. Logo, as estimativas brasileiras baseadas em contratações formais tendem a apresentar números inferiores à realidade quantitativa de profissionais no segmento.

Ainda de acordo com o mesmo estudo, a massa salarial do setor audiovisual aumentou de R\$ 3,26 bilhões em 2007 para R\$ 4,36 bilhões em 2014, o que representa um crescimento de 34%. Porém desde 2009 há uma tendência de queda de participação na massa salarial do país; enquanto a participação do setor correspondia a 0,39% da massa salarial em 2007, passou para 0,33% em 2014. O relatório também identificou que a remuneração média no setor passou de R\$ 3.065,21 para R\$ 3.685,02, no mesmo intervalo, 64% acima da média total da economia brasileira, que perfaz R\$ 2.252,20.<sup>141</sup>

A título de comparação, o governo australiano estima que os gastos com a produção de filmes possuem um efeito multiplicador de 1,8 sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do país e de 30,7 para cada milhão de dólares aportados em geração de empregos. Em outras palavras, um orçamento de 20 milhões poderia gerar uma contribuição para a economia de 36 milhões de dólares e aproximadamente 614 empregos em tempo integral durante um ano.<sup>142</sup> A MPA argumenta que os gastos da indústria cinematográfica em economias locais podem chegar a

---

<sup>140</sup> Cf.: APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil*. Brasília, 2016. Na pesquisa realizada pela Tendências, já mencionada anteriormente, o setor do audiovisual cresceu de 132 mil postos em 2007 para 169 mil em 2014 (27%). Porém, a participação total do audiovisual no setor de serviços caiu de 0,34% para 0,30% no mesmo período. O efeito multiplicador para o audiovisual, obtido a partir da Matriz Insumo-Produto (MIP), foi estimado em 2,94. Segundo o relatório: “este valor significa que para cada emprego criado no setor de audiovisual outros 1,94 empregos são gerados em outros setores da economia em razão da maior demanda por insumos. A média para os setores de serviços é de 1,96, sendo que o setor de audiovisual figura em 4º lugar entre os maiores multiplicadores dos 33 setores de serviços que compõem a MIP”. Assim, entre 2007 e 2014, o número de empregos indiretos gerados pelo audiovisual passou de 256.895 a 327.482. Cf.: TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro*. Op. cit. O relatório *Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil*, elaborado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), por outro lado, indicou apenas 40.900 empregos no setor audiovisual em 2017. Cf.: FIRJAN. *Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil*. Rio de Janeiro, 2019, p. 27.

<sup>141</sup> Cf.: APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil*. Op. cit. Já de acordo com a consultora Tendências, o salário médio no setor audiovisual é comparativamente maior que os outros setores de serviço e, em 2014, a massa de salários do audiovisual deu conta de 0,51% da massa salarial do setor de serviços (7,2 bilhões de reais, contra 4,6 bilhões em 2007). Cf.: TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro*. Op. cit. A FIRJAN, por sua vez, indicou uma remuneração média no audiovisual de R\$ 3.240,00 para o ano de 2017. Cf.: FIRJAN. *Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil*. Op. cit.

<sup>142</sup> Cf.: AUSTRÁLIA. Australian Film Commission. *The Economic Contribution of a Film Project*. Sidney, 2006.

250 mil dólares por diária de filmagem.<sup>143</sup> O departamento de Mídia e Entretenimento de Nova Iorque considera que em 2019 o setor de produção cinematográfico foi responsável por 46.700 empregos, 4,7 bilhões de dólares em salários e 14,9 bilhões em faturamento local.<sup>144</sup>

Passando à arrecadação tributária, a contribuição do setor audiovisual no Brasil foi estimada em R\$ 2,2 bilhões em 2013, enquanto a arrecadação indireta, por sua vez, foi estimada em de 1,4 bilhões.<sup>145</sup>

**Tabela 2. Efeitos diretos e indiretos do setor audiovisual**

	Emprego em 2014 (em milhares)	Valor Adicionado (R\$ bilhões de 2013)	Arrecadação (R\$ bilhões de 2013)
Direto	168,9	18,6	2,2
<i>Multiplicador</i>	<i>2,94</i>	<i>1,90</i>	<i>1,66</i>
Indireto	327,5	16,8	1,4
<b>Total</b>	<b>496,4</b>	<b>35,4</b>	<b>3,6</b>

Fonte: elaborado pela Tendências Consultoria Integrada com dados do IBGE (2016).<sup>146</sup>

**Tabela 3. Comparação do audiovisual com outros setores em 2013 (em bilhões de reais)**

Setor	Valor Adicionado	Produto	Arrecadação de impostos
Fabricação de produtos têxteis	13,3	46,6	2,2
<b>Audiovisual</b>	<b>18,6</b>	<b>44,8</b>	<b>2,2</b>
Confecção de artefatos do vestuário e acessórios	24,3	60,6	3,0
Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores	24,8	89,1	4,3
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	22,1	50,7	2,3

Fonte: elaborado pela Tendências Consultoria Integrada com dados do IBGE (2016).<sup>147</sup>

Deve-se observar, a esse respeito, que o setor audiovisual sofre a incidência de uma contribuição de intervenção no domínio econômico que lhe é particular, a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE). Conforme veremos em momento oportuno, a receita de arrecadação desta servirá para custeio de programas voltados ao setor no âmbito federal.

<sup>143</sup> Cf.: MPA. *The American Motion Picture and Television Industry*. Op. cit., p. 2.

<sup>144</sup> NOVA IORQUE. Mayor's Office of Media and Entertainment. *New York City Film & Television Industry: Economic Impact Study 2021*. Nova Iorque, 2021.

<sup>145</sup> A estimativa da carga tributária do audiovisual no Brasil, aproximada a partir de dados do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD) da Receita Federal, utilizando as classes 59 (atividades cinematográficas, produção de vídeos e de programas de televisão/ gravação de som e edição de música) e 60 (atividades de rádio e televisão) da CNAE 2.0, foi em média de 12,3% sobre a receita bruta entre os anos de 2008 e 2013, sendo 10,12% na classe 59 e 14,49% na classe 60. Cf.: TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro*. Op. cit.

<sup>146</sup> TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro*. Op. cit., p. 52.

<sup>147</sup> TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro*. Op. cit.

Em síntese, pode-se dizer que o setor audiovisual brasileiro é caracterizado por um forte dinamismo, com taxas de crescimento e remuneração média superiores a certas áreas “tradicionais” da economia. Por fim, esclarecemos que alguns indicadores específicos da produção, distribuição e exibição cinematográfica serão apresentados no próximo capítulo quando tratarmos dos problemas do mercado audiovisual brasileiro.

## II. GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICA ECONÔMICA NO AUDIOVISUAL

A história dessa civilização é a crônica da subordinação de todas as formas de atividade criativa à racionalidade instrumental. A pesquisa científica se pôs progressivamente a serviço da inventividade técnica, que por sua vez estava a serviço da acumulação. A criatividade artística conheceu uma evolução similar e progressivamente se colocou a serviço do processo de diversificação dos padrões de consumo, instrumento de acumulação.

CELSO FURTADO<sup>148</sup>

A dinâmica econômica do setor audiovisual no mundo reproduz em certa medida as relações hierárquicas de poder entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A posição dos Estados e suas corporações como exportadores de conteúdo, ativos de propriedade intelectual e tecnologia guarda relação com a forma de sua inserção na divisão internacional do trabalho.

Os países do centro do capitalismo foram exitosos em dominar a fronteira tecnológica dos equipamentos, mídias, suportes, *softwares* e demais elementos integrantes e basilares do mercado audiovisual. Nos primórdios do século XX, não apenas as câmeras e sistemas de projeção precisavam ser importados pela ampla maioria dos países, mas também o próprio filme virgem, insumo básico para o florescimento de uma produção local. Mesmo hoje, é fácil constatar que as principais plataformas de *streaming*, o meio de exibição mais moderno e com as maiores taxas de crescimento, são todas originárias dos países desenvolvidos.

O controle sobre a tecnologia permitiu aos países desenvolvidos não apenas ditar os rumos da economia do audiovisual, uma vez que os países da periferia eram dependentes da importação desses ativos para a manutenção de uma produção local, mas viabilizou a organização industrial precoce. A indústria tornou-se elemento crucial para a produção em grande escala, reduzindo custos e aumentando as margens de ganho. Ademais, a disponibilidade de capital de outros segmentos do mercado (inclusive o setor bancário) permitiu patamares mais elevados de investimento, o que se refletiu em qualidade técnica e artística das obras, distanciando-se ainda mais das produções dos países periféricos. Além disso, os países desenvolvidos fizeram uso do exercício do poder econômico, político e em alguns casos do poder militar para abertura de mercados internacionais para suas indústrias, viabilizando assim o retorno financeiro dos lançamentos cinematográficos como o exercício do *soft power* nas comunidades estrangeiras.

---

<sup>148</sup> FURTADO, Celso. Criatividade cultural e desenvolvimento dependente. In: FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (Org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 46.

Desse modo, os países subdesenvolvidos tornaram-se não apenas importadores de tecnologia, mas de práticas mercadológicas, padrões de consumo e de cultura, inclusive de institutos jurídicos – impostos contratualmente pelas empresas de fora ou por tratados internacionais visando a preservação dos interesses das nações do centro. Eis que o dilema das relações de dominação e dependência dos países periféricos não tem apenas natureza econômica.

Os países subdesenvolvidos são importadores da cultura dos desenvolvidos, interferindo assim na sua identidade cultural e nos referenciais coletivos de sua própria cultura, o que por sua vez também há de se refletir na organização política e econômica dessas sociedades. Disso decorrem novas relações de hierarquia, dependência e dominação cultural entre países no sistema econômico global.<sup>149</sup>

Em grande parte das vezes, a presença da indústria estrangeira funciona como um vetor de desarticulação dos agentes locais. Veremos neste capítulo, por exemplo, como a ação das distribuidoras dos estúdios hollywoodianos rompeu os laços inicialmente formados entre o polo da produção e da exibição no início de nossa trajetória econômica na área.

Os EUA detêm uma posição hegemônica no mercado cinematográfico no mundo. A dominação americana se impõe mesmo sobre os demais países do centro do capitalismo. Os

---

<sup>149</sup> Vale aqui a reflexão de Celso Furtado: “[n]as sociedades que se inseriram no comercial internacional como exportadoras de uns poucos produtos primários e que em seguida conheceram um processo de industrialização com base na substituição de importações, em tais sociedades a acumulação de bens culturais é em grande medida comandada do exterior em função dos interesses dos grupos que dirigem as transações internacionais. A coerência interna desses sistemas de cultura é precária. Explica-se, dessa forma, que o desenvolvimento material dos países de economia dependente implique um elevado desgaste de muitos de seus valores culturais. As rupturas com o passado não são necessariamente criativas. Com frequência, refletem imposições de lógica do processo de acumulação e de competitividade” (FURTADO, Celso. *Economia e Cultura*. In: FURTADO, Rosa Freire d’Aguiar (Org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. *Op. cit.*, p. 111). Ainda nessa linha: “a introdução da economia de escala na produção cultural veio privilegiar certos tipos de espetáculos, reduzindo os seus custos relativos, com amplos reflexos na configuração da demanda final desses produtos. Essas transformações, causadas pelo impacto da tecnologia moderna, refletem-se na cultura como processo social. A elas deve-se emergência de sociedades ou países especializados na produção e exportação de produtos culturais, graças ao avanço tecnológico e poder econômico, em direção aos quais tende a drena-se a força criativa de outros povos. O problema da dominação cultural, antigo como a história dos contatos entre civilizações, assume novas formas em que prevalece o poder financeiro” (FURTADO, Celso. *A economia da cultura*. In: FURTADO, Rosa Freire d’Aguiar (Org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. *Op. cit.*, p. 58).

filmes americanos representam 68,7% do faturamento de bilheteria na União Europeia.<sup>150</sup> Das cem maiores bilheterias do mundo, apenas três filmes não são americanos, os chineses *The Battle at Lake Changjin* (2021), *Lobo Guerreiro 2* (2017) e *Hi, Mom* (2021), respectivamente, na 64ª, 73ª e 85ª posições:

**Tabela 4. Maiores bilheterias de todos os tempos até 2021**

Ranking geral de filmes			Filmes que não foram produzidos originalmente na língua inglesa			
Posição	Título (ano)	Receita de bilheteria em dólares	Posição	Título (ano)	Receita de bilheteria em dólares	País de origem
1	<i>Avatar</i> (2009)	2.847.246.203	64	<i>The Battle at Lake Changjin</i> (2021)	895.694.878	China
2	<i>Vingadores: Ultimato</i> (2019)	2.797.501.328	73	<i>Lobo Guerreiro 2</i> (2017)	870.325.439	China
3	<i>Titanic</i> (1997)	2.201.647.264	85	<i>Hi, Mom</i> (2021)	822.009.764	China
4	<i>Star Wars: O Despertar da Força</i> (2015)	2.069.521.700	118	<i>Ne Zha</i> (2019)	726.264.074	China
5	<i>Vingadores: Guerra Infinita</i> (2018)	2.048.359.754	128	<i>The Wandering Earth</i> (2019)	699.992.512	China
6	<i>Jurassic World: O Mundo dos Dinossauros</i> (2015)	1.670.516.444	132	<i>Detetive Chinatown 3</i> (2021)	686.257.563	China
7	<i>O Rei Leão</i> (2019)	1.662.899.439	162	<i>A Paixão de Cristo</i> (2004)	612.054.506	EUA
8	<i>Os Vingadores: The Avengers</i> (2012)	1.518.815.515	177	<i>Operation Red Sea</i> (2018)	579.330.426	China
9	<i>Velozes e Furiosos 7</i> (2015)	1.515.341.399	185	<i>As Travessuras de uma Sereia</i> (2016)	553.810.228	China
10	<i>Frozen 2</i> (2019)	1.450.026.933	191	<i>Detetive Chinatown 2</i> (2018)	544.185.156	China

Fonte: elaborado pelo autor com dados do IMDbPro e IMDb.<sup>151</sup>

Observando a participação nas bilheterias de cinema, apenas Índia, Japão, China e Coreia do Sul estão dentre os países nos quais a produção local consegue atingir ao menos

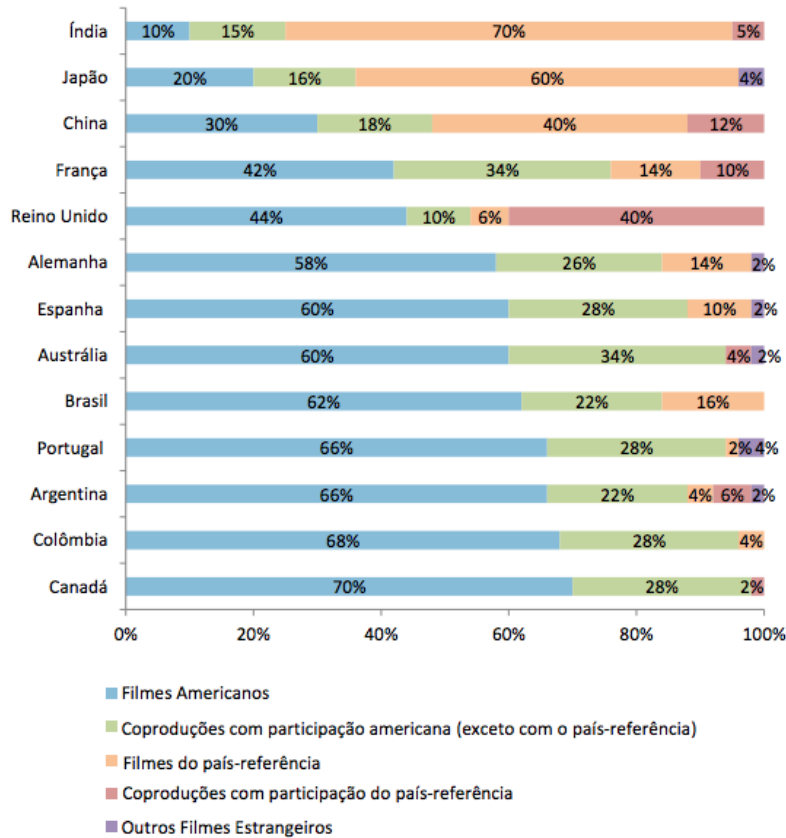
<sup>150</sup> 71,9% quando se considera também os filmes produzidos em países-membros da UE com investimento de estúdios norte-americanos. Cf.: EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY. *Focus 2020: World Film Market Trends*. Estrasburgo, 2020, p. 14. Segundo Edward Jay Epstein, a participação dos EUA nas bilheterias da Europa e do Japão cresceu de 30% em 1950 para mais de 80% em 1990. Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 95. Em sentido semelhante, é importante lembrar que os conglomerados titulares dos maiores estúdios também são proprietários de muitos dos importantes canais da TV a Cabo e redes de televisão americanas como NBC, CBS, ABC, Fox, UPN e Warner Bros, além de proprietárias dos direitos de transmissão de diversas competições esportivas relevantes e com audiência mundial, como as Olimpíadas, o Super Bowl, as 500 milhas de Indianápolis, entre outras. Em outras palavras, há uma tendência das indústrias culturais de entretenimento se fundirem com os grandes conglomerados de mídia e comunicação. Não apenas em Hollywood, estúdios de cinema e produtoras são controlados pelos mesmos grupos econômicos proprietários e canais de televisão, redes de cinema, plataformas de vídeo sob demanda etc. Estas operações de concentração econômica ampliam a força e capacidade de penetração cultural da indústria do centro na periferia do capitalismo.

<sup>151</sup> Disponível em:

<[https://www.boxofficemojo.com/chart/ww\\_top\\_lifetime\\_gross/?area=XWW&ref\\_=bo\\_cso\\_ac](https://www.boxofficemojo.com/chart/ww_top_lifetime_gross/?area=XWW&ref_=bo_cso_ac)>. e <[https://www.imdb.com/?ref\\_=nv\\_home](https://www.imdb.com/?ref_=nv_home)>. Acesso em: 29 de nov. de 2021.

metade do *market share*. Em outras palavras, foram os únicos nos quais se consumiu mais filmes nacional do que estrangeiros em cinema:

**Gráfico 8. Origem dos longas-metragens no ranking Top 10 de países selecionados (2009-2013)**



Fonte: Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais (APRO), SEBRAE e Fundação Dom Cabral (FDC) (2016).<sup>152</sup>

<sup>152</sup> APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil*. Op. cit., p. 175.



**Tabela 5. Participação de público dos títulos nacionais em países selecionados (2014, 2018 e 2021)**

País	Participação de Público dos Títulos Nacionais		
	2014	2018	2021
Índia	91,50%	89,00%	86,00%
Japão	58,35%	54,80%	79,30%
China	54,50%	62,20%	84,50%
Coreia do Sul	50,10%	50,90%	30,10%
França	44,40%	39,50%	40,60%
Alemanha	26,70%	23,50%	21,70%
Rússia	18,70%	28,50%	27,20%
Argentina	17,80%	14,70%	2,10%
Venezuela	14,90%	-	-
Brasil	12,30%	14,80%	1,70%
México	10%	9,00%	4,00%
África do Sul	6,30%	-	-
Portugal	4,80%	1,90%	3,00%
Colômbia	4,60%	3,40%	2,90%
Chile	2,80%	2,50%	0,10%
EUA	-	92,90%	88,60%
Reino Unido	-	44,80%	-
Canadá	-	3,20%	-
Austrália	-	4,50%	11,80%
Espanha	-	17,60%	15,70%
Itália	-	-	22,50%
Turquia	-	-	23,10%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA) da ANCINE (2014, 2018 e 2021).<sup>153</sup>

Do ponto de vista da balança comercial, com exceção dos EUA e Reino Unido, a maioria dos países desenvolvidos é importadora líquida de produtos e serviços audiovisuais.<sup>154</sup> No Brasil, relatório publicado pela ANCINE a partir de dados do Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (SISCOSERV), mostram que o Brasil tem um saldo negativo de aproximadamente 1,5 bilhão de reais por ano na importação de serviços audiovisuais. Cerca de 90% do montante gasto com a importação de serviços se dá pela relação com os EUA:

<sup>153</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2014*. Brasília, 2015, p. 75; BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018*. Brasília, 2019, p. 13; e BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2021*. Brasília, 2022, p. 11.

<sup>154</sup> Cf.: TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro*. Op. cit., p. 54-55; e APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil*. Op. cit., p. 161.

**Tabela 6. Saldo dos principais parceiros comerciais de serviços audiovisuais (em dólares)**

PAÍS	2014	2015	2016	2017
ESTADOS UNIDOS	-898.916.997,15	-1.036.687.249,33	-1.167.309.580,44	-1.013.293.175,87
PAÍSES BAIXOS (HOLANDA)	-28.390.328,97	-25.683.021,05	-16.484.664,98	-20.731.370,37
ESPANHA	-15.264.955,62	-64.600.691,21	-24.464.175,87	-86.574.528,75
MÉXICO	-6.371.654,72	-8.794.343,73	-6.783.717,17	-8.736.407,18
HUNGRIA	-6.224.025,46	-4.065.162,20	-2.822.096,47	-
REINO UNIDO	-4.818.442,98	-84.951.830,76	-5.130.778,34	-30.242.562,47
CANADÁ	-4.035.488,28	-4.353.986,13	-3.442.203,88	-3.665.432,40
FRANÇA	-3.612.493,37	-2.012.272,51	4.663.927,41	-1.732.281,81
URUGUAI	-640.010,83	-64.617.143,57	-532.641,40	-84.598,54
ARGENTINA	-563.736,80	142.489,42	-227.495,52	-245.055,45
CHILE	-416.314,67	-406.278,04	-	-
BÉLGICA	-356.957,76	-298.366,91	-304.403,44	-205.249,55
ALEMANHA	-325.796,96	2.172.935,41	54.937,95	1.259.604,38
COLÔMBIA	-124.020,37	-39.323,71	-	-
ISRAEL	-101.491,45	-84.633,69	-144.448,82	-
ITÁLIA	-40.752,90	-127.495,69	-38.672,12	-173.876,98
PORTUGAL	3.212.957,74	-449.290,98	-418.353,49	-
SUÍÇA	7.426.101,38	-1.683.933,94	-	-
AUSTRÁLIA	-	-353.066,52	-4.949,33	-7.606,90
JAPÃO	-	-152.561,82	-5.290,69	-
DINAMARCA	-	-29.566,28	-	-
CORÉIA DO SUL	-	-	28.384.519,12	-12.992,61
<b>TOTAL</b>	<b>-959.564.409,18</b>	<b>-1.297.074.793,24</b>	<b>-1.195.010.087,48</b>	<b>-1.164.445.534,50</b>

Fonte: ANCINE.<sup>155</sup>

Neste capítulo, pretendemos sublinhar e esclarecer um dos principais fatores que contribuiu para a formação desta hegemonia dos EUA no mercado audiovisual, qual seja, a participação do Estado na proteção e promoção de sua indústria. No segundo tópico, queremos trazer exemplos de como o governo americano atuou especificamente no Brasil para viabilizar e facilitar a conquista de nosso mercado pelos estúdios de Hollywood. Em um terceiro momento, apresentaremos os principais desafios e problemas da cadeia produtiva do audiovisual no Brasil contemporâneo, expressão do subdesenvolvimento no setor. A seguir, investigaremos as experiências internacionais de países que conseguiram contestar esse domínio americano e quais foram os instrumentos de direito econômico empregados, buscando compreender as lições destes para nosso caso. Finalmente, iremos refletir a importância da retomada de uma política centrada na formação industrial do setor audiovisual em nosso país.

<sup>155</sup> BRASIL. ANCINE. *Comércio Exterior de Serviços Audiovisuais*: 2017. Brasília, 2021.

## II.1. O papel do Estado na construção da hegemonia dos EUA

O comércio segue o filme.

WILLIAM HAYS, diretor da *Motion Picture Association of America* entre 1922 e 1945<sup>156</sup>

Nunca encontrei um grupo de gente tão devotada, tão disposta, tão patriota tentando fazer alguma coisa pelo governo.

CORONEL K. B. LAWTON, chefe da Divisão Cinematográfica do Exército do Serviço de Comunicações dos EUA sobre os executivos de Hollywood<sup>157</sup>

Se vocês quiserem, nós faremos filmes em seus países. Pelo intermédio da Motion Picture, nós esperamos nos tornar não somente bons vizinhos, mas melhores vizinhos – melhores amigos.

EDWARD ARNOLDS, Presidente da Screen Actors Guild, em 1941, em discurso voltado aos países da América Latina<sup>158</sup>

É um fato conhecido que nove em cada dez películas americanas não podem recuperar seus gastos exclusivamente com o mercado interno. É apenas devido aos ingressos do exterior que Hollywood pode rodar filmes de um elevado nível artístico e com uma notável qualidade técnica.

ERIC JOHNSON, presidente da MPA<sup>159</sup>

A hegemonia econômica e cultural do cinema americano no mundo possui múltiplas raízes. De um lado, é verdade que os empresários souberam se organizar precocemente em padrões industriais, de modo a aumentar a sua capacidade de produção e exportação. A maioria dos grandes estúdios foi fundada nos trinta primeiros anos do advento do cinema: Universal (1912), Paramount (1912), United Artists (1919), Warner Bros (1923), Walt Disney (1923), MGM (1924), Columbia (1924), 20<sup>th</sup> Century Fox (1935). O sucesso econômico da empreitada no território americano e a necessidade de amortizar os investimentos da produção fez com que os estúdios se voltassem também aos mercados externos. Vale lembrar que, nos primórdios, a circulação de filmes ainda é física, em rolos que são reaproveitados entre países e salas de cinema.

Os filmes mudos de Hollywood do início do século XX facilitaram a penetração das produções em outros países, uma vez que a falta de diálogos não impunha barreiras linguísticas ao público. As cartelas de transição podiam ser facilmente substituídas na edição. Mesmo com o advento do cinema falado, a partir da década de 1930, os estúdios buscaram

<sup>156</sup> HAYS, William *apud* GRIEVESON, Lee. *Cinema and the Wealth of Nations: Media, Capital, and the Liberal World System*. Oakland: University of California, 2018, p. 6.

<sup>157</sup> LAWTON, K. B. *apud* SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 291.

<sup>158</sup> ARNOLDS, Edwards *apud* RABELO, Fernanda Lima. *A Hollywood da Boa Vizinhança: Imagens do Brasil em Documentários Norte-americanos na Segunda Guerra*. Jundiaí: Paco, 2019, p. 6.

<sup>159</sup> JOHNSON, Eric *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2015, p.197.

alternativas para assegurar sua participação nos mercados externos, desde o desenvolvimento de técnicas de dublagem até a refilmagem de obras com atores europeus.<sup>160</sup>

Com o passar do tempo, a indústria cinematográfica americana aperfeiçoa a sua produção de modo que a linguagem, os temas, as narrativas e demais elementos da obra não encontrem barreiras culturais ao consumo em diferentes pontos do globo. Em outras palavras, Hollywood desenvolveu uma grande aptidão para encontrar fórmulas que possam transformar seus filmes em produtos globais.<sup>161</sup>

Os estúdios também possuem uma grande capacidade de aproveitar incentivos fiscais e outros programas de fomento de outros países. Edward Epstein indica que Hollywood captou bilhões de dólares das políticas de renúncia fiscal alemãs para a produção de seus filmes.<sup>162</sup> Veremos mais adiante que no Brasil há normas que permitem a redução da tributação em remessas de royalties para o estrangeiro caso as corporações titulares de direitos invistam em produções nacionais, os quais poderão ser coprodutores e lucrar com o desempenho do filme.

A força da indústria americana também decorre de uma forte coesão das empresas na defesa de seus interesses. Em 1922 os principais estúdios fundaram a *Motion Picture Producers and Distributors of America* (MPPDA), associação comercial responsável por

---

<sup>160</sup> “Na década de 1930, respaldados por seus governos, os estúdios franceses, italianos, alemães e de outros países da Europa começaram a fazer filmes em suas línguas. A primeira reação de Hollywood foi iniciar a produção de versões estrangeiras de seus filmes. A Paramount, por exemplo, construiu na França um estúdio em que nada menos que doze diferentes grupos de atores, falando doze idiomas diferentes, reutilizavam os sets, os figurinos e os roteiros de filmagem das películas originais de Hollywood. Apesar de fiéis, no entanto, essas cópias não obtiveram sucesso; faltavam-lhes os astros hollywoodianos que atraíam o público. Os estúdios tentaram, então, dublar os filmes. Embora fosse uma limitação bem mais barata que refilmá-los, houve de início uma grave limitação técnica: não era possível sincronizar, de maneira convincente, as vozes dos dubladores com os movimentos labiais dos atores. Essa disparidade entre lábios e palavras quebrava a ilusão do filme. Os estúdios finalmente tentaram as legendas, mas descobriram que muitos dos que frequentavam os cinemas não entendê-las, ou porque eram analfabetos, ou porque não usavam lentes corretivas para enxergá-las. O resultado foi que, na década de 1930, Hollywood ainda se encontrava em desvantagem competitiva na Europa” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 94). Cf. também: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano. Op. cit.*, p. 260 e seguintes.

<sup>161</sup> Nesse mesmo sentido, os estúdios são conhecidos por adquirir os direitos sobre filmes estrangeiros com algum sucesso local para refilmá-los a partir dos padrões de sua indústria internacional. Ainda em 1956, a Embassy Pictures havia relançado o filme japonês *Godzilla* (1952), retirando a alegoria antinuclear e inserindo na trama algumas cenas contendo um herói americano. Mais recentemente, Hollywood tem feito versões diferentes de seus filmes para atender a normas regulatórias chinesas e particularidades desse mercado, por exemplo: retirada de cenas de nudez, inserção de tomadas em cidades chinesas, inclusão de cenas com atrizes locais e destaque para produtos e marcas do país.

<sup>162</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 120. Ainda segundo o autor: “[q]uando Sumner Redstone assumiu a Paramount, ele instituiu a estratégia financeira denominada ‘aversão ao risco’, exigindo que todos os filmes do estúdio recebessem pelo menos 25% do seu financiamento de investidores externos. Parte disso deveria vir de incentivos fiscais estrangeiros, e o restante, dos parceiros acionistas, que, ao contrário dos parceiros meramente financeiros, tinham participação nas decisões sobre elenco, produção e marketing dos filmes em que eles investiam” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 121).

organizar e articular o *lobby* em favor das *majors* do setor. A entidade atua diretamente para influenciar e pressionar tanto o governo dos EUA, quanto de outros países, em prol dos interesses de seus associados, o que envolve, inclusive, reformas legislativas. Além da própria atuação da entidade, os estúdios também articulam entre si certas práticas comerciais para evitar competições e favorecer certos movimentos no mercado. Citemos quatro exemplos.

Durante as décadas de 1920 e 1930, os estúdios contratavam suas estrelas com cláusulas de exclusividade, visando garantir o controle sobre todas as instâncias da produção. Para viabilizar a manutenção desse sistema, os empresários firmaram acordos de “não aliciamento”, no qual se comprometiam a não atrair atores e atrizes que já haviam firmado contratos com outras companhias. Os artistas que se recusavam a cumprir seus contratos teriam dificuldade de encontrar emprego nas demais companhias. Concomitantemente, estas aceitaram assinar contratos de cessão desses talentos para seus concorrentes para atuações específicas. Além da remuneração do artista, o contratante ficava obrigado a pagar um bônus adicional pela cessão. Conforme explica Epstein, em tese, essas cessões deveriam estar à disposição de todos, mas segundo o Departamento de Justiça, mais de 90% das transações ocorriam apenas entre os grandes estúdios, sem participação das produtoras independentes.<sup>163</sup>

Em 1923, William Hays, presidente da MPPDA, conseguiu desenvolver e impor um contrato padronizado de exibição que fixava regras comerciais para a indústria, dando estabilidade e previsibilidade a certas práticas negociais. O contrato trazia inclusive uma cláusula arbitral para resolução local de eventuais litígios.<sup>164</sup>

No início dos anos 1990, a Sony e a Toshiba desenvolviam os protótipos do que viria a se tornar o DVD. Warren Liebfarb, então presidente da Time Warner, percebera que uma nova guerra de mídias não seria vantajosa, a exemplo do que ocorrera à época do advento do VHS. Os consumidores poderiam ficar confusos e as lojas talvez não quisessem ter várias versões de um mesmo filme. Por esse motivo, Liebfarb conseguiu reunir os estúdios em uma frente comum chamada *Ad Hoc Studio Comitee* para definir os padrões técnicos daquela nova mídia. Feito isso, ameaçou a Sony alegando que o Departamento de Justiça dos EUA poderia atuar caso esta recorresse ao controle de patentes sobre CD para impor o seu formato. A Sony, Toshiba e outras fabricantes japonesas se reuniram no Havaí em 1996 e concordaram com a

---

<sup>163</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 103.

<sup>164</sup> Cf.: BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro. Op. cit.*, p. 98.

produção de um formato de disco único para o DVD, cuja patente seria compartilhada por todas.<sup>165</sup>

Ainda hoje, é muito recorrente que os estúdios busquem o agendamento das estreias de filmes de modo a não concorrer com outra película. Isso não parece ser feito de modo previamente acordado, mas segue a lógica de que uma competição direta por uma data poderia prejudicar ambos os estúdios, de modo que preferem não disputar os dias dos grandes lançamentos. Recentemente, a Marvel anunciou uma mudança no seu calendário de estreias logo após a exibição de um trailer de Batman com a data prevista de exibição nos cinemas. Segundo Edward Epstein, um executivo da Disney afirmara em uma entrevista que lhe foi concedida que: “no confronto direto, ninguém sai ganhando”.<sup>166</sup>

Todavia, a vocação internacional da indústria norte-americana e sua organização para defesa de seus interesses não são as únicas causas da sua hegemonia. Neste tópico, queremos dar enfoque em um assunto pouco tratado na literatura especializada sobre a história do cinema americano: o papel do Estado na formação da indústria e na organização do mercado cinematográfico.<sup>167</sup>

No final do século XIX, eram as companhias francesas que dominavam o mercado americano de exibição das primeiras fitas rudimentares. Os irmãos Lumière haviam conseguido expandir seus negócios em um sistema próximo ao modelo de *franchising*, no qual os empresários locais se comprometiam a usar um “combo” de equipamentos, operadores e filmes. Porém, a resistência dos empresários americanos contou com a participação do governo, que imputou restrições alfandegárias e até batidas policiais contra estabelecimentos

---

<sup>165</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 215-216.

<sup>166</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 192. Sobre as diferentes formas de atuação da MPA na formação da hegemonia americana no cinema, conferir: MARTEL, Frédéric. *Mainstream: A Guerra global das mídias e das culturas. Op. Cit.*, p. 25-42.

<sup>167</sup> Fato é que a hegemonia americana não pode ser entendida como um processo ou fato “natural”. Nas palavras de Peter Decherney: “[p]or que o formato 35 milímetros se tornou a bitola padrão de um filme hollywoodiano? Por que longas-metragens têm em geral entre 90 e 120 minutos? Por que estrelas de cinema são usadas para vender filmes e programas de televisão? As primeiras histórias de Hollywood difundiram narrativas de pioneiros revelando técnicas de filmagem essenciais por meio da experimentação e pela descoberta. Mas não há nada natural ou inevitável na forma como as imagens em movimento são usadas para contar histórias. Nenhum indivíduo ou grupo de pessoas descobriu o cinema. Diversas forças históricas, culturais, econômicas e políticas se aglutinaram para dar forma à arte e à indústria de Hollywood” (DECHERNEY, Peter. *Hollywood: a very short introduction*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2016, p. 29 *apud* BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro. Op. cit.*, p. 29).

que utilizavam equipamentos franceses.<sup>168</sup> Quando o National Board of Censorship passou a atuar em 1909, narra-se que os filmes da companhia francesa Pathé eram rejeitados ou devolvidos para alterações com mais frequência do que os filmes americanos.<sup>169</sup>

Conforme mencionamos anteriormente, já em meados da década de 1900, algumas cidades passaram a fiscalizar as *nickelodeons* e o próprio conteúdo dos filmes - a exemplo da lei de censura de Chicago, de 1907. Em fevereiro de 1915, a Suprema Corte, apreciando a ação *Mutual Film Corporation v. Industrial Commission of Ohio*, decidiu que o direito à liberdade de expressão previsto na Constituição de Ohio – e similar à primeira emenda à Constituição Americana – não se estendia ao negócio da produção de filmes. Segundo o relator Joseph McKenna: “a exibição de filmes é um negócio, puro e simples, originado e conduzido para o lucro [...] não deve ser considerado, nem pretendido a ser considerado pela Constituição de Ohio, como nós entendemos, parte da imprensa do país, ou como um órgão de opinião pública”.<sup>170</sup> Evidentemente, a atividade de censura restringia a liberdade dos estúdios e salas nascentes. Por outro lado, acabou forçando os estúdios a planejar com maior cautela os conteúdos a serem produzidos e os segundos a adotar padrões sanitários e de segurança compatíveis com as expectativas da fiscalização da Administração Pública.

---

<sup>168</sup> Segundo Celso Sabadin, “[t]al sistema funcionou até 1897, quando a política norte-americana começou a pressionar os industriais franceses. Naquele ano, William McKinley concorria à presidência dos Estados Unidos e seu irmão era produtor de cinema. Visando favorecer os negócios da família, o candidato levantou a bandeira ‘A América para os americanos’ e conseguiu a aprovação de restrições alfandegárias ao produto estrangeiro. Desencadeou-se uma verdadeira caçada policial com o intuito de apreender aparelhos franceses e lutar contra o sistema de concessões, de modo que os Lumière se viram obrigados a abrir mão da ‘franquia’, passando a vender os equipamentos” (SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada*. Op. cit., p. 44). Ainda sobre o assunto: “[n]o clima isolacionista desenvolvido pelo novo presidente dos Estados Unidos, William McKinley, aparelhos rivais surgem no mercado, muitas vezes acompanhados do *slogan* ‘America for Americans’. Sua publicidade explora os sentimentos nacionalistas: ‘As imagens do American Biograph não tremem como as do Cinematógrafo. O Biograph projeta uma imagem muito maior do que o aparelho francês. Além do mais, é americano. Portanto, vai haver muito mais imagens de caráter nacional.’ Os operadores Lumière enfrentaram novas dificuldades. Em janeiro de 1897, Félix Mesguich, que filma na rua uma batalha de bolas de neve, é detido e levado ao distrito sob o pretexto de que não tinha autorização. Em junho do mesmo ano, a administração alfandegária ataca, alegando que o material havia entrado irregularmente no país. Aparelhos são apreendidos, sinal da derrota dos franceses. Lafont, diretor da sucursal, foge clandestinamente num transatlântico” (TOULET, Emmanuelle. *O Cinema, Invenção do Século*. São Paulo: Objetiva, 2000. p. 22).

<sup>169</sup> Cf.: BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro*. Op. cit., p. 53.

<sup>170</sup> Tradução nossa. Cf. também: JOWETT, Garth S. ‘A Capacity for Evil’: The 1915 Supreme Court Mutual Decision. *Historical Journal of Film, Radio and Television*, Abingdon-on-Thames, v. 9, n. 1, p. 59-78, 1989; WERTHEIMER, John. Mutual Film Reviewed: The Movies, Censorship, and Free Speech in Progressive America. *American Journal of Legal History*, Oxford, v. 37, n. 2, p. 158-189, 1993; WALTER, Robert H. K. *Constitutional Law: Possible Impact of Television Rule on Motion Picture Censorship*. *California Law Review*, Berkley, v. 39, n. 3, p. 421-429, 1951; e PONDILLO, Bob. Mutual Film Corp. v. Industrial Commission of Ohio (1915). In: VILE, John R.; HUDSON JR., David L.; SCHULTZ, David Schultz (Orgs.). *Encyclopedia of the First Amendment*. Washington, D.C.: CQ Press, 2008, p. 767.

Ainda em 1915, a Corte Distrital da Pensilvânia apreciou a ação movida pelo Departamento de Justiça dos EUA três anos antes contra a MPPC, com base na legislação concorrencial, mais especificamente, nos termos do *Sherman Act* de 1890.<sup>171</sup> Como vimos no capítulo anterior, a MPPC reunia os principais detentores de patentes no campo da produção e exibição cinematográfica. As produtoras, distribuidoras e exibidoras que tinham a intenção de atuar no mercado eram obrigadas a seguir as normas da MPPC, o que incluía somente negociar com os membros do próprio grupo. O tribunal ordenou a dissolução do truste ao considerar que seus integrantes excediam o exercício do direito patentário ao controlar o comércio de filmes. A decisão foi importante para viabilizar o desenvolvimento de outros agentes fora da ingerência da MPPC.<sup>172</sup>

Segundo Luc Verón, em 1916, os cônsules estadunidenses foram instruídos a produzir relatórios sobre as possibilidades mercadológicas para a exportação de filmes em território europeu. Essas informações foram devidamente transmitidas à indústria, que podia planejar suas produções com base em uma estratégia de internacionalização.<sup>173</sup>

Em abril de 1917, quando os EUA se preparavam para entrar na Primeira Guerra Mundial, o presidente Woodrow Wilson articula a criação da *Committee on Public*

---

<sup>171</sup> *United States v. Motion Picture Patents Co.*, 225 F. 800, 1º de out. de 1915. Cf. também: THOMAS, Jeanne. *The Decay of the Motion Picture Patents Company*. *Op. cit.*; WHITMAN, William F. *Anti-Trust Cases Affecting the Distribution of Motion Pictures*. *Op. cit.* Celso Sabadin a respeito das origens do caso explica o seguinte: “[e]m 1912, Woodrow Wilson, candidato do Partido Democrata às eleições presidenciais, iniciou sua campanha acusando os republicanos - então no poder - de favorecerem comercialmente as grandes empresas americanas em detrimento das pequenas, dificultando a livre concorrência e a democracia econômica. Apenas seis semanas depois dos ataques de Wilson, os próprios republicanos deram entrada em um processo contra a Motion Picture Patents Company, vestindo a carapuça. [...] Pequenos empresários do setor como William Fox e Carl Laemmle, também moveram ações contra o truste, apoiando o discurso democrata” (SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada*. *Op. cit.*, p. 84). Cf. também: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 50-51.

<sup>172</sup> Em outro sentido, Robert Sklar argumenta que o primeiro caso que o governo realmente influencia os rumos do mercado audiovisual somente ocorreu com a ação do Departamento de Justiça contra William Fox, que tentava adquirir a Loews, primeira rede de cinema dos EUA, na década de 1920. Segundo o autor: “[o] Congresso, os departamentos executivos e os tribunais tinham tentado, persistentes, no correr dos anos, influir nas políticas e práticas da indústria sem nenhum êxito maior. O próprio processo com base nas leis antitrustes, movido contra a Patents Company, posto que manifestamente importante, só se iniciou depois que os independentes quebraram de fato o monopólio. A decisão unânime do Supremo Tribunal Federal, que apoiava a censura do Estado, tivera escasso impacto sobre a prática da censura ou sobre os debates travados em torno dela; e conquanto, no tempo das dificuldades de Fox, Adolph Zukor [fundador da Paramount] enfrentasse um rijo desafio da Federal Trade Commission (Comissão Federal do Comércio), que em 1927 ordenara à Paramount cessar e abandonar suas práticas de aluguel em bloco, Zukor lutou no tribunal federal e, cinco anos depois, conseguiu a revogação da ordem. Por que foi William Fox o primeiro magnata do cinema a sofrer nas mãos do governo federal? A resposta é porque outros magnatas, mais poderosos, não queriam que ele adquirisse a Loew’s, e seus desejos tinham mais peso em Washington do que os dele” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 196).

<sup>173</sup> Cf.: VERÓN, Luc 1999 *apud* LEE, Kevin. “The Little State Department”: Hollywood and the MPAA’s Influence on U.S. Trade Relations. *Northwestern Journal of International Law & Business*, Chicago, v. 28, n. 2, p. 371-398, 2008.



*Information*. O órgão trabalharia internamente para angariar apoio da população para o conflito e, externamente, para a comunicação do ideário norte-americano.<sup>174</sup> Esta segunda frente contava com o *Foreign Film Service*, escritório que articulou a derrubada de barreiras regulatórias e comerciais criadas pelos europeus no pré-guerra para restringir a importação de filmes de Hollywood.<sup>175</sup>

Vale observar que o contato oficial de Wilson com o cinema ocorrera alguns anos antes, em 1915, quando um amigo de faculdade o convenceu a exibir *O Nascimento de uma Nação* (1915) na Casa Branca. O presidente teria ficado impressionado com a obra e dito o seguinte: “é como escrever a história com a luz. Meu único pesar é que tudo seja uma terrível verdade”.<sup>176</sup> O serviço de guerra de Hollywood prestado através da produção de filmes para o governo americano estreitou as relações entre os estúdios e o Estado. Artistas de renome como Charlie Chaplin participaram de campanhas e até realizaram obras para contribuir com

---

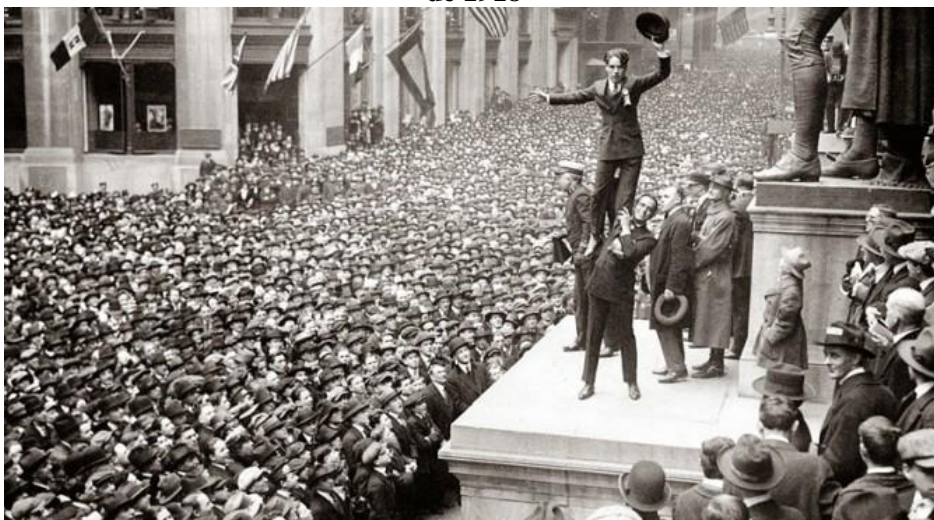
<sup>174</sup> Cf.: DAVIS II, Robert T. *The US Army and the Media in the 20th Century*. Leavenworth: CSI, 2009. Segundo Epstein: “[o] governo federal afirmou seu interesse em controlar as imagens filmadas no início da Primeira Guerra Mundial, quando o presidente Wilson fez um acordo com os estúdios de Hollywood para que os filmes divulgassem pontos de vista favoráveis aos Estados Unidos. Em seguida, introduziu-se a exigência de que os filmes exportados para o exterior contivessem esse— pontos de vista - chamados eufemisticamente de ‘material educativo’ - e fossem aprovados pelo Comitê de Informações Públicas de Wilson. George Creel, que chefiava o novo órgão de censura, explicou: ‘Queríamos levar aos outros países imagens que mostrassem como vivem bem os Estados Unidos, transmitindo ideias corretas sobre o nosso povo nessas instituições. Como naquela época todas as grandes produções eram feitas para exportação e consumo interno, o governo passou a exercer imenso poder sobre as imagens dos Estados Unidos veiculadas dentro e fora do país’ (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 315). Segundo Camila Goetzinger: “o *Committee on Public Information* formou uma divisão estatal denominada *Division of Films*, que atuou junto à indústria cinematográfica, no âmbito interno e externo ‘ao levar filmes americanos educacionais e comerciais para mercados pelo mundo, a divisão provavelmente ajudou a estabelecer o filme americano com mais solidez em algumas áreas” (THOMPSON, Kristin *apud* GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood*. *Op. cit.*, p. 53). Nesse mesmo sentido, cf.: BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 84 e seguintes.

<sup>175</sup> Na explicação de Edward Epstein: “[o]s estúdios souberam se defender [às restrições impostas pelos governos estrangeiros à importação de Hollywood] ao persuadir o governo federal a ajudá-los em seus esforços de vender os filmes para outros países, com o argumento de que os filmes americanos eram um recurso valioso para promover a imagem dos Estados Unidos. Com essa finalidade, em 1917, o presidente Woodrow Wilson, depois de declarar Hollywood uma ‘indústria essencial’, criou o *Foreign Film Service*. ‘O cinema’, explicou ele, ‘alcançou a categoria de mais alto meio de disseminação da inteligência pública e, por falar uma linguagem universal, se presta significativamente para a apresentação dos planos e propósitos do país’. Como os Estados Unidos se preparavam para entrar na I Guerra Mundial, a causa dos estúdios encontrou apoio adicional no fato de que a Grã-Bretanha e outros aliados europeus não estavam em posição de resistir, e, assim, as tarifas cobradas sobre os filmes americanos foram abolidas” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 93). Cf. também: CHOI, Byung-il. Trade Barriers or Cultural Diversity? The Audiovisual Sector on Fire. In: DRAKE, William; WILSON III, Ernest (Orgs.). *Governing Global Electronic Networks: International Perspectives on Policy and Power*. Cambridge: MIT, 2008; SHAO, W. Ming. Is There No Business Like Show Business? Free Trade and Cultural Protectionism. *Yale Journal of International Law*, New Haven, v. 20, p. 105-150, 1995; e GUBACK, Thomas. Hollywood's International Market. In: BALIO, Tino (Org.). *The American Film Industry*. *Op. cit.*, p. 463-486.

<sup>176</sup> WILSON, Woodrow *apud* WARD, Larry Wayne. *The Motion Picture Goes to War: The US Government Film Effort during World War I*. Michigan: UMI Research Press, 1981.

o esforço de guerra, mais precisamente, na divulgação dos títulos de crédito para financiamento da ação militar (os *bonds*).<sup>177</sup>

**Figura 9. Multidão assiste Charlie Chaplin e Douglas Fairbanks discursarem e se apresentarem para angariar compradores para os títulos de crédito para a Primeira Guerra Mundial em abril de 1918**



Fonte: Wikimedia Commons (2007).<sup>178</sup>

**Figura 10. *The Bond* (1918) dirigido por Charlie Chaplin**



Fonte: captura de tela extraída do Youtube.<sup>179</sup>

<sup>177</sup> Cf.: WARD, Larry Wayne. *The Motion Picture Goes to War*. *Op. cit.*. Robert Sklar afirma que durante o conflito, “os grandes teatros transformados para apresentar filmes de cinema trocavam seus programas duas vezes por semana e assim requeriam um mínimo de 104 filmes de longa metragem por ano” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 168).

<sup>178</sup> Disponível em: <[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fairbanks\\_and\\_Chaplin,\\_Wall\\_Street\\_Rally,\\_New\\_York\\_Times,\\_1918.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fairbanks_and_Chaplin,_Wall_Street_Rally,_New_York_Times,_1918.JPG)> . Acesso realizado em 03.06.2023.

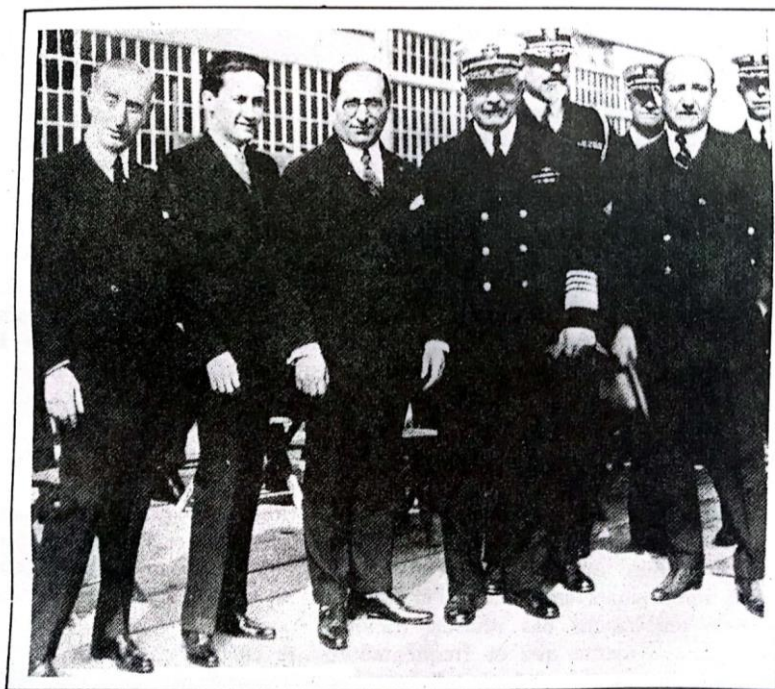
<sup>179</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MIZeX3qMpi4>>. Acesso em: 9 de dez. de 2021.

O *Foreign Film Service* ajudou na reconquista do mercado europeu pelos estúdios americanos em um momento em que os países ainda estavam com suas produções abaladas pelo conflito bélico. De fato, com o término da Primeira Guerra Mundial, a indústria cinematográfica estadunidense já se colocava como hegemônica no mercado internacional. A cooperação com o governo havia se mostrado frutífera aos estúdios e continuaria sendo o eixo norteador durante toda a história de Hollywood.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Nesse sentido: “[n]os anos que mediarão entre as duas guerras mundiais, a não ser onde os governos impunham limites, as fitas de cinema norte-americanas e, portanto, as imagens, ideias e produtos dos Estados Unidos dominavam de maneira quase completa as telas de cinema do mundo - um quase monopólio sem precedentes no comércio ultramarino, bem como uma das mais notáveis hegemônias na história das comunicações interculturais. A origem da ascendência norte-americana, entretanto, não está na superioridade do espírito de iniciativa estadunidense, porém nas más fortunas dos outros produtores de filmes. [...] No fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos possuíam muito mais que a metade dos cinemas do mundo; vinte anos depois, apesar do firme aumento da construção de cinemas em outras partes do globo e alguma redução dos mercados nacionais, os cinemas ianques ainda compreendiam 40% do total mundial. Através da sua política de aquisição de cinemas e do aluguel de filmes em bloco, os principais estúdios podiam orçar sua produção anual com a quase certeza de que seus filmes obteriam datas de exibição em quantidade suficiente a preços suficientemente elevados para ressarcir-se dos custos originais. Na prática, durante os anos que mediarão entre as duas guerras, os filmes norte-americanos, em conjunto, não fizeram mais do que empatar nas bilheterias nacionais. Mas estando já compensados os custos de produção, cada ingresso vendido fora dos Estados Unidos, depois de deduzidos os custos de distribuição no exterior, produzia lucro. Os produtores norte-americanos tinham nas mãos um triunfo imbatível em relação aos competidores estrangeiros. Podiam gastar dinheiro em ‘valores de produção’ - guarda-roupa suntuoso, cenários caros, multidões de extras, paisagens de locação capazes de deixar qualquer um de queixo caído. [...] [Os produtores europeus e asiáticos] eram obrigados a controlar os custos de produção, e isso transparecia nos filmes” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 252-253). Nessa mesma linha: “[t]erminada a guerra, os estúdios de Hollywood não só expandiram seus centros de distribuição pela Europa como ainda adquiriram participação nas principais produtoras de filmes europeias, incluindo a UFA, na época o maior estúdio da Alemanha. Em 1926, os filmes americanos respondiam por cerca de três quartos das bilheterias da Europa, e a venda de ingressos no velho continente proporcionava a Hollywood pelo menos um terço de sua renda” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 93). Outrossim: “[e]m 1925, os filmes produzidos nos Estados Unidos da América ocupam 95% do tempo de projecção e Inglaterra, 70% em França, 68% em Itália e cerca de 70% em Portugal, percentagens que, com ligeiras alterações, se irão manter até os anos cinquenta” (GEADA, Eduardo. *O Imperialismo e o Fascismo no Cinema*. Lisboa: Moraes, 1976, p. 29).

**Figura 11. Grupo de executivos da MGM e United Artists acompanham oficiais da marinha americana em visita aos estúdios nos anos 1920**



Fonte: SKLAR, Robert (1978).<sup>181</sup>

No início da década de 1920, com o avanço das legislações de censura e a pressão de grupos conservadores contra os filmes, os estúdios fundaram a MPPDA e concederam a William Hays a direção da entidade. Hays fora diretor geral dos correios e ex-presidente do Comitê Nacional Republicano, que dirigiu a campanha presidencial de Warren Harding em 1920, além de ser também líder presbiteriano em Indiana.<sup>182</sup> Em mais uma ação conciliatória, os estúdios adotaram o *Motion Picture Production Code* (também conhecido como Código Hays) que estabelecia parâmetros de autocensura das obras. Tal como ocorre nos primórdios

<sup>181</sup> SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. Op. cit., p. 173.

<sup>182</sup> A entidade tem uma longa tradição de conceder a presidência a ex-membros do governo americano. Jack Valenti, presidente da entidade entre 1966 e 2004, chegou a ser assistente especial do presidente Lyndon B. Johnson. Dan Glickman, presidente entre 2004 e 2011, foi Secretário de Agricultura e ex-congressista. Seu sucessor, Chris Dodd foi Senador e, Charles Rivkin, atual presidente, serviu na *Secretary of State for Economic and Business Affairs*. Wendel Willkie, advogado da entidade, foi candidato à presidência em 1940. Cf.: LEE, Kevin. *"The Little State Department"*. Op. cit. A respeito do papel de William Hays: “[s]ua função visível era discursar, redigir artigos, patrocinar livros, estudos e comitês para apaziguar os críticos do cinema. Segundo a linha oficial do Hays Office, como veio a ser chamada a MPPDA, o cinema deixara para trás o passado agitado e estava começando a cumprir sua promessa infinita de ser o ‘Esperanto dos Olhos’, a voz silenciosa que quebra todas as barreiras da língua, fala a todas as nações, a todos os povos e conduzirá finalmente ao esclarecimento de todos os mal-entendidos entre os países e, por essa maneira, à abolição da guerra” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. Op. cit., p. 103). Ainda sobre o mesmo mote: “[m]uito antes de contratar William Hays para tratar dos seus interesses políticos, os magnatas do cinema já eram sensíveis às questões políticas que poderiam afetar-lhes a prosperidade. Louis B. Mayer foi hóspede de uma noite de Herbert Hoover na Casa Branca, e quando Franklin D. Roosevelt se tornou presidente, a Warner Bros comemorou a ocasião enchendo a tela com o seu retrato como parte de um número produzido por Busby Berkeley” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. Op. cit., p. 285).

da indústria, a censura acabou impondo um maior nível de planejamento da produção e edição pelos estúdios. Quando o movimento de controle e censura de fato se difundiu em diversos países no mundo nos anos 1930 - por exemplo, o Japão proibia cenas de beijos e a Inglaterra referências à Divindade e cenas de crueldades com animais.<sup>183</sup> Hollywood já possuía uma expertise em editar seus próprios filmes para atender a exigências regulatórias.<sup>184</sup>

Com o aumento da penetração dos filmes americanos nos mercados internacionais, os empresários e membros do governo perceberam que as películas estimulavam a demanda por outros tipos de produtos. Nos países em que o cinema de Hollywood havia logrado êxito, alfaiates copiavam modelos de roupas, arquitetos reproduziam casas e construções, e as classes médias e abastadas demandavam a importação de produtos americanos.

A percepção do grande potencial de aquecimento do comércio de exportação de outros produtos além dos filmes fortalece os laços entre o Estado e Hollywood, levando o governo a produzir relatórios e boletins internacionais específicos para esse segmento.<sup>185</sup> Em 1926, por exemplo, é criada a *Motion Picture Division* dentro do *Bureau of Foreign and Domestic*

---

<sup>183</sup> Cf.: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 263.

<sup>184</sup> Ainda sobre o movimento de censura na indústria, cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 315-318; e GRIEVESON, Lee. *Policing Cinema: Movies and Censorship in Early-Twentieth-Century America*. Oakland: University of California, 2004.

<sup>185</sup> Camila Goetzinger cita uma publicação do *Film Daily Yearbook*: “[p]ara isso, são recebidas informações na forma de relatórios e notas comerciais dos 44 escritórios do Departamento nas principais capitais e centros comerciais do mundo, e também dos 400 escritórios consulares do Departamento de Estado instalados no exterior. Esses relatórios são distribuídos ao comércio por meio das associações recomendadas e da imprensa especializada em cinema. Eles ajudam a manter a indústria avisada de todas as possibilidades do mercado externo e também das atividades de nossos concorrentes, em seus esforços para estabelecer mercados dentro de suas fronteiras (...) pode [também] fornecer informações sobre as condições tarifárias e as obrigações nos filmes americanos em todos os países estrangeiros” (GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood*. *Op. cit.*, p. 52). Nesse mesmo sentido: “[e]m 1923, os Estados Unidos não tinham dúvidas sobre a importância do mercado externo. ‘Estamos cada vez mais interessados nesse assunto das possibilidades de promoção comercial dos filmes americanos’, observou Jules Klein, ex-acadêmico de Harvard que havia se tornado chefe do Bureau of Foreign and Domestic Commerce, (...) Conforme as exportações de Hollywood no exterior expandiram na década de 1920, esse interesse aumentou acentuadamente” (PUTTNAM, David. *The Undeclared War: the struggle for control of the world’s film industry*. Harper Collins Publishers, Londres, 1997, p. 131 *apud* GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood*. *Op. cit.*, p. 56). E ainda: “[e]m um memorando para as autoridades do Departamento de Comércio em todo o mundo, no final de 1924, o superior imediato da North, Chefe da Divisão de Especialidades, Warren Hoagland, disse a eles que prestassem atenção especial a: novas leis e restrições, reais ou ameaçadas; as atividades dos produtores locais; regulamentos de censura, particularmente mudanças; combinações ou realinhamentos de distribuidores de filmes ou proprietários de cinemas; novas construções ou consolidações; mudanças na atitude do público ou dos exibidores em relação às produções norte-americanas e estrangeiras, qualquer ação ameaçada, seja governamental ou pública, que se mostrasse hostil aos filmes americanos” (HODGLAND, Warren *apud* GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood*. *Op. cit.*, p. 56).

*Commerce*, com orçamento próprio, para promover ainda mais a exportação de filmes em território estrangeiro.<sup>186</sup>

Como parte do projeto de recuperação do país após a crise de 1929, o governo de Roosevelt instituiu em 1933 a *National Recovery Administration* (NRA), com o propósito de elaborar códigos específicos e segmentados para diferentes atividades comerciais. Somente a indústria cinematográfica recebeu um código unificado, que regulava a produção, distribuição e exibição no mesmo texto. Dentre outros temas, o código permitia que exibidores cancelassem 10% dos filmes contratados, fazendo com que não sofressem tanto com a venda de filmes em bloco praticada na época pelos estúdios, além de regulamentar salários e proibir planos de abatimentos de preços das salas para atrair fregueses (loterias, brindes, duas entradas pelo preço de uma).<sup>187</sup> Segundo Epstein, apesar da legislação federal ter sido

---

<sup>186</sup> Nesse sentido: “[m]ande fitas de cinema para os povos estrangeiros e prepare-se para receber, dentro de pouco tempo, pedidos de roupas, automóveis e aparelhos; essa lógica levou o Congresso, em 1926, a destinar 15.000 dólares à criação de uma Seção Cinematográfica na Divisão de Comércio Externo e Interno, sob a direção do Secretário de Comércio Herbert Hoover. Sua meta era promover o aluguel de filmes norte-americanos e a venda de equipamentos cinematográfico ultramar. Embora os reformadores não hesitassem em protestar contra o patrocínio, pelo governo, da exportação de películas cinematográficas sem que as autoridades federais se mostrassem dispostas a controlar-lhes o conteúdo, de nada valeu o protesto. No ano seguinte, a Seção Cinematográfica principiou a publicar relatórios frequentes sobre as informações que colhia no tocante às oportunidades, condições e políticas nos países estrangeiros” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 254). Nas palavras do próprio Hoover: “aonde quer que o filme americano penetre nós vendemos mais automóveis, mais bonés e mais [toca-discos] americanos” (HOOVER, Herbert *apud* GEADA, Eduardo. *O Imperialismo e o Fascismo no Cinema*. *Op. cit.*, p. 31).

<sup>187</sup> Segundo Robert Sklar: “[o] governo, assim, parecia dar sua benção franca ao domínio da indústria por uns poucos estúdios maiores, que controlavam a produção, a distribuição e quase todos os cinemas de primeira exibição. Aceitando o *status quo* na indústria do cinema, a Administração do New Deal, segundo todas as aparências, esperava fazer dela um modelo para a solução bem-sucedida de problemas genéricos da indústria norte-americana - o apreçamento discriminatório por parte dos atacadistas e fabricantes e o corte dos preços dos varejistas” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 197). Na época, os estúdios argumentavam que os altos salários de atores e alguns outros profissionais impedia novas contratações, um dos objetivos do New Deal. Nesse sentido, o código pretendeu restringir aumentos de remuneração na indústria. Porém, a Associação dos Atores de Cinema conseguiu pressionar diretamente Roosevelt que, temendo uma queda na moral da nação com a indisposição dos astros, ordenou a revisão das previsões referentes aos salários e negociações de funcionários. Essa movimentação ajudou a entidade a crescer e se consolidar posteriormente como um sindicato, em 1937. Com a aprovação da Seção 7A do *National Industrial Recovery Act*, que facilitava a organização sindical, várias classes de trabalhadores da indústria puderam se organizar para pleitear melhores condições de trabalho. Cf.: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 201.

declarada inconstitucional dois anos depois, as práticas comerciais adotadas no período continuaram sendo aplicadas por mais de uma década.<sup>188</sup>

A despeito da união de esforços entre governo e indústria, o Departamento de Justiça moveu uma ação contra os oito grandes estúdios, em 1938, com base no *Sherman Act* de 1890, acusando-os de conspiração e conluio para monopolizar o mercado.<sup>189</sup> Dois anos depois, o governo e cinco das companhias firmaram um acordo no qual estas deveriam acatar certas condutas: não oferecer lotes com mais de cinco filmes aos exibidores, não alugar filmes sem uma exibição comercial prévia – medida que visava acabar com o aluguel em bloco antes mesmo da produção ser iniciada –, não exigir a locação de curtas como condição para locar longas, e não comprar casas de espetáculo por um tempo. O governo, porém, reservava-se no direito de reiniciar a ação caso os resultados não fossem os esperados, o que ocorreu em 1944. Quatro anos depois, a Suprema Corte concluiu o caso reconhecendo a ocorrência de práticas anticoncorrenciais e proibindo a verticalização da cadeia de produção, distribuição e exibição. Os estúdios foram forçados a se desfazer de parte de seus negócios e, em alguns casos, até dividir suas companhias. No ano de 1954 os estúdios renunciavam ao controle de todos os seus cinemas. A decisão levou ao aumento do número de produtores e cinemas independentes, bem como ao enfraquecimento do sistema de estúdio estabelecido até então.<sup>190</sup>

Com a perda de controle sobre a cadeia de exibição, aumentaram as incertezas dos produtores sobre o sucesso de suas empreitadas e o modelo de negócio precisou ser revisto. Hollywood precisava desenvolver técnicas que assegurassem que os filmes teriam prosperidade de bilheteria, por exigência dos próprios bancos financiadores. Nesse momento,

<sup>188</sup> Nas palavras do autor: “a MPAA redigiu o Code of Fair Competition for the Motion Picture Industry – conjunto de regulações autorizado pela Lei Federal de Recuperação da Indústria de 1933. As práticas que ele legitimava sob a rubrica de ‘concorrência justa’ eliminavam, na verdade, qualquer possibilidade de concorrência. Estas incluíam a já mencionada contratação de pacote de filmes, que permitia aos estúdios empurrar seus filmes para os cinemas independentes, e as práticas de ‘territórios’ ou locais de exibição e redução de preços de locação para exibição – que de fato deram aos estúdios o poder de decidir exatamente onde e por quanto tempo os cinemas poderiam mostrar os filmes em primeira, segunda e terceira exibição. Usando o método de ‘forçar toda a linha de produtos’, os estúdios ditavam a programação que acompanhava os filmes nos cinemas, incluindo os anúncios; e podiam definir o ‘preço mínimo dos ingressos’, impedindo ainda mais a concorrência dos cinemas independentes ao proibi-los de baixar seus preços. Qualquer cinema que se recusasse a cumprir as práticas de ‘concorrência justa’ dos estúdios podia incorrer em violação do código, o qual por sua vez, era respaldado na lei” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 102).

<sup>189</sup> Cf.: *United States v. Paramount Pictures, Inc.*, 334 U.S. 131, 3 de mai. de 1948.

<sup>190</sup> Cf.: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano. Op. cit.*, p. 199, 317 e seguintes. Segundo o mesmo autor, o interesse em reabrir o processo pode ter sido motivado por uma decisão contrária à verticalização em *United States v. Crescent Amusement Co.* Cf.: *Ibidem*, p. 317 e seguintes. O final do processo, porém, coincidiu com o início da crise dos cinemas: “[e]m 1953, de acordo com uma investigação, apenas 32,4% de todos os cinemas tinham lucro com a renda de ingressos. Outros 38,4% perdiam dinheiro nas bilheterias mas conseguiam ter algum lucro com a venda de salgados, pipocas, doces e bebidas, ao passo que os restantes 29,2% tinham prejuízo” (*Ibidem*, p. 319). Sobre a decisão, cf. também: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 21.

os estúdios aperfeiçoam e desenvolvem as fórmulas que mencionamos no tópico da indústria cultural. Ao mesmo tempo, a busca pelo êxito também elevou a importância dos atores como chamarizes de público e, por consequência, das agências de representação. O aumento do custo da produção, em parte causado pela elevação média dos ordenados, conquista sindical do período, também incentivou os estúdios a buscar filmagens no exterior.<sup>191</sup>

Apesar da atuação do Departamento de Justiça dos EUA contra as práticas anticoncorrenciais dos estúdios em território americano, o governo não se opôs quando as companhias fundaram em 1945 a *Motion Picture Export Association* (MPEA), cartel com a missão declarada de reduzir barreiras para os filmes americanos e restabelecer seus mercados internacionais. A entidade funcionava como distribuidora exclusiva dos estúdios fora do país, o que reduzia a disputa entre as empresas pelo público. Além disso, praticava fora atos proibidos desde a decisão da Suprema Corte de 1948 como a venda de pacotes de filmes em bloco, ou seja, caso os cinemas estrangeiros recusassem a compra de um título, não teriam acesso aos demais. Isso fazia com que as produções dos países tivessem menos espaço de exibição. As receitas eram divididas entre as associadas com base na participação de cada estúdio nas bilheterias.<sup>192</sup>

Durante a Segunda Guerra Mundial, a cooperação entre Estado e indústria se intensificou. Mais uma vez, os estúdios passaram a atuar com a finalidade de produzir conteúdo de propaganda na disputa informacional e ideológica do conflito. A contribuição de Hollywood na produção de conteúdo se dava em duas frentes, tanto no plano da propaganda oficial, quanto na concentração de enredos para os filmes ficcionais que pudessem promover os valores americanos e elevar o espírito de combate do povo. Interessante observar que

---

<sup>191</sup> Cf.: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 334 e seguintes.

<sup>192</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 103. Segundo o mesmo autor, como: “o decreto antitruste [de 1948] não coibia a contratação em pacotes de filmes nos cinemas fora dos Estados Unidos, os estúdios podiam recorrer à força bruta do marketing, apoiados em visitas estratégicas dos astros dos filmes americanos nas estreias e festas de cinema no exterior, para conseguir os melhores horários e salas de exibição para seus produtos. Eles descobriram que o público europeu, assim como o do Japão e da América Latina, podia ser alimentado com a mesma dieta de filmes de ação, fantasias e de incidentes que atraíam a plateia americana. ‘As decisões sobre que filmes fazer eram motivados pelas suscetibilidades americanas’, recorda Peter Guber quando era executivo da Columbia Pictures, em 1968” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 95). A MPEA possui sua própria frente “diplomática” para pressionar governos a reduzir suas barreiras regulatórias ou tarifárias. Cf.: GEADA, Eduardo. *O Imperialismo e o Fascismo no Cinema*. *Op. cit.*, p. 31.



Roosevelt liberou os filmes de propaganda da proteção de direitos autorais para assegurar a maior disseminação possível ao redor do mundo.<sup>193</sup>

Essa produção sob encomenda para o governo americano não foi irrelevante para a saúde financeira dos estúdios. No fim dos anos 1930, a Walt Disney encontrava-se em dificuldades financeiras e precisava produzir filmes para geração de receita e para manter a equipe trabalhando. A solução naquele momento veio do *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*, agência vinculada ao Departamento de Defesa e criada em agosto de 1940, sob a coordenação de Nelson Rockefeller, para articular a política latino-americana dos EUA com países da América Latina, visando fortalecer as relações diplomáticas entre eles.

Mais precisamente, o órgão era um dos responsáveis por implementar a chamada Política da Boa-Vizinhança. Parte dos suprimentos necessários para manutenção das atividades do Office, como equipamentos e filmes, e algumas produções eram custeadas pelos próprios estúdios, produtoras e pelo sindicato dos atores de Hollywood. Dentre outros assuntos, as produções do órgão, encomendadas com os estúdios, visavam apresentar o estilo de vida americano, os eventos da guerra, além de outros temas. O *Office* articulou a viagem de Disney e sua equipe pela América Latina e encomendou uma sequência de animações que

---

<sup>193</sup> Uma circular de 1944, emitida pelo assistente do Secretário de Estado A. A. Berle a todos os oficiais diplomáticos é bastante ilustrativa sobre a aliança entre Estado e Hollywood: “[o] Departamento deseja cooperar totalmente na proteção da indústria cinematográfica americana no exterior. Espera em troca que a indústria cooperará de todo coração com este governo com o objetivo de garantir que as imagens distribuídas no exterior irão refletir positivamente o bom nome e reputação deste país e instituições” (BERLE, A. A. 1944 *apud* LEE, Kevin. “*The Little State Department*”. *Op. cit.* Segundo Epstein: “[d]urante a Segunda Guerra Mundial, Roosevelt implantou o Bureau de Cinema do Gabinete de Informações de Guerra, com a função de censurar os filmes e também usá-los para mobilizar a opinião pública americana a apoiar o esforço de guerra. Composto por diplomatas do Departamento de Estado, funcionários da Casa Branca e oficiais militares, sob a liderança do ex-jornalista Elmer Davis, o Gabinete não media esforços para assegurar que as imagens produzidas por Hollywood aviltassem os inimigos declarados da nação - alemães e japoneses. Como Davis inocentemente explicou: ‘A maneira mais fácil de injetar na mente das pessoas um confeito propagandístico é transmiti-lo por meio de um filme de entretenimento no momento em que elas não percebem que estão sendo submetidas a ele.’ Com esse propósito, a equipe de Davis examinava todos os roteiros antes e propunha alterações nos diálogos, caracterizações e enredos, de modo a demonizar os inimigos alemães e japoneses. Num filme de Tarzan, por exemplo, eles insistiam para que os animais selvagens reagissem com violência sempre que avistavam alemães” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 315). Cf. também: BALLERINI, Franchiesco. *História do Cinema Mundial. Op. cit.*, p. 38.

ficariam muito populares, dentre elas, *Saludos Amigos* (1942), a estreia de *Zé Carioca* (*Joe Carioca*, no original).<sup>194</sup>

Naquele momento, muitos diretores, produtores, atores e outras celebridades de Hollywood se voluntariam a participar diretamente do conflito – inclusive como cinegrafistas de guerra.<sup>195</sup> Segundo Epstein:

os estúdios começaram a se dar conta do valor de cingirem os astros com o manto de heróis da vida real durante a Segunda Guerra Mundial, quando muitos astros, entre eles Jimmy Stewart, alistaram-se nas forças armadas como voluntários em missões de combate perigosas. O Gabinete de Informações de Guerra do governo, ao exibir em cartazes a foto de atores em uniforme, fizeram deles garotos-propaganda do patriotismo. Naqueles anos da guerra, não só os astros chegaram ‘ao apogeu’ da glória, conforme escreve Leo Rosten, como os estúdios cuidaram de ofuscar as linhas que separavam o heroísmo dentro e fora da tela ao oferecer contratos de atuação a heróis de guerra como Audie Murphy, o soldado mais condecorado durante o conflito (que estrelou mais de vinte filmes entre 1948 e 1960).<sup>196</sup>

Não obstante, a relação de Hollywood com o governo americano não se limitava à produção de obras sob encomenda, contribuindo assim para a propaganda de guerra. A aliança também mirava o mútuo interesse na retomada e ampliação do comércio para os filmes de Hollywood. Mais uma vez, a MPAA chegou a ter acesso privilegiado a canais de informação

---

<sup>194</sup> Cf.: GABLER, Neal. *Walt Disney: O Triunfo da Imaginação Americana*. 3ª ed. Barueri: Novo Século, 2016, p. 431. Em outro sentido, Robert Sklar afirma que os estúdios produziram para o governo a preço de custo, sem auferir lucro no processo. Segundo o autor, grande parte da articulação da indústria com o governo na década de 30 era feita pelo Conselho de Pesquisa da Academia de Artes e Ciências cinematográficas (*Research Council of the Academy of Motion Picture Arts and Sciences*), um comitê especial de produtores. Em 1930, este patrocinou um treinamento de oficiais do Serviço de Comunicações dos EUA em técnicas cinematográficas. Dez anos depois, o mesmo comitê articulou para que fosse o responsável pela coordenação e distribuição de filmes do governo. Em troca, os estúdios não solicitariam trabalhos com o governo em regime de competição entre si e se comprometiam a prestar a produção oficial com base não lucrativa. O Departamento de Guerra acatou a proposta. Entre janeiro de 1941 e dezembro de 1942, a Divisão Cinematográfica do Exército investiu mais de um milhão de dólares em Hollywood. Em 1943, produtores menores pressionavam que o acordo havia restringido a possibilidade de prestar serviços ao governo, sendo assim cancelado pelo Departamento de Guerra. Cf.: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 292 e seguintes. Cf. também: RABELO, Fernanda Lima. *A Hollywood da Boa Vizinhaça*. *Op. cit.*, p. 78, 96, 100, 104 e seguintes. Sobre a Política da Boa-Vizinhaça e a atuação da agência, cf. também: VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão: Brasil, Estados Unidos e o Cinema da Política de Boa-Vizinhaça durante a II Guerra Mundial*. São Paulo: Alameda, 2017; e ALMEIDA, Paulo Roberto de. As Relações do Brasil com os Estados Unidos em Perspectiva Histórica. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de; BARBOSA, Rubens Antônio (Orgs.). *Relações Brasil-Estados Unidos: Assimetrias e Convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>195</sup> Cf., exemplificativamente: *Five Came Back* (2017). Disponível em: <<https://www.netflix.com/title/80049928>>. Acesso em: 21 de dez. de 2021.

<sup>196</sup> EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 299.

sigilosos do governo, o que lhes rendia um conhecimento importante sobre as condições dos mercados europeus.<sup>197</sup>

A vitória dos EUA na Segunda Guerra Mundial também significa a reconquista dos mercados europeus, que às vésperas do conflito representavam 40% do faturamento total de bilheteria de Hollywood. Segundo Joost Smiers, o governo americano chega a condicionar os empréstimos do Plano Marshall de reconstrução à compra de lotes de filmes.<sup>198</sup> Eduardo Geada afirma que mesmo quando os países não podiam pagar as despesas de importação com cópias, o governo americano financiava a sua aquisição, como aconteceu com a Alemanha, que entre 1948 e 1953 recebeu cinco milhões de dólares voltados a assegurar a distribuição de filmes americanos no país. Entre 1946 e 1949, foram enviados à Itália e à Holanda, 2600 e 1300 filmes americanos, respectivamente.<sup>199</sup> Em 1947, o déficit na balança de pagamentos inglesa mobilizou o governo a impor uma taxa alfandegária de 75% sobre as receitas de bilheterias remetidas ao exterior.<sup>200</sup>

Durante as rodadas que culminaram no *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), em 1947, os EUA defenderam que as obras de cinema e televisão recebessem o mesmo tratamento de outros produtos, sujeitando-se, portanto, às regras de promoção do livre comércio e redução de barreiras comerciais. Evidentemente, a intenção dos diplomatas

---

<sup>197</sup> Cf.: SHAO, W. Ming. *Is There No Business Like Show Business? Free Trade and Cultural Protectionism*. *Op. cit.* Sobre a parceria entre Estado e indústria durante a Segunda Guerra, cf. também: KOPPES, Clayton. BLACK, Gregory. *Hollywood Goes to War: How Politics, Profits and Propaganda Shaped World War II Movies*. Oakland: University of California, 1990; e SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 315.

<sup>198</sup> Nos dizeres do autor: “[u]m exemplo bem-sucedido desses esforços combinados e cumulativos do Estado e das empresas norte-americanas, no qual um objetivo político e peso econômico eram apoiados pelo pacote cultural, é um episódio que ocorreu após a II Guerra Mundial. As tropas americanas desembarcadas na Europa também facilitaram a transferência dos executivos de Hollywood, interessados em (re)conquistar o mercado cinematográfico europeu e conseguir um canal adicional para seus produtos. O objetivo político dessa invasão de filmes americanos no mercado europeu era apresentar ao público um contrapeso ao que os fascistas e nazistas lhes haviam mostrado e mantê-los longe do comunismo e outras tendências de esquerda, seduzindo-os com os filmes hollywoodianos e promovendo o american way of life. Os estúdios de Hollywood obtiveram, portanto, concessão das autoridades americanas para operar no exterior como um cartel, a Motion Picture Export Association – MPEA, que atuava de maneira proibida em casa. Concorrência cega, edição em bloco e condensar lucros e despesas para reduzir riscos, descarregar filmes, realizar a compra de estúdios para encobrir lucros – todas essas práticas foram então permitidas. Uma das condições dos países europeus recebendo a ajuda Marshall era a obrigação de comprar certas quantidades de filmes americanos e conceder à MPEA permissão de mudar da moeda europeia para dólares, trocando a moeda forte, o que os países europeus obviamente não gostaram. Além dessas medidas, houve a instalação de um Programa de Garantia de Mídia Internacional, garantindo remessas de produtos culturais de exportação para a Europa” (SMIERS, Joost. *Artes sob Pressão*. *Op. cit.*, p. 60.) Sobre os acordos americanos de empréstimo para reconstrução da França condicionados à derrubada de barreira para os filmes americanos, cf. também: GRANTHAM, Bill. *America the Menace: France's Feud with Hollywood*. *World Policy Journal*, Durham, v. 15, n. 2, p. 58-65, 1998.

<sup>199</sup> Cf.: GEADA, Eduardo. *O Imperialismo e o Fascismo no Cinema*. *Op. cit.*, p. 30.

<sup>200</sup> Cf.: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 320.

americanos era defender os interesses da indústria de Hollywood, evitando que o Acordo permitisse aos países levantar medidas protetivas contra a hegemonia já existente dos filmes norte-americanos. Apesar das pressões, o posicionamento acabou sendo derrotado com a incorporação do Artigo IV, que prevê a possibilidade de medidas de proteção ao mercado sob fundamentos de preservação da identidade e diversidade cultural.<sup>201</sup>

O pacto Estado-Hollywood continuou ao longo do início da Guerra Fria como forma de fazer frente ao embate ideológico contra a União Soviética, apresentando-se as vantagens e o glamour do *American Way of Life*. Kevin Lee relata que o Presidente Truman apoiou secretamente programas de propaganda nesta seara.<sup>202</sup>

Por outro lado, o pós-Guerra também foi um momento de aumento da perseguição contra atividades consideradas comunistas. Desde o início da década de 1940, alguns congressistas já manifestavam preocupações com a infiltração comunista em Hollywood. Os estúdios elegeram Eric Johnson, então presidente da Câmara de Comércio, para assumir as rédeas da MPPDA e tentar frear as investigações sobre o setor. No entanto, as pressões do Comitê Parlamentar de Atividades Antiamericanas continuaram aumentando. Em 1948, dez roteiristas e produtores (os “dez de Hollywood”), ao se recusarem a depor no Congresso, foram condenados à prisão por desacato. Além disso, muitos atores, músicos, diretores e outras figuras do segmento indicadas ou associadas ao comunismo, mesmo sem qualquer relação com o assunto, ficaram sem emprego por um boicote praticado dentro do setor. Apesar desse cenário, Hollywood manteve seu posicionamento histórico de colaboração com o governo, a ponto de a própria MPA oferecer uma lista de supostos simpatizantes do comunismo, acompanhada de depoimentos de membros do setor contra alguns de seus colegas.

Em 1970, os estúdios de Hollywood conseguiram articular junto à FCC a aprovação do *Financial Interests and Syndication Rule*. Por meio desta norma, as redes de televisão

---

<sup>201</sup> Nos anos 1960, os EUA articularam novamente para que programas de TV não estivessem submetidos a esta cláusula de exceção. Mais uma vez, durante a Rodada do Uruguai, encerrada em 1994, o governo americano também pressionou para que bens e serviços culturais, inclusive os audiovisuais, fossem incluídos nas regras gerais da nova versão do GATT. Cf.: CHOI, Byung-il. *Trade Barriers or Cultural Diversity? The Audiovisual Sector on Fire*. *Op. cit.*; SHAO, W. Ming. *Is There No Business Like Show Business? Free Trade and Cultural Protectionism*. *Op. cit.* Cf. também: PUTTNAM, David. *The Undeclared War: The Struggle for Control of the World's Film Industry*. Londres: HarperCollins, 1997, p. 339 e seguintes.

<sup>202</sup> LEE, Kevin. *The Little State Department*. *Op. cit.* Cf. também: ESPINOSA, Nanci. *Hollywood e a Contenção do “Mal”*: Propaganda e Legitimação das Ações de Repressão ao Comunismo na Era McCarthy, 1947-1954. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Anita Simis narra que a MPEAA tornou-se “um dos organismos mais proeminentes junto ao governo de seu país, habilitado a negociar com os ministros de Estado estrangeiro, sem necessidade de autorização do Departamento de Estado e em colaboração com o Departamento de Comércio” (SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 197).

ficaram proibidas de auferir lucro com o licenciamento de programas para emissoras locais. Isso fez com que o negócio de produção de séries originais deixasse de ser rentável, uma vez que restou limitada a respectiva possibilidade de exploração dos direitos. Por conseguinte, os estúdios passaram a ser os produtores e titulares dos direitos sobre esses programas, que podiam ser licenciados para canais americanos e para o resto do mundo. Essa medida acabou sendo extremamente benéfica aos estúdios, pois lhes garantia uma fonte de receita em um momento em que as bilheterias de cinema já não eram capazes de sustentar os custos da indústria.<sup>203</sup>

Durante a gestão do Presidente Nixon, foram realizadas conferências na Casa Branca com os dirigentes de estúdios de cinema e televisão para debater a abordagem sobre o problema das drogas nos EUA. A pedido do governo, que acreditava que os usuários de drogas deveriam ser tratados como parte do problema da criminalidade urbana, Hollywood aquiesceu em retratar cada vez mais vilões e criminosos em filmes e séries como viciados. Segundo Edward Epstein, em 1997, “o Congresso aprovou uma lei permitindo que as redes [de televisão] fossem pagas [...] para incluir no enredo das séries de televisão mensagens antidrogas aprovadas pelo Gabinete de Políticas Nacionais para o Controle de Drogas da Casa Branca”.<sup>204</sup>

No início dos anos 1990, a FCC revisou as regras do *Financial Interests and Syndication Rule*, abolindo-as em 1995. Isso permitiu a integração vertical entre estúdios e redes, de modo que os grandes conglomerados controlam hoje cadeias de produção, distribuição e as emissoras, além de toda a infraestrutura que dá suporte à janela televisiva. Nesse mesmo período, o Departamento de Justiça dos EUA não se movimentou contra a articulação dos estúdios em busca de um formato único para o DVD – conforme narrado acima.<sup>205</sup>

Mesmo hoje, a relação entre Hollywood e o governo americano continua muito próxima. O Pentágono dá acesso aos estúdios para utilização de localizações e equipamentos militares como aviões, navios e armas, inclusive gratuitamente, desde que possam ter algum grau de controle sobre o conteúdo das filmagens via seu *Film Liaison Office*. Os estúdios

---

<sup>203</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 75, 223, 224, 227 e 319.

<sup>204</sup> EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 321. Ainda a respeito da gestão de Nixon, em 1971 foi estabelecido o Council on International Economic Policy Operations Group, que elaborou um Programa de Ação para Apoiar a Indústria de Cinema, consistente no envio de delegações especiais a mercados estrangeiros para reduzir barreiras protecionistas. Cf. ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual. Op. cit.*, p. 217.

<sup>205</sup> EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 320.

também são autorizados a exibir sessões (pagas) em quartéis e bases norte-americanas, podendo reter 50% da receita auferida. A *Central Intelligence Agency* (CIA), de modo semelhante, possui um escritório de contato para assuntos dessa natureza, no qual oferece consultores técnicos, instruções e visitas técnicas para fazer com que os filmes tenham uma visão mais realista e positiva da agência.<sup>206</sup>

Diversos estados e cidades americanos fomentam a produção através do sistema de créditos tributários para os gastos realizados em seus territórios (o *cash rebate*). Recentemente, o governo norte-americano se aproveitou das negociações em torno de um tratado de livre-comércio entre os EUA e a Coreia do Sul para persuadir o governo coreano a reduzir pela metade as suas cotas de tela.<sup>207</sup>

Em síntese, a trajetória de hegemonia econômica e cultural do cinema americano é fruto de uma aliança histórica entre os interesses da indústria e do governo. Isso se materializou em diversas ações e políticas públicas, instrumentalizadas pelo direito, que permitiam ao Estado encomendar produções, fornecer informações estratégicas aos estúdios, atuar diplomaticamente – inclusive via sanções comerciais – a fim de derrubar barreiras regulatórias e alfandegárias à penetração dos filmes americanos em outros países, além de regular toda a cadeia de produção, distribuição e exibição. A atuação do Poder Público foi especialmente importante nos primeiros anos da formação da indústria, permitindo que esta aproveitasse a janela de oportunidade entre as duas guerras mundiais.

Logo, ainda nos primeiros trinta anos de cinema, Hollywood já havia consolidado uma posição de hegemonia e o cinema americano havia se tornado sinônimo de cinema. Os estúdios puderam assim emplacar sua linguagem, seus astros e todo o seu aparato simbólico no público mundial, que continuaria a demandar produções nos moldes determinados pela própria indústria cinematográfica dos EUA. Junto da exportação dos filmes, Hollywood

---

<sup>206</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 123, 323-324.

<sup>207</sup> Em 2006, o número obrigatório de dias para cumprimento da cota de tela na Coreia do Sul caiu de 146 para 73. Cf.: PARC, Jimmyn. Evaluating the Effects of Protectionism on the Film Industry: A Case Study Analysis of Korea. In: MURSCHEZ, Paul Clemens; TEICHMANN, Roland; KARMASIN, Matthias (Orgs.). *Handbook of State Aid for Film: Finance, Industries and Regulation*. Cham: Springer, 2018, p. 354; e YECIES, Brian M. Parleying Culture Against Trade: Hollywood's Affairs With Korea's Screen Quotas. *Korea Observer*, Seul, v. 38, n. 1, p. 1-32, 2007, p. 11-13.

exportou também os valores e ideias do *American Way of Life*, reforçando assim uma cultura voltada ao consumo – entre outros valores como a imagem do heroísmo americano.<sup>208</sup>

A predominância da indústria americana não decorre, pois, apenas de fatores econômicos como uma suposta eficiência competitiva. O setor teve e tem ativa proteção, colaboração e fomento do Poder Público durante toda a sua história. Mais que isso, a configuração do mercado audiovisual internacional é fruto do exercício de poder econômico, político e também militar dos Estados na tutela dos interesses de sua indústria audiovisual e na promoção de seu projeto de expansão econômica e cultural.

Nesse sentido, é preciso perceber que quaisquer medidas voltadas ao desenvolvimento da indústria nacional terão de lidar não apenas com o *lobby* do setor, via MPA, mas com a pressão diplomática e comercial do governo estadunidense. Em outras palavras, a regulação do setor cinematográfico brasileiro também será fruto das disputas de interesses externos, que visam a manutenção da hegemonia dos filmes estadunidenses em nosso mercado.

---

<sup>208</sup> Devemos observar que não foi apenas o governo que influenciou e direcionou a indústria cinematográfica. Há casos de atores que se tornaram presidentes (Ronald Reagan) e governadores (Arnold Schwarzenegger, John Davis Lodge), entre outras posições como secretários e membros do congresso. Além disso, relata-se que Hollywood também participa de financiamentos de campanhas de políticos. Robert Sklar, por exemplo, conta que, em 1934, a MGM preparou jornais cinematográficos falsos para prejudicar a campanha de Upton Sinclair, candidato das prévias do Partido Democrata ao governo do Estado da Califórnia, que havia prometido aumentar os impostos sobre faixas de rendas mais altas e sobre o lucro dos estúdios. Esses jornais eram distribuídos gratuitamente nos cinemas e Sinclair, de fato, perdeu a eleição. Cf.: SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 285.

## II.2. A presença americana no Brasil e o subdesenvolvimento no setor audiovisual

O maior problema do Brasil é a falta de equipamentos. Não existem câmeras nem laboratórios. Como um companheiro colocou aqui ‘você caça com os melhores cães enquanto nós caçamos com os piores gatos’. Existem muitos laboratórios com equipamento caseiro. Todos são pequenos e grosseiros e seu trabalho pode ser somente medíocre.

WILLIAM MURRAY, produtor da *Motion Picture Division do Office of the Coordination of Inter-american Affairs*, a respeito de fazer documentários sobre o Brasil em 1942<sup>209</sup>

[S]e uma indústria local competente for fundada isso poderia trazer desvantagens para as companhias estadounidenses

SAM LEWIS, representante da MGM no Brasil<sup>210</sup>

Quem foi que disse que eu era forte?  
Nunca pratiquei esporte, nem conheço futebol...  
O meu parceiro sempre foi o travesseiro  
E eu passo o ano inteiro sem ver um raio de sol  
A minha força bruta reside  
Em um clássico cabide, já cansado de sofrer  
Minha armadura é de casimira dura  
Que me dá musculatura, mas que pesa e faz doer

NOEL ROSA, *Tarzan, o Filho do Alfaiate* (1936)<sup>211</sup>

No tópico anterior, indicamos as raízes da hegemonia americana no mercado audiovisual internacional. Agora, pretendemos refletir três aspectos atinentes ao caso brasileiro: a desarticulação da produção nacional gerada pela presença das companhias estrangeiras, a participação do Estado americano na tutela dos interesses de sua indústria e a situação geral do subdesenvolvimento no audiovisual brasileiro.

Quando os estúdios de Hollywood ingressaram oficialmente no Brasil, a partir da abertura de seus escritórios e representações – Universal (1915), Paramount e Fox (1916), United Artists e MGM (1926), Warner (1929) e Columbia (1934) –, há uma mudança significativa nas práticas e condições do mercado.<sup>212</sup> A qualidade técnica destas películas destoava da precária e iniciante produção nacional. Como os aportes realizados para a

<sup>209</sup> MURRAY, William *apud* VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão. Op. cit.*, p. 221

<sup>210</sup> LEWIS, Sam *apud* VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão. Op. cit.*, p. 302

<sup>211</sup> Elias Thomé Saliba narra que em 1933 o filme *Tarzan, o filho das selvas* impactou fortemente o culto ao corpo dos rapazes brasileiros, que passaram a adotar paletós com ombreiras para reproduzir o físico avantajado do ator. Para ironizar e satirizar a situação, Noel Rosa e Oswaldo Cogliano compõem esta divertida canção. Cf.: SALIBA, Elias Thomé. *Raízes do Riso: A representação humorística na história brasileira: da Belle Époque aos primeiros tempos do rádio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 276-279.

<sup>212</sup> Não encontramos o ato normativo correspondente à Universal durante a pesquisa. O Decreto nº 12.124/1916, que concedia a “autorização à Companhia Pelliculas D’Luxo da America do Sul Ltd, para funcionar na Republica” (a Paramount), foi primeiros ato normativo federal que identificamos sobre o setor.



produção do filme já haviam sido amortizados em bilheteria dentro dos EUA, os estúdios podiam investir mais recursos na publicidade de seus produtos no estrangeiro. A maciça campanha de divulgação das estrelas, estúdios e seus filmes rendeu rápidos resultados e logo despertou a atenção do público e das salas de exibição:

[m]al se inaugura o primeiro ‘palácio de cinema’ no trecho do centro do Rio de Janeiro, o Cine Capítulo, em 1925, que, com a grande e posterior concentração de salas de cinema ali existentes, ficaria conhecido como Cinelândia, já aparece a marca e o logotipo da Paramount por cima do letreiro ‘Capitólio’, fornecendo no público a associação inseparável do meio de expressão ‘cinema’ como ‘cinema norte-americano’ e, mais especificamente, um grande estúdio produtor.<sup>213</sup>

Nas palavras de Alex Vianny:

garantidos pelos grandes bancos, que pouco haviam tomado o controle dos estúdios, os filmes norte-americanos começaram a entrar com maior força em nosso mercado, eliminando gradativamente, através de uma produção e uma publicidade maciças, os demais concorrentes.<sup>214</sup>

No início do século XX, os proprietários de salas de cinema e produtores no Brasil haviam formado uma aliança informal para abastecimento das salas. Desse modo, os responsáveis pela exibição também financiavam a realização das películas. O pioneiro Ademar Gonzaga conta que nos primeiros anos os filmes brasileiros atraíam mais atenção que os estrangeiros e o cinema nacional “dava pancada mesmo no que vinha de fora”.<sup>215</sup>

Porém, com a chegada dos estúdios, os exibidores passaram a dar preferência para os filmes americanos. Mais que isso, as companhias hollywoodianas impunham a contratação de lotes de filmes que completavam toda a programação do cinema.<sup>216</sup> Concomitantemente, as distribuidoras chegavam a oferecer títulos gratuitos como “brindes” para preencher a

<sup>213</sup> VIEIRA, João Luiz. A chanchada e o cinema carioca (1930-1950). In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. Op. cit., v. 1, p. 346.

<sup>214</sup> VIANNY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2009, p. 26

<sup>215</sup> Cf.: GONZAGA, Ademar *apud* VIANNY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro*. Op. cit., p. 32.

<sup>216</sup> Interessante observar que no caso da tentativa de imposição do contrato de exibição padrão no Brasil: “muito embora as distribuidoras se esforçassem para manter os exibidores em seu acordo original o tanto quanto possível, era preciso ter alguma flexibilidade para manter a boa vontade dos donos de cinemas, levando-se em consideração a variação de condições do mercado brasileiro, causada principalmente pelas chuvas e pelo serviço ferroviário não confiável. Os brasileiros, dizia a carta, ‘não costumam frequentar o cinema quando chove’, e os exibidores muitas vezes precisavam cancelar sessões, solicitando o uso do filme por mais um ou dois dias sem custo extra. No caso de tempestades violentas, a corrente elétrica da cidade era frequentemente interrompida e o público recebia um voucher para outra apresentação. A empresa distribuidora estava praticamente obrigada a dar outro dia de exibição gratuita, se quisesse manter um bom relacionamento com aquele exibidor. Um terceiro problema era relacionado à infraestrutura de transporte. No interior, as diversas ‘programações’ eram planejadas de modo a permitir que as cópias fossem enviadas de um exibidor para o próximo, no entanto, por conta dos serviços de trem, às vezes chegavam atrasadas, e os exibidores reivindicavam o tempo perdido. ‘Isso perturba o circuito, e novamente as variações precisam ser feitas’” (BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro*. Op. cit., p. 202).

programação prévia à atração principal. Em outras palavras, com a aquisição de uma grade horária completa, já não haveria espaço para a colocação de títulos brasileiros.<sup>217</sup>

A estreita relação comercial entre as companhias americanas e os exibidores nacionais fez com que estes assumissem o mesmo lado nas disputas contra medidas protecionistas à produção nacional. Assim, instrumentos jurídicos como as cotas de tela, por exemplo, eram contestados tanto pelos estúdios e distribuidoras internacionais, quanto pelo circuito de cinemas brasileiros.

Anita Simis explica que nos anos 1950, o aumento da quantidade de salas de estreia reduziu o tempo de permanência dos filmes em cartaz, o que acarretou maior demanda por títulos novos. A indústria americana pôde suprir essa demanda com uma enxurrada de filmes baratos, que acabavam ocupando a programação do cinema brasileiro e diminuindo assim a participação e renda da produção nacional.<sup>218</sup>

Essa dificuldade de competir no espaço de programação não se dava apenas na entrada do filme nacional, mas em sua permanência, mesmo quando conhecia notável sucesso. Rodrigo Saturnino, ex-diretor da distribuidora Sony no Brasil narra o seguinte caso de *Dona Flor e Seus Dois Maridos* (1976), uma das maiores bilheterias nacionais de todos os tempos:

o Ipiranga era o principal do circuito Serrador que era um dos grandes circuitos de São Paulo, o outro era o Marabá que era em frente, mas o Ipiranga era o maior em lotação do que o Marabá e fazia um filme. E o filme entrou lá dia 15 de novembro. Na época o Serrador tinha um compromisso para entrar com um filme da Warner que eu não lembro qual é, no natal, ou seja dia 25 de dezembro, cinco semanas depois. E o *Dona Flor* é o *Dona Flor* né, o *Dona Flor* entrou e aquela coisa. O fato é que lá na quinta ou sexta semana o filme estava fazendo uma fortuna e o cara não teve jeito, ele tinha um compromisso e teve que tirar o filme.<sup>219</sup>

Nos anos 1940 e 1950, temos notícia de que muitos produtores brasileiros confiaram a distribuição de suas obras às distribuidoras americanas, que não concederam a devida atenção ou adotavam métodos questionáveis para apropriar a renda dos títulos nacionais. A Vera Cruz, por exemplo, contratara a distribuição de seu catálogo junto à Universal, que entretanto não

---

<sup>217</sup> Cf.: GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood*. Op. cit., p. 98. Aliás, como já mencionado, a prática da venda em bloco foi precocemente proibida nos EUA, mas era liberada para o comércio estrangeiro.

<sup>218</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. Op. cit., p. 182. Segundo a autora, citando Alberto Victor, representante do Banco do Brasil na COAF, o Brasil nos anos 1950 era o maior importador de filmes impressos do mundo. Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. Op. cit., p. 188.

<sup>219</sup> SATURNINO, Rodrigo apud SANTOS, Aline. *A cota de tela é uma medida que atende às necessidades atuais do mercado do cinema nacional?* Monografia (Graduação em Audiovisual) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

investiu devidamente na divulgação desse ativo, obrigando-a a migrar para a Columbia, outra estrangeira.<sup>220</sup> Alex Viany narra o seguinte sobre esse contexto:

[j]á no tempo do silencioso, o celebre Barro Humano foi distribuído pela Paramount norte-americana à frente de um lote de quatro ou cinco filmes de Hollywood. Assim, quem quisesse exhibir Barro Humano tinha que aceitar, às cegas, um lote de filmes estrangeiros. E a renda do lote era dividida por igual entre os cinco ou seis filmes, sabendo-se que, de todos, o brasileiro era o de maior bilheteria. Mais recentemente, coisa parecida aconteceu com os filmes da Vera Cruz distribuídos pelas agências da Universal-Internacional e da Columbia. Não que a receita de cada lote fosse dividida por igual entre os filmes. Mas Caiçara, Tico-tico no fubá, o cangaceiro, Sinhá Moça e outros serviram de ‘cabeça de lote’ – isto é, puxaram um número maior ou menor de produções estrangeiras de qualidade duvidosa, prestando-se a abrir caminho à penetração do filme importado. [...] O Sr. Mansueto de Gregório, então presidente do Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas no Estado de São Paulo, contou-nos outro caso numa entrevista de 1952: ‘Em 1941, quando a Metro-Goldwyn-Mayer tinha uma produção ridícula, distribuiu Banana da terra, que alcançou merecido sucesso, puxando um lote. Prevalendo-se a lei de obrigatoriedade, as companhias estrangeiras forçaram o exibidor a contratar um determinado lote de filmes estrangeiros, sem o que não forneceriam o filme nacional por elas distribuído. [...] Há mais, como no caso de Tico-tico no fubá, apontado pelo Sr. Mansueto de Gregório na mesma entrevista: ‘De uma renda inicial de 2000 contos, a Columbia ficou com 400, sem empate algum de capital e sem benefício algum para o cinema nacional. Pelo contrário: a boa renda de um filme brasileiro serviu para enriquecer ainda mais uma companhia estrangeira.’<sup>221</sup>

No capítulo dedicado à história do regime jurídico do setor, trataremos de outros casos nessa mesma linha. A síntese que nos importa agora é a seguinte: o poder econômico dos estúdios e distribuidoras americanas fez com que a produção estrangeira, com mais qualidade técnica, recursos de *marketing* e com filmes já testados (e amortizados no mercado americano), invadissem as salas brasileiras de modo totalizante, diminuindo a presença dos filmes nacionais. A consequência é que as produtoras se viam com dificuldades de rentabilizar o suficiente para continuar sua produção, encerrando suas atividades depois de certo tempo e fazendo com que muitos dos trabalhadores que haviam se aventurado nesse campo voltassem à suas profissões de origem.<sup>222</sup>

Nesse contexto, durante as primeiras décadas de nossa história do cinema, a produção brasileira é muito mais marcada por surtos ligados a certos empreendedores ou pelo estímulo inicial relacionado a alguma política, seguidos de sucessivas crises. Em outras palavras, sem a

<sup>220</sup> Cf.: GALVÃO, Maria Rita; BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema: o nacional e o popular na cultura brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 175. Cf. também: AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 2014, p. 284.

<sup>221</sup> VIANY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 116-117. Cf. também: MELO, Luís Alberto Rocha. Cinema independente carioca dos anos 1950. *Recine*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 54-63, 2013.

<sup>222</sup> As táticas de ganho de mercado pela indústria americana são as mais diversas. O cineasta Luiz de Barros chega a afirmar em texto de 1924 que os valores anunciados por Hollywood na produção de seus filmes não eram verdadeiros, mas uma estratégia para assustar concorrentes no Brasil. Cf.: AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 238.

quebra da hegemonia econômica e cultural dos filmes americanos, o nosso setor nunca pode se desenvolver de maneira plena e contínua.

O poder econômico exercido pelas companhias estrangeiras não se impõe apenas na conformação das práticas comerciais e do mercado brasileiro, mas delinea também as relações jurídicas. Na ausência de uma legislação protecionista, os estúdios sempre puderam forçar em seus contratos cláusulas, prerrogativas e garantias que tutelassem seus interesses, em detrimento das empresas nacionais.

Os interesses dos estúdios eram defendidos tanto pela ação individual de cada empresa como em bloco, por meio da já mencionada MPPDA, entre 1922 e 1945, e *Motion Picture Association of America*, entre 1945 e 2019. A MPA atuou (e ainda atua) em diversas frentes para facilitar a importação de filmes americanos e lutar contra possíveis medidas regulatórias ou tributárias que imponham algum ônus aos estúdios. Todavia, tão importante quanto a atuação organizada da MPPDA foi a aliança com o próprio governo americano.<sup>223</sup>

Como dito anteriormente, durante a década de 1920, são organizadas divisões em órgãos do governo americano para fomentar a exportação de filmes. Pedro Bucher, a partir da revisão de diversas correspondências do Departamento de Comércio dos EUA, narra como este órgão contribuiu com a penetração e consolidação da indústria americana em território brasileiro. Segundo o autor, a embaixada americana acompanhou de perto as ações das companhias americanas contra violações de marcas e patentes, articulando junto às autoridades brasileiras a defesa dos interesses dos empresários americanos.<sup>224</sup>

Além disso, na década de 1920, a quantidade de relatórios do Departamento de Comércio americano sobre o mercado de cinema no Brasil se multiplicam.<sup>225</sup> Tais documentos continham informações sobre o estágio das produções nacionais, o gosto do

---

<sup>223</sup> Não que o papel do Estado estadunidense fosse desconhecido pelo setor à época. Em 1933, uma publicação da Cinearte, revista que defendia uma pauta de criação de uma indústria nacional, chegava a dizer: “[e]sta gente que propala que o Cinema americano venceu sozinho, não sabe nem da extraordinária intervenção de Wilson, durante a Guerra, que salvou a indústria, já neste tempo muito mais aparelhada e preparada da nossa, da indecisão, da confusão de ideias, dos 'profiteurs' da 'cavação' e dos maus elementos, tendo mostrado o caminho certo e decisivo da sua estabilização, apontando a paralisação dos estúdios europeus e aproveitando não só o Cinema como órgão de convicção e propaganda do pensamento americano para os próprios americanos, como também os artistas para a venda de 'liberty bonds', protegendo-os da traição das trincheiras.” (CINEARTE. *Cinearte*, Rio de Janeiro, n. 379, p. 5, 15 de nov. de 1933).

<sup>224</sup> Cf.: BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 88 e seguintes.

<sup>225</sup> Cf.: BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 101.

público, a quantidade de cinemas nas principais cidades, entre outras tantas informações estratégicas, e eram encaminhados aos representantes das indústrias americanas.<sup>226</sup>

O mesmo Despertamento também monitorava possíveis alterações normativas que pudessem afetar o desempenho comercial dos estúdios. Butcher recupera, por exemplo, a articulação da embaixada contra um projeto de lei que visava taxar filmes falados em outra língua que não o português, em 1929. O projeto acabou sendo de fato arquivado.<sup>227</sup>

Também mencionamos no tópico anterior que, em 1940, durante o governo de Franklin Delano Roosevelt, foi criado o *Office of Commercial and Cultural Relations between the American Republics* (posteriormente *Office of the Coordination of Inter-American Affairs*, e, por fim, *Office of Inter-American Affairs*) com a função de manter e desenvolver as relações comerciais entre EUA e os países latino-americanos. O órgão, ao longo dos seis anos de atividades, investiu 140 milhões de dólares e empregou 1.100 pessoas nos EUA e mais de 200 no estrangeiro.<sup>228</sup> A entrada do *Office* no Brasil a partir de 1941, que contou inclusive com diversos subterfúgios burocráticos e financeiros para burlar regras brasileiras que vedavam o financiamento internacional de atividades políticas, representou um novo marco na articulação dos interesses americanos no país. A *Brazilian Division* e a *Motion Picture Division* atuavam na promoção de valores americanos por meio do financiamento a produções e exibição de obras no Brasil, mas iam além, mediando os interesses da indústria americana e o governo brasileiro, em prol da Política da Boa-Vizinhança.

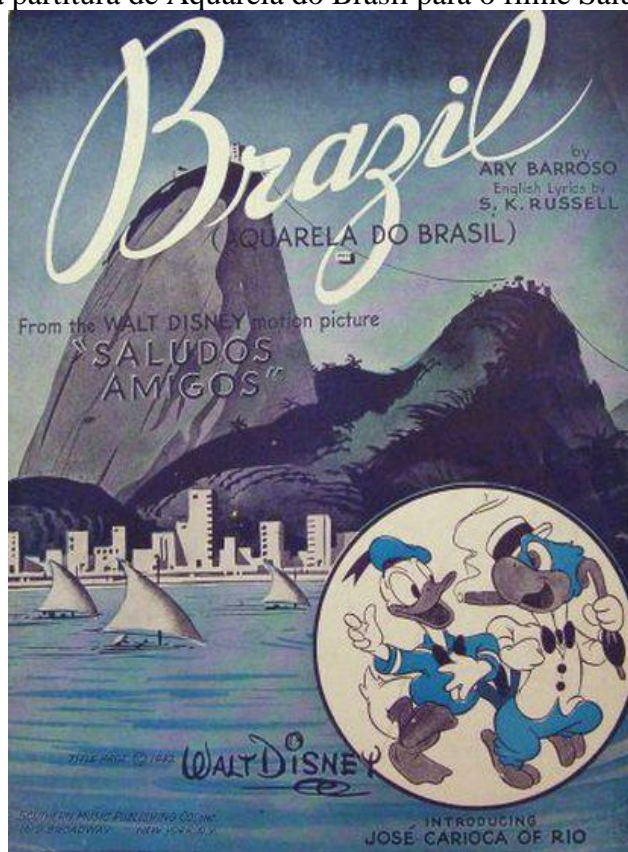
---

<sup>226</sup> A título de exemplo: “[e]m agosto de 1929, C. J. North, chefe da Divisão de Cinema do Departamento de Comércio, encaminhou à MPPDA um relatório do consulado de São Paulo informando que a exibição de filmes sonoros na cidade vinha estimulando a venda discos fonográficos. ‘isso é um exemplo valioso do modo como os filmes americanos ajudam a vender outras linhas de produtos’, escreveu North, em nota à MPPDA. Ao responder ao Consulado, North comemorou o fato e solicitou: ‘Certamente apreciaria qualquer outra evidência desse tipo à medida que surgissem’” (BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 122). O Departamento tinha ciência, inclusive, do poder simbólico e cultural dos filmes na vida dos brasileiros, conforme consta em boletim de 1929: “[a] influência do cinema sobre os pensamentos, hábitos e ideais do povo brasileiro é bastante grande. Fotografias de estrelas cinematográficas dos Estados Unidos são reproduzidas em revistas brasileiras e muitas são quase tão conhecidas no Rio de Janeiro quanto nos Estados Unidos. Suas vestimentas e costumes são frequentemente copiados por jovens homens e mulheres. [...] Filmes produzidos nos Estados Unidos, por meio de sua ampla distribuição e posição dominante no Brasil, têm uma influência sutil e poderosa, cuja extensão, é claro, é impossível de julgar. Essa influência certamente afetará muito – e provavelmente favoravelmente – as relações amistosas entre o povo dos Estados Unidos e do Brasil e, com efeito, desempenhará um papel importante não apenas no mercado de filmes cinematográficos, mas também para muitas outras exportações dos Estados Unidos” (BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 209).

<sup>227</sup> Cf.: BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 112 e seguintes.

<sup>228</sup> Cf.: VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão*. *Op. cit.*, p. 34.

Figura 12. Capa da partitura de Aquarela do Brasil para o filme Saludos Amigos (1942)



Fonte: elaborado a partir de imagem disponível em fontes públicas digitais.<sup>229</sup>

Alexandre Busko Valim narra que em dezembro de 1940 o governo brasileiro notificou diversas companhias americanas sobre a necessidade de pagamento de remessas de receitas ao exterior. Porém, a atuação do Office logrou não apenas a suspensão de tais cobranças ainda em 1941, como o Banco do Brasil passou a facilitar as suas remessas ao exterior. Em 1943, o Decreto-Lei nº 5.825/1943 encerrava a questão prevendo em seu artigo 1º que “enquanto perdurar a situação criada pela guerra, os filmes de procedência americana pagarão as taxas estipuladas no Tratado de Comércio e Navegação entre o Brasil e os Estados Unidos da América”. Esse recuo foi entendido pelos setores ligados ao cinema nacional como uma derrota.<sup>230</sup>

<sup>229</sup> Disponível em: <<https://comics.ha.com/itm/memorabilia/disney/saludos-amigos-brazil-aquarela-do-brazil-sheet-music-featuring-donald-duck-and-jose-carioca-southern-music-publis/a/19082-12814.s>>. Acesso em: 31 de mai. de 2023.

<sup>230</sup> Cf.: VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão*. *Op. cit.*, p. 79 e seguintes. O referido Tratado fora promulgado pelo Decreto nº 542/1935, que fixava um regime de livre comércio entre os dois países. No caso, o artigo II reconhecia que não haveria proibição, quota de importação ou alfandegária, licença de importação ou outra forma de restrição quantitativa ou de regulamentação para certos itens. Dentre eles, filmes impressos e virgens (com uma taxa mais vantajosa para os últimos).

O autor identifica em relatórios da *Brazilian Division* o reconhecimento de que as sessões regulares dos filmes estadunidenses realmente estariam “beneficiando os negócios das companhias estadunidenses”.<sup>231</sup> É preciso reforçar que a atuação do *Office* estava totalmente alinhada com os estúdios, que já possuíam uma rede de exibição consolidada no Brasil. Em 1942, governo americano e empresas de Hollywood firmaram um acordo no qual as empresas concordaram em facilitar a exibição de filmes em 16mm do *Office* nas salas comerciais, tendo como contrapartida o apoio do órgão no transporte de filmes, equipamentos e materiais para toda a América Latina.<sup>232</sup>

O *Office* também financiava circuitos de exibição, tanto fixos quanto itinerantes, gratuitamente pelo Brasil, inclusive em locais sem salas de cinema. Como aponta Valim, o órgão logrou exhibir, com o beneplácito do governo brasileiro, filmes propagandísticos sem concorrentes em termos quantitativos ou qualitativos. Estima-se que a audiência até o final de 1944 tenha sido de 52 milhões de espectadores.<sup>233</sup>

Assim, a atuação organizada dos estúdios de Hollywood por meio da MPA, aliados com os interesses estratégicos do governo americano, puderam consolidar a hegemonia americana logo na primeira metade do século XX. A relação econômica e cultural que se estabeleceu no campo audiovisual, nesse caso, reproduziu a marca do subdesenvolvimento brasileiro de modo geral. Nas palavras de Paulo Emílio Salles Gomes:

[a] indústria, as cinematecas, o comércio, os clubes de cinema, os laboratórios, a crítica, a legislação, os quadros técnicos e artísticos, o público e tudo o mais que eventualmente não esteja incluído nesta enumeração mas que se relacione com o cinema no Brasil apresentam a marca cruel do subdesenvolvimento.<sup>234</sup>

A história do setor cinematográfico no Brasil é marcada por precariedades e adversidades das mais diversas. De partida, as próprias salas fixas de cinema instalam-se tardiamente no país pela inexistência de uma rede elétrica compatível com os equipamentos. Do lado da produção, todos os insumos necessários à realização do filme eram importados, como as câmeras, as películas e até a mão de obra técnica. As oscilações de câmbio e preço

<sup>231</sup> EUA. Report of the Information Division, June 15, 1945, Brazilian coordination committee – minutes, n 115 to 147. RG229, Box 1352, NARA II, *apud* VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão*. *Op. cit.*, p. 117.

<sup>232</sup> Cf.: VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão*. *Op. cit.*, p. 180.

<sup>233</sup> Cf.: VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão*. *Op. cit.*, p. 296.

<sup>234</sup> GOMES, Paulo Emílio Salles. *Uma situação colonial?* São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 48. A “situação colonial” e a “marca cruel do subdesenvolvimento” a qual se refere Paulo Emílio é justamente a substituição do cinema brasileiro pelo de fora. Contudo, não se trata apenas de uma importação de produtos, mas de ideias prontas e estruturas de pensamento que formal a nossa mentalidade e a nossa cultura. Cf.: GALVÃO, Maria Rita; BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema*. *Op. cit.*, p. 166.

das importações, assim como o cenário internacional de maneira geral, afetavam diretamente a continuidade das filmagens.<sup>235</sup> Cada troca de tecnologia (cores, som etc.) também aprofundava o distanciamento entre a produção local e a estrangeira, reforçando nosso atraso com relação aos parâmetros globais. Essa ordem de problemas é muito bem ilustrada na história de todos os primeiros estúdios e tentativas de industrialização no Brasil – assunto a ser retomado adiante.<sup>236</sup>

Além disso, conforme veremos também ao longo desta tese, a atuação do Estado sempre se mostrou acanhada no enfrentamento dos problemas do setor e na proteção de nosso mercado. Com efeito, a proteção do Estado foi atenuada para conciliação e atendimento dos interesses e pautas estrangeiros.

A título ilustrativo, sob o aspecto da tributação, o custo de importação sobre filmes prontos era equivalente ou até menor que a incidente sobre o filme virgem; a “*taxa cinematográfica para a educação popular*”, incidente sobre as cópias, inicialmente mais onerosa sobre obras estrangeiras, foi equiparada às nacionais; e em mais de uma ocasião vislumbrou-se redução na tributação sobre remessas de rendas auferidas com filmes estrangeiros, acompanhada inclusive de facilitações no tratamento cambial.

Em outras situações, as companhias americanas conseguiam se aproveitar de falhas na legislação para manter ou ampliar seu lucro, como ocorreu no início da década 1960, quando foi criado um incentivo fiscal para estimular coproduções com distribuidoras estrangeiras. Na prática, os estúdios conseguiam produtoras para servir de fachada para seus interesses, enquanto gozavam do incentivo fiscal e regulatório da coprodução.

As aprovações de diversos projetos de lei visando a defesa de nosso mercado são postergadas e atos normativos possuem vigência suspensa, a exemplo das próprias cotas de tela, recorrentemente revistas para diminuir a obrigatoriedade de exibição de títulos nacionais e, quando aprovadas, em patamares abaixo da capacidade produtiva instalada. Em alguns casos, a legislação chega a prejudicar apenas a produção nacional, como ocorreu com o tabelamento de preço de ingressos de 1948, que achatou a renda das empresas locais de forma muito mais severa que os americanos. São todos exemplos dessa incapacidade de priorizar

---

<sup>235</sup> Pedro Lima expunha o seguinte a respeito destas dificuldades: “eu comprava filme virgem, comprava máquina, comprava isso e aquilo para produzir um filme. Só de material, sem ter ainda realizado o filme, eu gastaria a mesma quantidade que pagaria pelo filme estrangeiro pronto” (LIMA, Pedro *apud* GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood*. *Op. cit.*, p. 93).

<sup>236</sup> A Atlântida, por exemplo, um dos primeiros estúdios brasileiros, construiu seus próprios refletores, trabalhou com uma câmera de segunda mão que era uma contrafação da Mitchell, e seu sistema de isolamento de som era ineficiente para conter os sons dos jogos de pelota basca que aconteciam no terreno de sua sede. Cf.: AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 223.



uma política voltada à soberania econômica e cultural do país frente à hegemonia americana.<sup>237</sup>

Harry Stone, representante da MPA no Brasil, sobre sua relação com os presidentes, deixa bem claro que não havia um atrito real entre governo brasileiro e os interesses da indústria estadunidense:

Folha - E os outros presidentes?

Stone - Fui amigo de todos. Até do próprio João Goulart, numa época em que isso era difícil. Naturalmente, Castello Branco era o que tinha menos interesse pelo cinema. E, com o Geisel, não cheguei a me reunir, apenas nos encontramos socialmente.

Mas não tive apenas amigos presidentes. Eu gostava muito, por exemplo, do ex-ministro Hélio Beltrão. Sou fã e amigo de muitos anos do vice-presidente Marco Maciel. Sempre admirei o ex-ministro Jarbas Passarinho, que discursava muito bem. Me dou também com o ex-ministro Bernardo Cabral, aquele que dançou bolero.

Até a convivência com o ex-governador Leonel Brizola foi fácil. Nos anos 60, ele me convidou para um almoço que estava dando para o embaixador da ex-Tchecoslováquia. Você sabe, em plena Guerra Fria, os comunistas não eram os melhores amigos dos Estados Unidos. Pois Brizola me apresentou como ‘embaixador de Hollywood’. Ficou um clima tenso. (Risos) Mas sou seu amigo até hoje. Quando ele estava exilado no Uruguai, fui visitá-lo. Era pouco recomendável, mas o meu governo sempre achou que devemos ser amigos de todos.<sup>238</sup>

O não enfrentamento concreto da hegemonia americana pode ser facilmente constatado pelos dados de participação de bilheteria. Segundo Camila Goetzinger, citando

<sup>237</sup> Nessa toada, o cineasta Cavalheiro Lima considerava o Brasil “um ‘território que cinematograficamente é um protetorado’ (uma quase colônia, portanto), ‘o fator principal da crise do cinema brasileiro (...) reside na formulação errada de uma legislação dita protecionista mas que, na verdade, revela mentalidade colonial’ (discurso de abertura da Primeira Convenção Nacional da Crítica Cinematográfica, São Paulo, 1960 – Arquivo Fundação Cinemateca Brasileira). O que define o colonialismo, para Cavalheiro Lima, é o fato de que o Estado brasileiro legisla em função dos interesses da ‘metrópole’, no caso os Estados Unidos: ‘Protecionismo governamental para cinema sempre existiu no Brasil. Só que para o estrangeiro’ (GALVÃO, Maria Rita; BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema. Op. cit.*, p. 169). Antônio Moreno conta que o DIP, que também possuía funções cerimoniais, escoltou a visita de Walt Disney ao Brasil, impedindo-o de se aproximar de artistas brasileiros, inclusive de Luis Sá, que também trabalhava com desenhos animados na década de 1930. Cf.: MORENO, Antonio. *Cinema Brasileiro: história e relações com o Estado*. Niterói: EDUFF; Goiânia: CGRAF/UFG, 1994, p. 80.

<sup>238</sup> DÁVILLA, Sérgio. ‘Embaixador’ de Hollywood se aposenta.” *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de jul. de 1995. A atuação de Harry Stone é bastante exemplificativa da tutela dos interesses americanos nos processos legislativos brasileiros e na influência das autoridades nacionais. Geraldo Santos Pereira narra que: “[a] criação da Comissão Federal de Cinema, por despacho do então presidente Juscelino Kubitschek, datado de 12 de dezembro de 1956, provocou, como era de esperar-se, agressiva campanha de difamação [...]. Na condução sub-reptícia da campanha antinacional contra o desenvolvimento de nosso cinema, encontrava-se com todo o peso de seu prestígio e grande influência social e política, o representante no Brasil da ‘Motion Picture’, que membros e funcionários da Comissão Federal de Cinema e, posteriormente, do Grupo de Estudos da Indústria de Cinematográfica, encontravam sistematicamente em repartições e recintos dos poderes executivos e legislativo do país, contra-atacando a ofensiva do cinema nacional. Ficou conhecido um desses encontros: ao deixar o gabinete do então ministro da Fazenda, Deputado José Maria de Alkmin, com o qual mantivera longa reunião sobre problemas cambiais e fiscais do cinema no Brasil, membros da Comissão Federal de Cinema deram de frente, na ante-sala, com o sorridente e afável Harry Stone, avisado de nossa reunião com o ministro e, certamente, disposto a ‘contra-argumentar’ com aquela autoridade do governo” (PEREIRA, Geraldo dos Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro: História, Cultura, Economia e Legislação*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1973, p. 247).

Kristin Thompson, a participação dos EUA no total de entradas em cinemas no começo da década de 1920 já superava a marca de 80%. Em 1929, as películas dos EUA equivaliam a 85,9% do total que circulava no Brasil, que, por sua vez, correspondia ao quarto maior mercado de filmes americanos no mundo:

**Tabela 7. Participação no Total de Entradas**

	<b>1922</b>	<b>1923</b>	<b>1924</b>	<b>1925</b>
Estados Unidos	80.0	83.0	83.0	80.3
França	6.0	5.1	8.6	6.6
Alemanha	8.0	2.7	2.1	1.9
Itália	2.5	4.1	2.6	---
Brasil	---	2.3	1.5	4.0

Fonte: GOETZINGER, Camila (2020).<sup>239</sup>

**Tabela 8. Participação de filmes no mercado cinematográfico e maiores mercados externos de filmes estadunidenses**

<i>O mercado no Brasil, 1927-1929 (em porcentagem)<sup>111</sup></i>			
	<b>1927</b>	<b>1928</b>	<b>1929</b>
Estados Unidos	88.3	84.2	85.9
Alemanha	3.0	6.4	7.7
Brasil	4.3	2.4	2.6
França	2.7	5.1	2.0
Outros	1.7	1.9	1.9

<i> Mercados externos de filmes americanos, 1929 (9 meses)</i>			
<b>Classificação</b>	<b>País</b>	<b>Linear feet</b>	<b>Valor</b>
1	Reino Unido	23,111,066	\$1,049,760
2	Austrália	21,153,317	485,652
3	Argentina	14,829,125	368,344
4	Brasil	12,673,107	303,807
5	Alemanha	11,532,705	354,501
6	Canadá	10,609,548	462,734

Fonte: GOETZINGER, Camila (2020).<sup>240</sup>

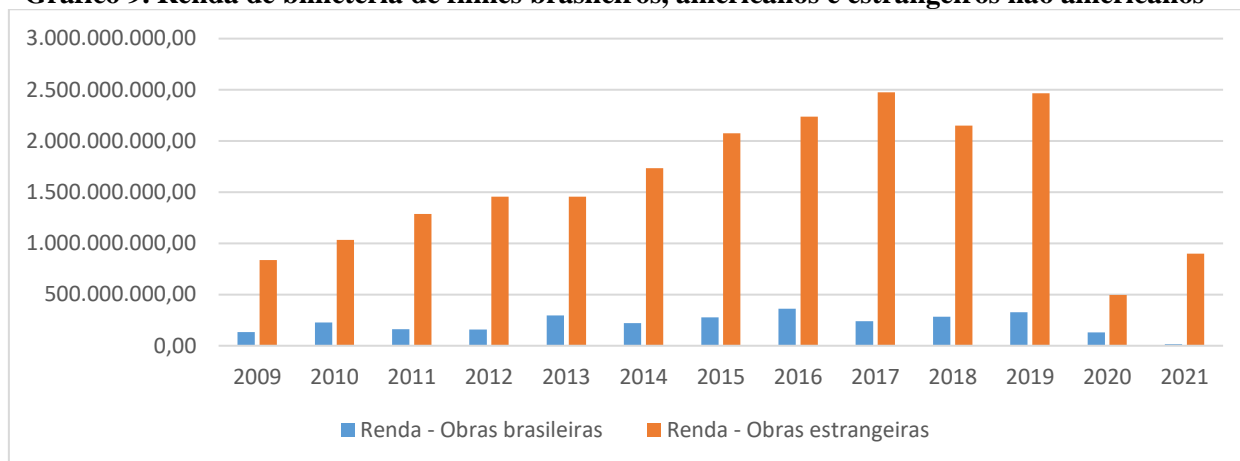
Anos depois, mesmo após diversas experiências institucionais e o investimento crescente na produção audiovisual brasileira, não foi possível romper com a mesma situação do começo do século passado. Apesar dos filmes nacionais representarem cerca 30% do total de lançamentos em cinema entre 2009 e 2019, o equivalente a uma média de 124 títulos

<sup>239</sup> GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood. Op. cit.*, p. 46.

<sup>240</sup> GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood. Op. cit.*, p. 46.

brasileiros por ano, eles foram responsáveis por apenas 13% da renda de bilheteria, contra 80% em média de participação na renda dos filmes americanos no mesmo período:<sup>241</sup>

**Gráfico 9. Renda de bilheteria de filmes brasileiros, americanos e estrangeiros não americanos**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da OCA da ANCINE.

Por conseguinte, na ausência de uma real contestação da hegemonia americana e das causas do subdesenvolvimento no audiovisual brasileiro, o que se verificou foi a manutenção e mesmo o aprofundamento das relações de dependência do Brasil frente aos EUA.

Sob o viés da dependência tecnológica, os equipamentos e softwares continuam sendo praticamente todos importados, com exceção de alguma maquinaria pesada com similar nacional. Isso se aplica tanto para o polo da produção (câmeras, programas de edição etc.) quanto da exibição cinematográfica (sistemas de projeção, som etc.). Todas as mídias e plataformas adotadas na indústria são definidas nas disputas entre os grandes conglomerados internacionais.

No âmbito econômico, a dominação sobre a ocupação das salas, além das outras janelas de exibição, e de tantos produtos e bens de consumo derivados dos títulos lhe garante a apropriação da renda nacional. Concomitantemente, com as sucessivas crises nas políticas públicas de financiamento e na ausência de um mercado de capital interno forte e interessado em investir na área, as companhias estrangeiras são uma alternativa para a manutenção das atividades de produção das empresas brasileiras. Nesses termos, a produção brasileira passa a ser uma prestadora de serviços para o capital global, alienando os ativos de propriedade intelectual originários do país, apenas para a sobrevivência da sua atividade. Nesse caso, é a própria indústria americana que define a prática comum do mercado audiovisual.

<sup>241</sup> Consideramos aqui nesta conta os filmes de produção dos EUA ou coprodução estadunidense.

Explicaremos com mais detalhes como se dá essa operação ao tratarmos da dimensão propositiva do direito econômico no último capítulo.

Finalmente, dada a dificuldade de acesso das obras nacionais pela população brasileira, os filmes e séries americanos continuam sendo a referência simbólica e valorativa preponderante, ao menos no campo audiovisual. A dependência cultural é assim reafirmada com a reprodução dos valores, visões de mundo, ideologias e referenciais estrangeiros na formação cultural dos indivíduos e coletividades, em detrimento da preservação de nossa própria identidade.

### II.3. Desafios da cadeia produtiva do audiovisual no Brasil

[N]a hora presente, mais do que qualquer outra instituição, as nações reúnem-se e exaltam os seus elementos nacionalizantes mais expressivos. Não precisaríamos aqui, numa simples explanação de nossos propósitos, realçar todos os fatores que fazem do cinema um desses fortes elementos. Lembramos, porém, que a arte completa o nível da cultura superior e constitui com a ciência, a política e a religião, todo o patrimônio moral e intelectual de uma época, de um povo. O cinema, arte resultante de todas as artes e com maior poder dentre todas, para objetivar e divulgar, adquiriu métodos próprios de expressão, fez-se arte independente e, por esse grande poder de penetrar e persuadir as mais diversas multidões, tornou-se indústria de vulto universal, órgão essencial da educação coletiva. [...] A criação da Atlântida – Empresa Cinematográfica S/A, de caráter absolutamente brasileiro é, sem dúvida, o melhor emprego de capital da atualidade e realização das mais necessárias, quando o Brasil, procurando bastar-se a si próprio, vive a fase definitiva de sua emancipação econômica.

JOSÉ CARLOS BURLE, um dos fundadores da Atlântida em discurso de inauguração<sup>242</sup>

Filmando Barro Humano foi que senti as deficiências e constatei na prática o quanto estávamos atrasados tecnicamente. Não era possível trabalhar com aquelas câmaras, fazer revelações de filmes praticamente a mão, iluminar as cenas com refletores de carvão. Foi uma luta para usarmos refletores de arco voltaico e descobrimos que com eles melhorávamos a qualidade dos filmes

ADHEMAR GONZAGA<sup>243</sup>

#### II.3.a. Principais agentes econômicos e o processo de realização de um filme no Brasil

Neste tópico, pretendemos apresentar um panorama de como um filme é produzido e explorado na realidade brasileira. O objetivo aqui não é detalhar cada uma das etapas, mas oferecer um descritivo do fluxo geral com os seus respectivos agentes e operações firmadas do momento do surgimento da ideia até o consumidor final.

A realização de uma obra costuma ser dividida no setor em três etapas: *pré-produção*, que envolve a contratação da equipe administrativa, escolha de elenco e principais profissionais criativos, produção do roteiro em alguns casos, dentre outros aspectos preparatórios; *produção*, o que inclui a contratação dos demais prestadores e a filmagem em si; e *pós-produção*, com a montagem das cenas, a edição de vídeo e som, legendagem e demais etapas de finalização. A duração destas etapas pode variar bastante a depender do

<sup>242</sup> BURLE, José Carlos *apud* VIEIRA, João Luiz. *A chanchada e o cinema carioca (1930-1950)*. *Op. cit.*, p. 365-366.

<sup>243</sup> GONZAGA, Alice; GONZAGA, Adhemar. *Gonzaga por Ele Mesmo*. São Paulo: Record, 1989, p. 17.

tamanho da produção, experiência da produtora, tipo de obra (se ficção ou documentário), o gênero (comédia, ação etc.) e assim por diante.

O ponto de partida para a produção de um filme normalmente se dá com o roteiro.<sup>244</sup> Esse documento é um texto de natureza artística e técnica, no qual constam a narrativa, diálogos, cenas e demais aspectos da história que será contada, além de diversas diretrizes que orientarão como serão feitas as filmagens. Com o roteiro, aqueles que serão responsáveis pela efetiva realização da obra audiovisual já podem planejar diversos aspectos administrativos e financeiros do filme como locações, equipamentos necessários, orçamento e equipe.<sup>245</sup> Confira-se a seguir na figura um exemplo de página de roteiro com seus aspectos artísticos e técnicos.

### Figura 13. Trecho da primeira página do roteiro de *Annie Hall*

```
ANNIE HALL

written by
Woody Allen
Marshall Brickman

(Sound and Woody Allen monologue begin)

FADE IN:

White credits dissolve in and out on black screen. No sound.

FADE OUT: credits

FADE IN:

Abrupt medium close-up of Alvy Singer doing a comedy monologue. He
wearing a crumpled sports jacket and tieless shirt; the background is stark.

ALVY
There's an old joke. Uh, two elderly
women are at a Catskills mountain
resort, and one of 'em says: "Boy, the
food at this place is really terrible."
The other one says, "Yeah, I know, and
such ... small portions." Well, that's
essentially how I feel about life. Full
of loneliness and misery and suffering
and unhappiness, and it's all over much
too quickly. The-the other important
joke for me is one that's, uh, usually
attributed to Groucho Marx, but I think
it appears originally in Freud's wit and
its relation to the unconscious. And it
goes like this-I'm paraphrasing: Uh ...
"I would never wanna belong to any club
that would have someone like me for a
member." That's the key joke of my adult
life in terms of my relationships with
women. Tsch, you know, lately the
```

Fonte: ALLEN, Woody; BRICKMAN, Marshall (1977).<sup>246</sup>

<sup>244</sup> Trata-se de uma regra geral, pois nem sempre documentários são roteirizados, além de algumas produções ficcionais de natureza experimental. Nos documentários é comum que os trabalhos se iniciem com uma pesquisa e até mesmo com o próprio registro de material bruto audiovisual de entrevistas e eventos para posterior aproveitamento no filme.

<sup>245</sup> Além do roteiro, são relevantes outros documentos produzidos por roteiristas como o argumento, no qual a história é contada sem os diálogos, podendo conter também uma sinopse geral, fichas de personagens, explicação do universo, dentre outros textos que ajudarão na produção da obra audiovisual. Na área, são chamados de tratamentos as diversas versões de um roteiro e polimentos as versões com ajustes finais e acabamentos do roteiro.

<sup>246</sup> ALLEN, Woody; BRICKMAN, Marshall. *Annie Hall*. [S. l.: s. n.], 1977.

Em certos casos, quando o roteiro ainda não está pronto e há apenas um projeto, existe uma etapa preliminar chamada de “desenvolvimento”, na qual o texto é efetivamente escrito. O desenvolvimento do roteiro normalmente é financiado pelo próprio roteirista, por uma produtora interessada, por um canal ou plataforma que queira exibir a obra posteriormente, ou ainda, por políticas públicas. Quando o desenvolvimento é custeado por produtoras, canais, plataformas ou demais investidores privados, buscarão garantir a cessão dos direitos sobre o roteiro a ser produzido, ou ainda, um direito de preferência na aquisição desses mesmos direitos após a entrega.

Se o roteiro é adaptado de outra obra, como um livro ou uma história em quadrinhos, o roteirista, a produtora ou o agente financiador deverá obter o respectivo licenciamento para a derivação desta.<sup>247</sup> É comum que o autor da obra originária, aquela que será adaptada, reserve para si o direito de exploração sobre subprodutos como brinquedos, itens de vestuário e memorabilia, além de continuar podendo vender o livro em si.

Como os roteiros também são protegidos pelos direitos autorais, o autor deverá autorizar a sua adaptação em um filme. Logo, o roteirista firmará um contrato com uma produtora audiovisual, a empresa que será efetivamente responsável por toda a organização jurídica, financeira e administrativa da produção da obra audiovisual. A forma de aproximação entre roteirista e produtora pode se dar por diferentes caminhos. Há situações em que o autor apresenta sua proposta em rodadas de negócio (*pitching*) na expectativa de venda do projeto. A produtora também pode contratar a prestação de serviços de elaboração de roteiros para iniciativas desenvolvidas internamente por seus sócios ou colaboradores.

Mesmo nos casos em que uma produtora demonstra interesse em um determinado projeto, nem sempre ela terá os recursos necessários para custear o desenvolvimento ou a aquisição de um roteiro. Em razão disso, é comum que o roteirista e a produtora firmem um contrato de opção de compra. Por meio desse instrumento, a produtora compromete-se a pagar uma remuneração para assegurar uma licença ou cessão de direitos temporária, reservando um

---

<sup>247</sup> Os direitos autorais, mais precisamente, os direitos patrimoniais de autor garantem ao seu titular a exclusividade de utilização, fruição e disposição. Isso implica que quaisquer aproveitamentos da criação deverão ser previamente autorizados. Nesse sentido, os artigos 28 e 29, caput, da Lei nº 9.610/1998, a Lei de Direitos Autorais, dispõem o seguinte: “Art. 28. Cabe ao autor o direito exclusivo de utilizar, fruir e dispor da obra literária, artística ou científica. Art. 29. Depende de autorização prévia e expressa do autor a utilização da obra, por quaisquer modalidades, tais como:”. Em síntese, as operações envolvendo direitos autorais poderão ocorrer por cessão, quando ocorre a transferência efetiva de direitos, ou o licenciamento, quando uma determinada forma de utilização é autorizada pelo titular, normalmente, com alguma limitação de escopo, tempo, formas de aproveitamento, entre outros detalhes. No último capítulo da tese trataremos com mais detalhes da importância dos direitos autorais no setor audiovisual.

certo prazo determinado para levantar os recursos necessários para a filmagem. Se obtiver êxito, a licença ou cessão é convertida em definitiva e será feito um novo pagamento ao roteirista; do contrário, os direitos voltam ao autor.

O desenvolvimento do roteiro ou de novos tratamentos é formalizado por meio de um contrato de prestação de serviços, no qual o roteirista se compromete a produzir o texto e ceder os direitos patrimoniais de autor à produtora. Quando o roteirista goza de maior poder de negociação, seja pelo seu prestígio profissional ou pela originalidade do trabalho, poderá conseguir algumas condições contratuais mais favoráveis como destaques nos créditos, participação em receitas do filme, poder de opinar nos cortes da obra audiovisual e dar a palavra final nas versões do roteiro, além de assegurar a preferência de contratação em futuras obras derivadas.

A partir dessa regularização dos direitos autorais, é possível iniciar a realização da obra. As produtoras podem agregar esforços para a realização conjunta de um filme através de um contrato de coprodução.<sup>248</sup> Nesse instrumento, as partes irão prever, especialmente, as respectivas responsabilidades na produção da obra, a governança sobre a realização e exploração do filme, o orçamento de produção e seu custeio, bem como a divisão de direitos patrimoniais de autor, receitas e despesas, entre outras questões. A legislação não impõe uma formalidade específica aos contratos de coprodução, o que permite diferentes arranjos contratuais. Por exemplo, há situações em que a empresa do roteirista se associa à empresa que será responsável pela produção, aportando a sua criação e apostando no recebimento das receitas do filme.<sup>249</sup> O canal, distribuidora ou plataforma de streaming também podem investir por meio de um contrato de coprodução.

---

<sup>248</sup> Nos EUA, a figura do estúdio não equivale a da produtora. Os primeiros são os centros jurídicos e financeiros dos filmes, concentrando os direitos de propriedade intelectual e de exploração ao final da realização do filme. Já as produtoras são aquelas responsáveis por efetivamente converter os roteiros no filme, desempenhando todas as atividades e serviços necessários para tanto. Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 138 e seguintes.

<sup>249</sup> A Lei de Direitos Autorais prevê em seu artigo 82 algumas disposições mínimas que um contrato de produção deverá prever: “Art. 82. O contrato de produção audiovisual deve –estabelecer: I - a remuneração devida pelo produtor aos co-autores da obra e aos artistas intérpretes e executantes, bem como o tempo, lugar e forma de pagamento; II - o prazo de conclusão da obra; III - a responsabilidade do produtor para com os co-autores, artistas intérpretes ou executantes, no caso de co-produção.” As coproduções internacionais são regulamentadas pela ANCINE, com o foco em disciplinar quando estas poderão ser consideradas obras brasileiras ou projetos elegíveis a programas nacionais de apoio e fomento. Todavia, isso não assevera necessariamente os contornos jurídicos e econômicos da produção caso esta não tenha interesse na classificação atribuída pela agência. Cf., nesse sentido, a IN nº 106/2012. Sobre o contrato de coprodução, cf.: SALINAS, Rodrigo Kopke. *O Contrato de Coprodução Audiovisual: Uma Operação Econômica em Rede*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.



Um filme costuma ser financiado por dois caminhos principais e não necessariamente excludentes: programas públicos ou aportes de agentes privados. No primeiro caso, a produtora apresenta o projeto da obra para alguma lei de incentivo ou edital de financiamento. Nas leis de incentivo, o órgão público responsável pela gestão do programa faz uma análise de adequação do projeto aos objetivos da legislação que instituiu o benefício. Caso o projeto seja aprovado, a produtora poderá captar os recursos junto à iniciativa privada. Os patrocinadores ou doadores interessados poderão deduzir ou abater os aportes realizados no filme de seus impostos devidos. A produtora executa o filme com os recursos captados e presta contas. No caso de editais, de modo geral, a verba aportada pelo ente público poderá ter natureza de investimento, com participação do órgão financiador nos resultados da exploração do filme, ou fomento, sem participação nas receitas. Em quaisquer dos casos, a produtora passa por um processo de seleção para recebimento dos valores e, sendo contemplada, realiza o filme. Tal como no caso do incentivo fiscal, a produtora prestará contas sobre o cumprimento do objeto prometido (o filme) e a correta execução dos recursos recebidos.

Na hipótese de financiamento privado, normalmente, um canal de televisão, uma distribuidora ou uma plataforma de streaming, adianta o valor do orçamento de produção, garantindo como contrapartida os direitos sobre o filme. Esta operação é formalizada por meio de um contrato de prestação de serviços de produção sob encomenda, com cessão de direitos sobre a obra audiovisual produzida, por um contrato de investimento, por um contrato de licença futura, ou ainda, por um contrato de coprodução. Além dos direitos de propriedade intelectual, o financiador reserva para si uma série de prerrogativas como o poder de aprovação de contratações, o acompanhamento da produção, a decisão final sobre a entrega e diversos dos aspectos artísticos a ela relacionados, as situações de obrigatoriedade de devolução dos aportes, dentre outras.

Difícilmente uma produtora nacional financia a realização de um filme com recursos próprios, dada a baixa capitalização dessas empresas e os elevados montantes necessários para executar projetos dessa natureza. *Minha mãe é uma Peça 2*, uma das maiores bilheterias nacionais, contou com um orçamento de produção de cerca de oito milhões de reais.<sup>250</sup>

O financiamento de um filme tem como meta o custeio do orçamento de produção. Tradicionalmente, divide-se esse orçamento em duas partes: “acima da linha” (*above the line*), na qual são previstos os custos mais elevados (compra de direitos, desenvolvimento de roteiro, atores, diretores, produtores e outros gastos principais), ou ainda, aqueles

---

<sup>250</sup> Disponível em: <<https://www.imdb.com/title/tt3212812/>>. Acesso em: 4 de out. de 2021.

considerados insubstituíveis, e “abaixo da linha” (*below the line*) (locações, outros prestadores de serviço e demais custos de diárias de produção e pós-produção). Além de servir de parametrização para a realização do filme, orçamento é muito importante pois a sua execução é um compromisso contratual firmado junto a agentes financiadores, públicos ou privados, que autorizam pequenas alterações entre rubricas orçamentárias em virtude das imprevisibilidades da produção.<sup>251</sup>

No Brasil, não existem estúdios como no padrão americano, ou seja, grandes empresas com ampla capacidade de captação de recursos e produção de dezenas de obras simultaneamente. A maior parte das produtoras é enquadrada como de pequeno ou micro porte. A equipe interna fixa conta com os sócios e alguns poucos funcionários contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho ou como prestadores de serviço fixos. Desse modo, quando uma produtora consegue a captação dos recursos necessários, esta inicia as contratações da equipe que trabalhará especificamente naquele filme – além de outros itens orçamentários importantes como locações, equipamentos, seguro e trilha sonora.

A produção de uma obra normalmente envolve centenas de contratos. Por esse motivo, é comum a tomada de serviços jurídicos e contábeis especializados para apoiar a produção audiovisual do início ao fim. Os advogados também são responsáveis por acompanhar o cumprimento de normas regulatórias da ANCINE, revisão de apólices de seguro, termos de licenciamento de direito, obtenção de alvarás para atores menores de idade, análise de riscos jurídico das cenas do filme (por exemplo, quando uma marca aparece em primeiro plano), entre outras atividades afins.

No caso específico dos contratos de equipe, a produtora empregará especial cautela para prever não apenas o detalhamento das condições de prestação dos serviços, como também cláusulas de transferência de direitos autorais e, quando se tratar de elenco, dos direitos conexos (que protegem a interpretação). Assim, o roteirista, o diretor, o cenografista, o compositor da trilha sonora e outros profissionais criativos deverão ceder os seus respectivos direitos patrimoniais de autor em favor da produtora para que esta possa explorar livremente a obra. Na condição de organizadora e responsável econômica por todas estas

---

<sup>251</sup> A título de curiosidade, o orçamento de *Exterminador do Futuro 3: A Rebelião das Máquinas*, orçado em 187,3 milhões de dólares, contava com 156 páginas. Neste, 2 milhões foram reservados à assessoria contábil e jurídica. Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 148.

etapas de realização do filme, a produtora audiovisual será a titular dos direitos patrimoniais de autor sobre a obra audiovisual em si.<sup>252</sup>

Na realidade americana, figuras-chave do filme como elenco principal e diretor podem ser contratadas com meses de antecedência para garantir a reserva da agenda. Essa antecipação não é tão comum no mercado brasileiro. Pelo contrário, por vezes, dada a dinâmica da produção, alguns contratos são firmados depois que o prestador efetivamente já começou a trabalhar no filme.

O diretor exerce um papel central na produção. Além de coordenar as filmagens, atua na definição de elenco, montagem do filme, seleção da trilha sonora, visita e escolha de locações e todos os demais processos estéticos e técnicos que resultarão no filme.<sup>253</sup> Muitas vezes, os diretores devem conciliar a sua visão do filme e do roteiro com propostas trazidas por outros participantes, por exemplo, sugestões de diálogos e ações de personagens sugeridas pelos atores. O diretor de fotografia também pode dar sugestões à cena considerando a situação da iluminação ou de outros elementos que possam atrapalhar na captação da mesma. Do mesmo modo, o continuísta deve alertar sobre possíveis alterações no figurino, posicionamento de atores e outros elementos de cena para que as cenas captadas contenham uma continuidade lógica e possam ser montadas sem prejuízo para o espectador. Os diretores também devem considerar outras questões trazidas pela produtora, por exemplo, limitações impostas por companhias de seguro e normas de sindicato.<sup>254</sup>

Os contratos de elenco, por sua vez, costumam prever algumas obrigações específicas a essa categoria como: jornada de atuação diária e intervalos para descanso, a obrigação de se

---

<sup>252</sup> O artigo 16 da Lei nº 9.610/1998, a Lei de Direitos Autorais, adotando um texto tecnicamente questionável, atribui a titularidade originária sobre a obra audiovisual, a priori, da seguinte forma: “Art. 16. São co-autores da obra audiovisual o autor do assunto ou argumento literário, musical ou lítero-musical e o diretor.” Porém, é possível argumentar que a produtora é a titular originária enquanto organizadora da obra, a partir do seguinte: “Art. 5º Para os efeitos desta Lei, considera-se: XI - produtor - a pessoa física ou jurídica que toma a iniciativa e tem a responsabilidade econômica da primeira fixação do fonograma ou da obra audiovisual, qualquer que seja a natureza do suporte utilizado; [...] Art. 17. É assegurada a proteção às participações individuais em obras coletivas. § 2º Cabe ao organizador a titularidade dos direitos patrimoniais sobre o conjunto da obra coletiva.” De todo modo, como regra geral, as produtoras se certificam de obter os contratos de cessão de direitos do diretor e dos roteiristas e demais autores de textos que embasam a obra.

<sup>253</sup> Na legislação brasileira, é o diretor que detém os direitos morais de autor sobre o filme. Nos termos da Lei 9.610/1998: “Art. 25. Cabe exclusivamente ao diretor o exercício dos direitos morais sobre a obra audiovisual”.

<sup>254</sup> “Por exemplo, desde que Nicole Kidman teve um problema crônico no joelho em 2001, as companhias de seguro proibiram-na de atuar em cenas em que ela ajoelhasse ou ficasse em alguma posição que pudesse desarticlar seu joelho. O diretor teve de usar um duplê ou um dispositivo mecânico para erguer ou abaixar a atriz. [...] Na verdade, desde que Harold Lloyd quase perdeu dois dedos encenando suas proezas em 1920, as companhias de seguro, que terão de arcar com um prejuízo de dezenas de milhões de dólares se a produção for interrompida, quase sempre proibem os atores de participar de cenas perigosas” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 164 e 167-168).

sujeitar a maquiagens e outras transformações para o papel, a reserva de diárias após as filmagens para dublagens e refilmagens caso necessário, a participação em eventos de lançamento e de divulgação. A atuação do elenco também é protegida pela legislação brasileira pelos chamados direitos conexos. De modo semelhante ao que ocorre nos direitos autorais, esta categoria de direitos também deverá ser licenciada ou cedida à produtora.

Quando a produção efetivamente começa, a produtora tem uma especial preocupação em não prolongar o cronograma de filmagens inicialmente previsto. Isso porque cada diária tem um enorme custo e, muitas vezes, alguns profissionais não poderão continuar as atividades na produção pois já assumiram outros compromissos fora do cronograma acordado – é o caso de atores, por exemplo, que terão outras agendas de filmagens. O planejamento das filmagens também envolve otimizar os gastos com base em suas locações. Como regra, as cenas não são filmadas na ordem da história prevista no roteiro, mas sim nos locais previstos para serem rodadas. Isso permite à produção economizar os custos de transporte, alimentação, equipe etc. Em alguns casos, uma produtora pode até solicitar que certas cenas possam ser filmadas em locações distantes através de produtoras parceiras – como tomadas aéreas de uma paisagem.

Quando um filme possui cenas de computação gráfica, estas podem ser encomendadas para empresas especializadas durante ou após o término das filmagens – a depender da necessidade do filme. Como regra, os filmes brasileiros ainda utilizam pouco este recurso nas produções, mormente, como acabamento e não como um elemento protagonista como em muitos *blockbusters* de Hollywood.

Além das regras instituídas pela ANCINE, a produção também terá de observar a legislação que regulamenta as jornadas de trabalho dos artistas e técnicos em espetáculos de diversões, inclusive as convenções coletivas sindicais. Por exemplo, durante a pandemia do COVID-19, os sindicatos instituíram protocolos de segurança para evitar a proliferação de casos no setor.

Após as filmagens, é possível que sejam necessárias novas gravações e edições de sons para corrigir ruídos e outros problemas da captação inicial. É interessante notar que alguns efeitos sonoros se tornam mais críveis ao público se feitos a partir de certas artimanhas, como o som do farfalhar de roupas, do caminhar em terra e o bater de portas.

Quando tais sons são gravados na própria cena eles não soam como naturais ao público, sendo, portanto, inseridos posteriormente na edição de som.<sup>255</sup>

Na edição e na montagem, busca-se organizar e sequenciar os registros brutos em uma ordem que seja possível para a escolha pelo diretor e produtora. É feita a correção de iluminação, balanço de cores, transições de cenas etc. Quando o filme é financiado por agentes privados, costumam ter poder de aprovação do “corte-final”, ou seja, a última versão da obra audiovisual. Após, é realizada a masterização e demais finalizações como a produção de legendas.

Com o filme encerrado, a produtora deverá obter o Certificado de Produto Brasileiro (CPB), documento que atesta o registro da obra audiovisual considerada brasileira, e o Certificado de Registro de Título (CRT), documento que autoriza sua circulação no Brasil, ambos na ANCINE.<sup>256</sup> A exibição ou comercialização do filme sem o respectivo CRT ou, quando for o caso, do CPB poderá acarretar multa de até 50 mil reais.<sup>257</sup>

Caso tenha financiado o orçamento a partir da encomenda de um agente privado, a produtora entregará o filme, recebendo eventuais valores residuais de remuneração pelos seus serviços de produção, se for o caso. A remuneração da produtora costuma ser calculada a uma taxa de cerca de 10% sobre o orçamento de produção da obra – valor chamado conhecido como taxa de produção. Nesses casos de produção sob encomenda, a empresa que adquiriu o filme terá plena liberdade de decisão sobre como e quando explorar a obra.

Na hipótese de ter realizado a obra a partir de outras fontes, a produtora irá licenciar o filme para uma distribuidora, empresa que será responsável por sublicenciar os direitos para as possíveis mídias e meios de exibição. A distribuidora retém para si um percentual das receitas obtidas com a exploração do filme e repassa o restante à produtora. Assim, é a distribuidora que efetivamente coloca o filme em circulação.

A distribuição de obras audiovisuais é realizada sob a lógica de janelas, ou seja, a sequência dos segmentos de exibição. Tradicionalmente, o cinema é considerado a primeira

---

<sup>255</sup> A título de curiosidade: “Só depois de terminada a filmagem de *Goldfinger* é que seu diretor, Guy Hamilton, descobriu que era difícil entender o ator alemão Gert Froebe, que encenava o papel-título; todas as falas do personagem foram regravadas posteriormente por um dublê de voz inglês, Michael Collins, que imitava o sotaque alemão” (EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 174).

<sup>256</sup> As instruções que regulamentam a emissão do CPB e CRT são, respectivamente, a IN nº 104/2012 e a IN nº 105/2012 da ANCINE.

<sup>257</sup> Cf.: IN nº 109/2012, da ANCINE. “Art. 29. Exibir ou comercializar obra cinematográfica ou videofonográfica brasileira, publicitária ou não-publicitária, sem o prévio registro do título na Ancine e a emissão, quando for o caso, do Certificado de Produto Brasileiro – CPB, ressalvada a hipótese prevista no § 1º do artigo 28 da Medida Provisória nº. 2.228-1/01: Penalidade: multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)”.

janela. Em seguida, o filme pode ir para a TV Paga, *streaming* e depois vídeo doméstico como os DVDs. Por fim, a obra é exibida na televisão aberta e outras janelas secundárias. Em cada uma desses segmentos, há o pagamento de uma retribuição pelo licenciamento da obra, remunerando assim a produtora e a distribuidora. Porém, à medida que o filme deixa de ser uma novidade, o valor de sua licença tende a diminuir.

Quando o filme é financiado pelo FSA, fundo público de financiamento gerenciado pela ANCINE, conforme veremos posteriormente, deverão ser observadas algumas regras tanto na produção quanto na distribuição. Isso ocorre porque o FSA receberá parte dos rendimentos da exploração da obra, estabelecendo assim alguns parâmetros comerciais para a distribuição, por exemplo, valores mínimos de licenciamento por janela.

A receita total recebida pela produtora com a exploração da obra, subtraídos tributos, retenções prioritárias de eventuais investidores e as comissões da distribuidora é chamada de Receita Líquida do Produtor (RLP). Normalmente, a RLP é dividida entre as coprodutoras do filme, na medida de suas participações patrimoniais sobre a obra audiovisual. A participação na RLP também costuma ser a forma pela qual os programas públicos que formalizam seus aportes via investimento são remunerados. Outrossim, a produtora pode oferecer participações na RLP para alguns membros da equipe como uma forma de complementar a remuneração pelos serviços e cessão de direitos.

No caso específico do cinema, a distribuidora firma acordos diretamente com a exibidora, a empresa responsável pela manutenção e exploração das salas de cinemas. Normalmente, as distribuidoras licenciam um catálogo e não apenas um único filme. A receita auferida pela distribuidora e depois transmitida à produtora advém da venda de ingressos, ou seja, da bilheteria. Esses ganhos provenientes da exibição cinematográfica continuam sendo importantes para as produtoras e, no caso de sucessos comerciais, podem ser suficientes para amortizar o custo inicial de produção. O tempo de permanência de um filme nas salas de cinema é bastante variável e depende do acordo firmado entre a distribuidora e exibidora, bem como o seu desempenho. No caso dos grandes êxitos de bilheteria, o longa-metragem pode permanecer cerca de quatro meses em cartaz e, no caso de alguns lançamentos independentes, menos de uma semana.

No próximo capítulo, apresentaremos alguns indicadores sobre a situação geral da produção, distribuição e exibição no Brasil, o que também ajudará a ilustrar este cenário. O processo aqui apresentado contou com diversas simplificações e não espelha, evidentemente, a totalidade do mercado. O porte da produtora, o gênero da obra (comédia, ação, terror), o tipo de longa (ficção ou documental), o tamanho do orçamento, a participação de financiadores

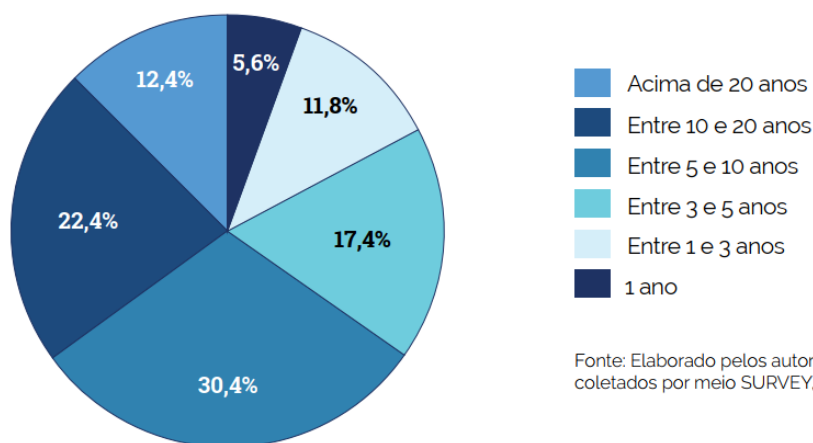
nacionais ou internacionais são alguns dos fatores que poderão influenciar o modo de organização e exploração da obra. A finalidade desse resumo é transmitir um panorama introdutório de como uma obra costuma ganhar vida.

### II.3.b. Produção

A atividade de produção compreende toda a organização econômica e jurídica necessária para a realização de uma obra audiovisual. A produtora idealiza o projeto do filme e seu orçamento, capta recursos, contrata prestadores e fornecedores, obtém o licenciamento de direitos e alvarás (de filmagem, participação de menores, entre outros), firma seguros para cobrir riscos da produção e toma todas as demais providências para que a obra seja produzida.

De acordo com dados do SEBRAE e da APRO para o ano de 2015, existiam 7.312 produtoras inscritas e regulares na ANCINE.<sup>258</sup> Cerca de um terço (34,8%) possui até cinco anos de funcionamento e 65,2% mais de cinco anos:

**Gráfico 10. Idade das produtoras audiovisuais no Brasil**



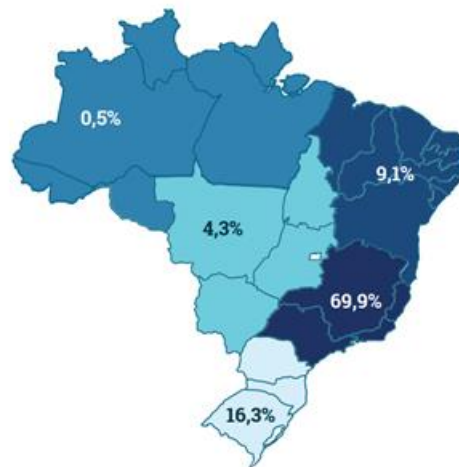
Fonte: SEBRAE, APRO e FDC (2016).<sup>259</sup>

A maior parte das empresas encontra-se sediada na região Sudeste (69,9%) e Sul (16,3%). Esta concentração se reproduz ao se verificar a origem dos lançamentos, ao passo que 2008 e 2015, os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo responderam pelo equivalente a 42,9% e 36,1% do total de obras cinematográficas:

<sup>258</sup> Cf.: APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil. Op. cit.*

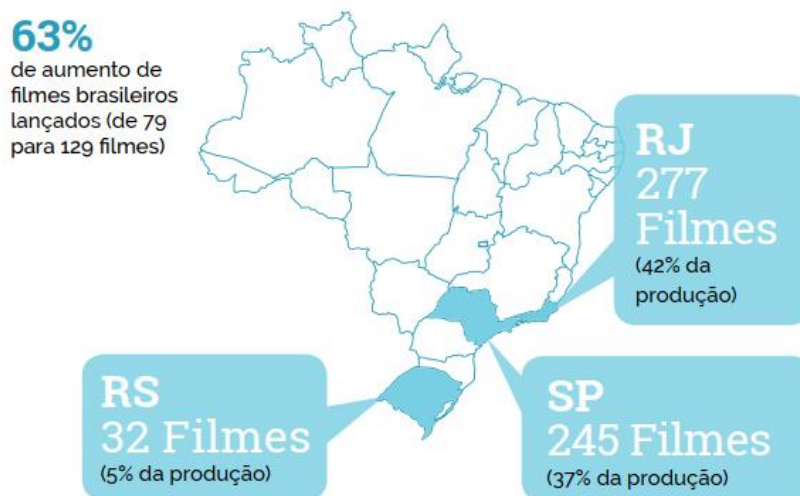
<sup>259</sup> APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil. Op. cit.*

**Figura 14. Distribuição geográfica das produtoras audiovisuais no Brasil**



Fonte: SEBRAE, APRO e FDC (2016).<sup>260</sup>

**Figura 15. Distribuição geográfica dos lançamentos cinematográficos entre 2009-2014**



Fonte: SEBRAE, APRO e FDC (2016).<sup>261</sup>

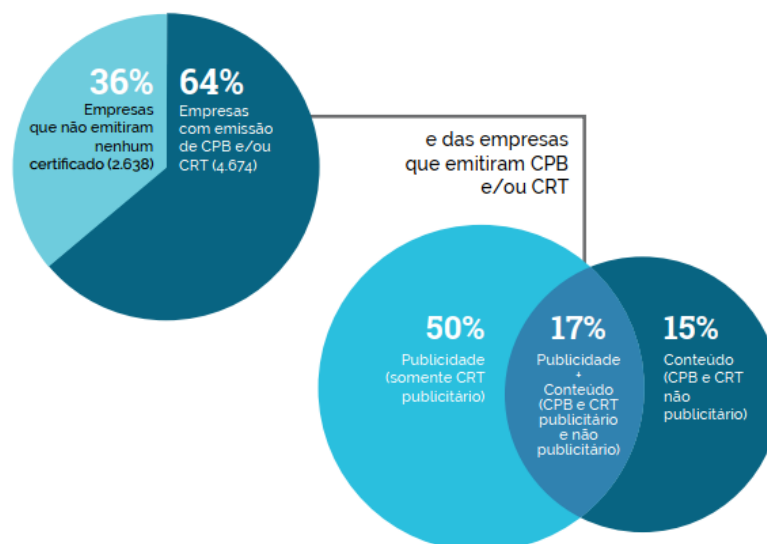
Ainda de acordo com a mesma pesquisa, identificou-se que 36% das empresas (2.638) não emitiram nenhum dos certificados obrigatórios para o lançamento de obras no mercado – conforme veremos mais adiante neste trabalho. A partir dos indicadores das que obtiveram o certificado, é possível extrair que 50% das produtoras trabalhavam apenas com o ramo da publicidade, 17% com publicidade e conteúdos não publicitários e 15% exclusivamente com conteúdo não publicitário:

<sup>260</sup> APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil. Op. cit.*

<sup>261</sup> APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil. Op. cit.*



**Gráfico 11. Perfil de atividade das produtoras a partir da emissão de certificados de registro de obras**



Fonte: SEBRAE, APRO e FDC (2016).<sup>262</sup>

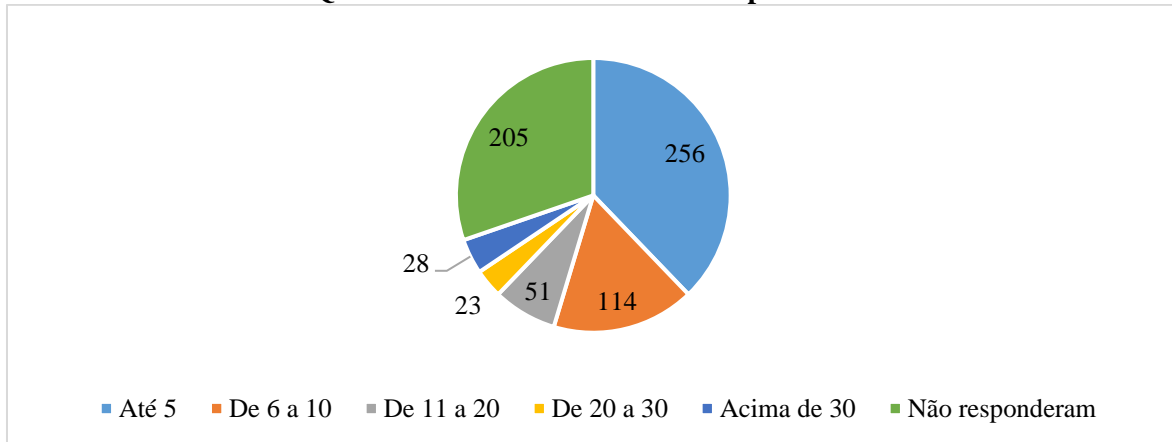
Na média entre as empresas mapeadas, identificou-se que há poucos funcionários registrados no regime da Consolidação das Leis do Trabalho e quatro vezes mais *freelancers* (profissionais temporários e independentes), ou seja, prestadores de serviço temporário, na maior parte dos casos, representados por suas empresas. Nesse caso, estimou-se que em 2014 a produtora “típica” contava com quatro profissionais mais fixos (incluindo sócios e autônomos) e 16 *freelancers* para projetos temporários. Esses indicadores são explicados pela dinâmica econômica da produção audiovisual, uma vez que as produtoras conseguem se capitalizar no momento da captação de recursos para realização da obra audiovisual, mas não possuem estrutura financeira para manter um quadro de profissionais fixos no regime empregatício.<sup>263</sup> Em levantamento próprio realizado junto à BRAVI <sup>264</sup>, associação que congrega diversas produtoras independentes no Brasil, identificamos que a maior parte dos membros possuía até cinco colaboradores fixos – não sendo possível precisar, no entanto, seu regime de contratação:

<sup>262</sup> APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil*. Op. cit. Encaminhamos um e-mail para a APRO a fim de verificar estas porcentagens, mas não obtivemos resposta até o encerramento da tese.

<sup>263</sup> APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil*. Op. cit., p. 67 e 72-73.

<sup>264</sup> Neste levantamento, obtivemos dados gerais das produtoras associadas de forma anonimizada, priorizando assim uma análise quantitativa do perfil das produtoras. A BRAVI congrega as empresas classificadas como produtoras audiovisuais brasileiras e independentes, conceito este que será explicado em momento oportuno.

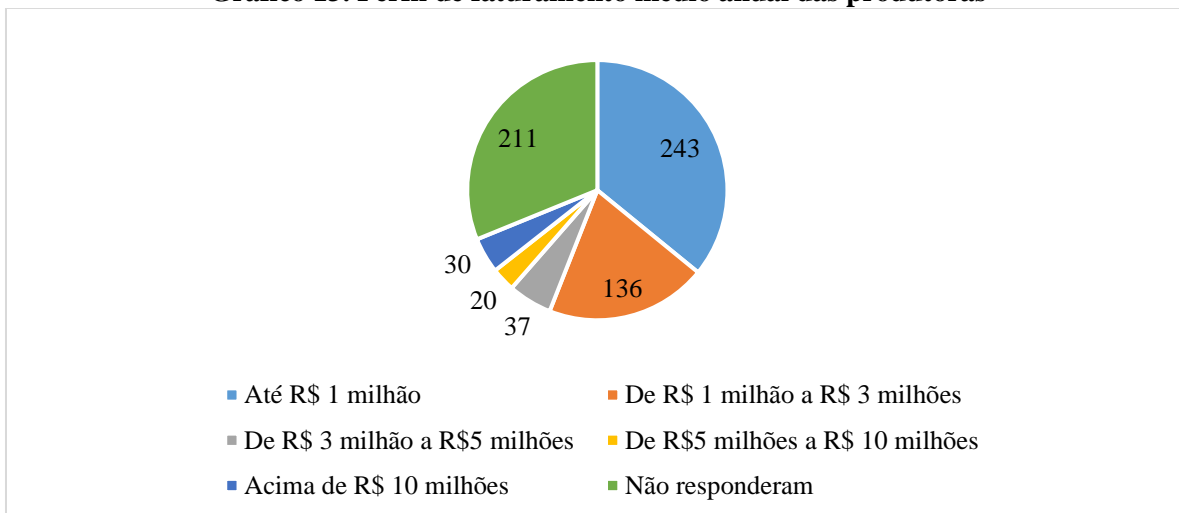
**Gráfico 12. Quantidade de colabores fixos nas produtoras associadas**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da BRAVI.

Retomando a pesquisa realizada pela APRO e SEBRAE, constatou-se que a maioria das produtoras possuem uma renda anual menor que R\$ 720 mil reais. A partir de nosso levantamento próprio junto à BRAVI, 35,89% e 20,09% faturam menos de R\$ 1 milhão e entre R\$ 1 e 3 milhões, respectivamente, o que denota uma preponderância de micro e pequenas empresas:

**Gráfico 13. Perfil de faturamento médio anual das produtoras**

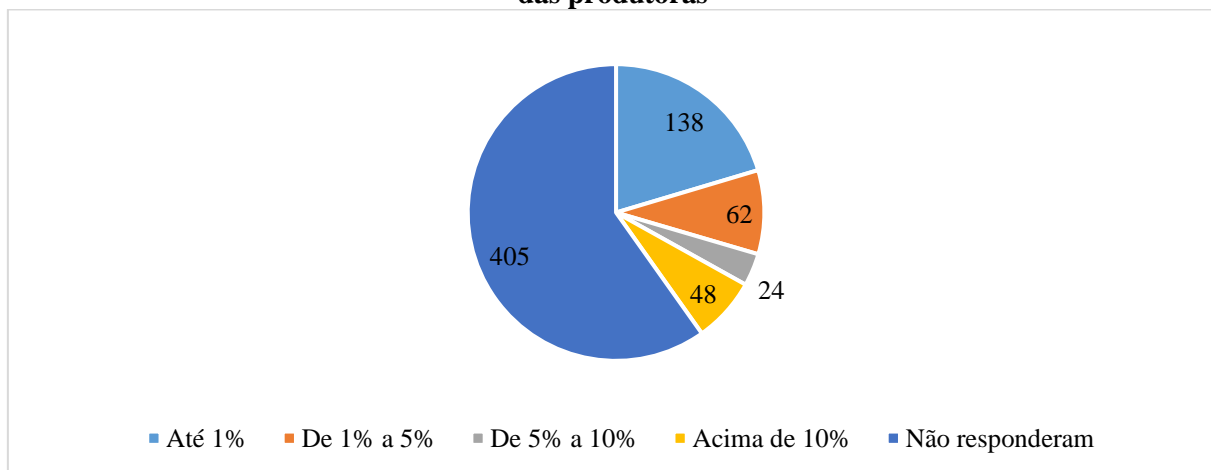


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da BRAVI.

O estudo do SEBRAE e APRO estimou que 40% do faturamento destas produtoras advém de recursos públicos. Além disso, também aponta que a maioria das produtoras não possuem dívidas e que não parecem ter acesso ao mercado financeiro, seja bancário ou não.

<sup>265</sup> Nossa pesquisa parece corroborar estas conclusões, uma vez que apenas 7,09% das produtoras (ou ainda, 17,65% das que responderam) auferem mais de 10% de seu faturamento com o licenciamento de obras audiovisuais. Imaginamos que o resto da renda decorra de recursos públicos ou serviços prestados a terceiros.

**Gráfico 14. Participação da receita de licenciamento de obras audiovisuais no faturamento total das produtoras**

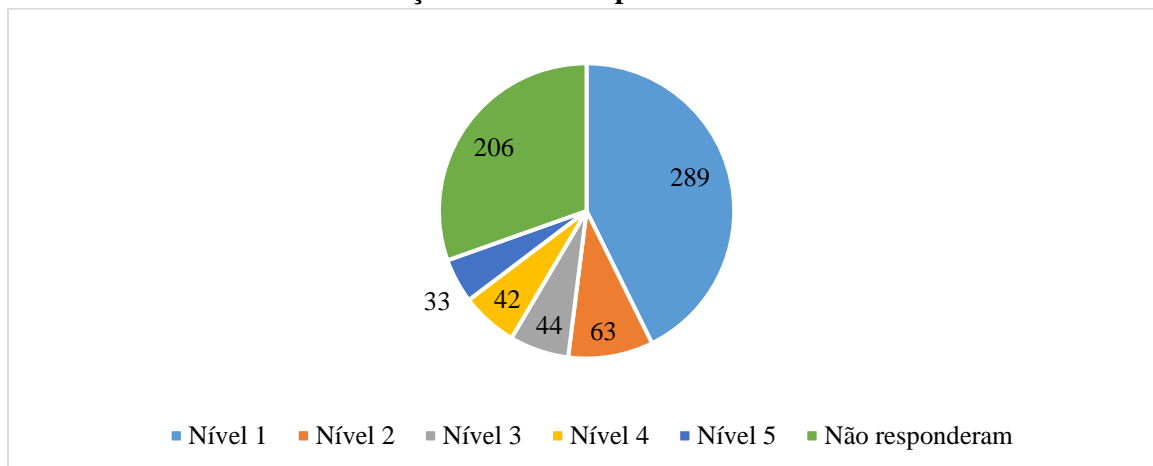


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da BRAVI

O relatório da SEBRAE-APRO anota que 56,7% das produtoras são consideradas independentes para fins regulatórios. Voltaremos a esse tema em momento oportuno da tese, mas podemos apenas adiantar que se trata de uma condição referente ao perfil dos sócios controladores da empresa. Ainda a esse respeito, nossa pesquisa ilustrou que a maior parte das produtoras se encontra na classificação de “Nível 1” da ANCINE, quando a produtora lançou menos de duas obras audiovisuais, o que normalmente ocorre com produtoras iniciantes ou menores – tema que também retornaremos a posteriori.

<sup>265</sup> APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil. Op. cit.*, p. 68.

**Gráfico 15. Classificação de nível das produtoras associadas da BRAVI**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da BRAVI

Ante o exposto, é possível constatar que a maioria das produtoras audiovisuais no Brasil estão concentradas no Sudeste, em especial Rio de Janeiro e São Paulo, são enquadradas como micro ou pequenas empresas, muitas delas atuantes no setor publicitário – como forma de angariar recursos complementares e necessários para sua manutenção –, com uma expressiva participação de recursos públicos nas receitas, e com baixos níveis para os critérios classificatórios da ANCINE.

### II.3.c. Distribuição

A atividade de distribuição audiovisual compreende a negociação dos direitos sobre a obra no mercado, normalmente, com foco nos diferentes segmentos de exibição (cinema, televisão aberta, plataformas de streaming, e assim por diante). Desse modo, a produtora cede ou licencia os direitos de exploração da obra audiovisual à distribuidora, que recebe uma comissão pelas receitas decorrentes dessa exploração.

As empresas desse segmento possuem a função relevante de promoção do filme. Neste caso, os gastos com publicidade e propaganda são adiantados pela distribuidora e depois recuperados com prioridade a partir das receitas auferidas pela própria obra audiovisual. Do ponto de vista contratual, essa questão pode ser um ponto de conflito entre a produtora e a distribuidora, uma vez que nem sempre o montante a ser investido está claro, ainda que impacte significativamente a divisão do resultado entre as partes. As distribuidoras também podem captar recursos para esta promoção do filme via terceiros, por exemplo, por meio de parcerias de mídia.

Algumas distribuidoras podem financiar integralmente ou parcialmente um filme, seja encomendando a produção de uma obra audiovisual, seja adiantando uma parte do valor do orçamento de produção para garantir a distribuição da obra, valor este que será descontado dos repasses à produtora na futura exploração. Logo, nestes casos, a distribuidora assume uma participação mais direta na realização da obra desde o início, podendo inclusive dar mais contribuições para o direcionamento estético e artístico da obra de acordo com sua visão estratégica de mercado.

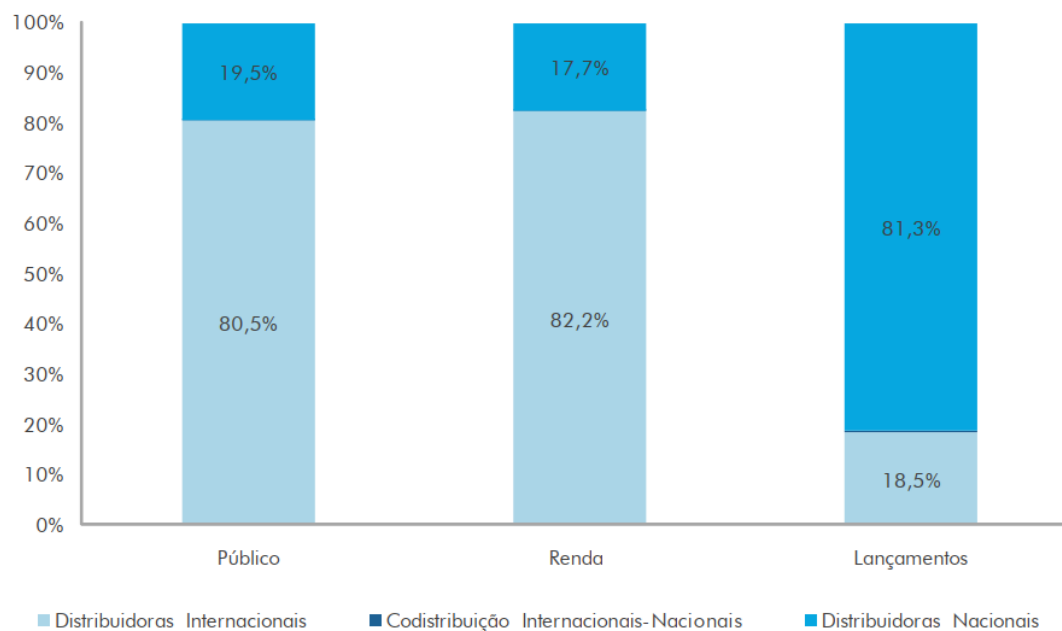
No mercado brasileiro, em 2019, enquanto as distribuidoras nacionais lançaram mais de 80% dos filmes, as internacionais corresponderam por mais de 80% do público e da renda dos filmes exibidos – o que já denota uma diferença de estratégia, na qual as primeiras tentam viabilizar seus ganhos pela quantidade, enquanto as outras, vinculadas aos grandes estúdios, apostam em lançamentos espetacularizados:

**Tabela 9. Público, renda e número de lançamentos por tipo de distribuidora (2010-2019)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Público total	134.836.791	143.206.574	146.598.376	149.518.269	155.612.992	173.022.827	184.327.360	181.226.407	163.454.506	176.433.168
Distribuidoras internacionais	95.484.714	103.541.234	99.623.836	98.870.054	112.381.738	128.774.105	138.788.947	142.915.293	126.156.576	141.943.797
Distribuidoras nacionais	35.485.353	39.657.066	46.549.918	48.389.449	43.231.254	42.611.690	45.537.173	37.850.701	37.297.930	34.372.149
Codistribuição internacionais-nacionais	3.866.724	8.274	424.622	2.258.766	-	1.637.032	1.240	460.413	-	117.222
Renda total (R\$)	1.260.373.852,47	1.449.997.621,20	1.614.022.222,83	1.753.200.571,83	1.955.943.572,99	2.351.590.807,48	2.599.327.627,64	2.717.664.734,65	2.458.271.979,00	2.790.341.802,00
Distribuidoras internacionais	906.282.424,03	1.056.522.188,70	1.110.201.318,93	1.191.214.550,50	1.432.863.087,80	1.771.827.202,76	2.021.823.643,30	2.166.642.802,37	1.972.071.331,00	2.294.258.564,00
Distribuidoras nacionais	320.210.269,51	393.450.626,00	499.384.723,48	538.667.578,67	523.080.485,19	558.655.544,16	577.492.977,99	544.488.963,86	486.200.648,00	494.073.152,00
Codistribuição internacionais-nacionais	33.881.158,93	24.806,50	4.436.180,42	23.318.442,66	-	21.108.060,56	11.006,35	6.532.968,42	-	2.010.086,00
Lançamentos totais	303	337	326	397	393	455	458	463	472	444
Distribuidoras internacionais	94	97	81	77	84	92	109	88	90	82
Distribuidoras nacionais	206	240	243	317	309	362	349	373	382	361
Codistribuição internacionais - nacionais	3	-	2	3	-	1	-	2	-	1

Fonte: BRASIL (2020).<sup>266</sup>

**Gráfico 16. Comparativo do percentual de público, renda e lançamentos por origem da distribuidora (2019)**



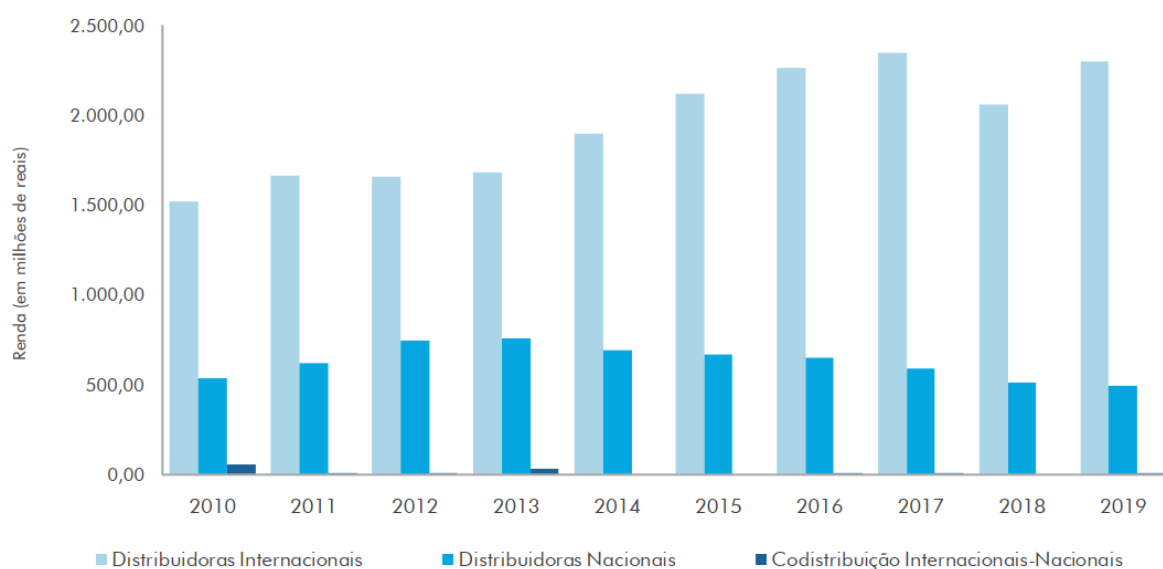
Fonte: BRASIL (2020).<sup>267</sup>

<sup>266</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Brasília, 2020.

<sup>267</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

Na série histórica compreendida entre 2010 e 2019, é possível perceber um crescimento constante na renda das distribuidoras internacionais, apesar de uma leve queda em 2018. Por outro lado, há uma perda de desempenho constante pelas nacionais a partir de 2013, ainda que não muito acentuada:

**Gráfico 17. Renda das Distribuidoras Nacionais, Internacionais e codistribuição Internacionais-Nacionais no Brasil**



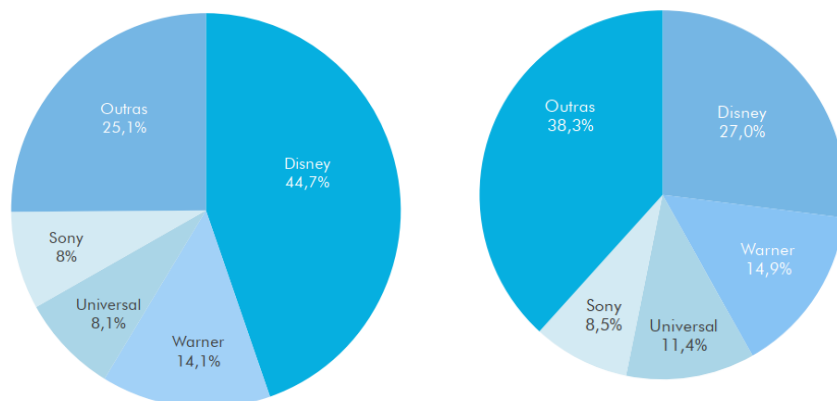
\* Os valores foram atualizados pelo IPCA (Banco Central do Brasil) a valores de dezembro de 2019

Fonte: BRASIL (2020).<sup>268</sup>

Como dito acima, as distribuidoras internacionais com performance no mercado são justamente aquelas ligadas aos grupos econômicos dos estúdios hollywoodianos. Essas empresas tendem a se alternar nas posições com maior renda a cada ano, a depender do sucesso de lançamentos de seu catálogo. Em 2019, a Disney lançou duas das maiores bilheterias de todos os tempos, *Vingadores: Ultimato* e o *remake* de *Rei Leão*. Ademais, vale observar que estas também conseguem as maiores taxas de ocupação das salas:

<sup>268</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

**Gráfico 18. Percentual de renda das distribuidoras e percentual do total de salas ocupadas no ano por distribuidora (2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>269</sup>

**Tabela 10. Ranking das distribuidoras por renda (2019)**

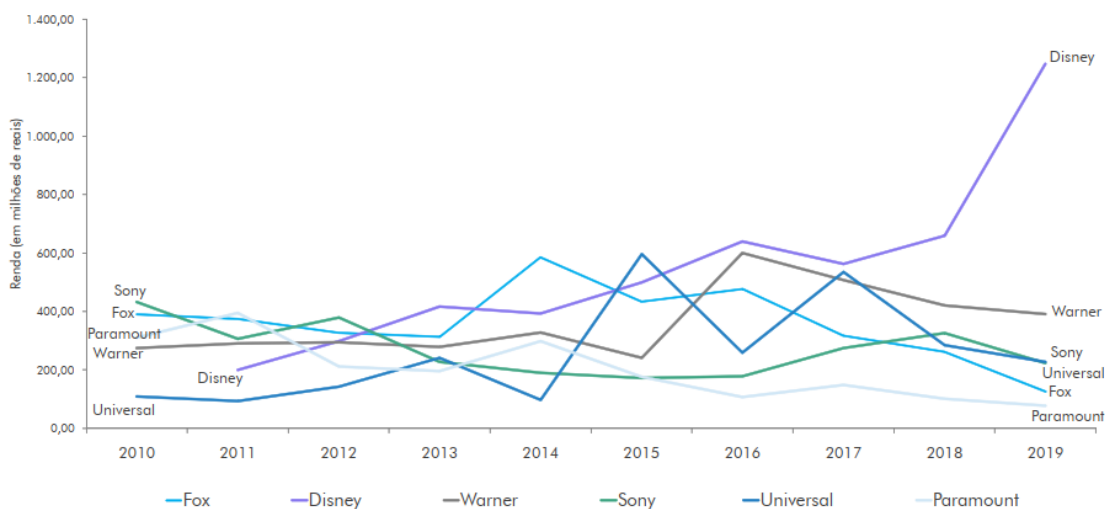
#	Distribuidora	Títulos exibidos	Média de salas ocupadas por semana	Público 2019	Renda (R\$) 2019
1	Disney	38	1491	75.608.273	1.246.196.074,00
2	Warner	30	853	24.615.038	392.186.358,00
3	Universal	26	656	14.661.218	227.023.183,00
4	Sony	23	505	14.085.832	224.189.971,00
5	Downtown/Paris	8	364	14.760.654	192.632.792,00
6	Paris	35	423	8.730.497	130.157.193,00
7	Fox	17	444	8.059.936	126.483.259,00
8	Paramount	11	287	4.913.500	78.179.719,00
9	Imagem	34	285	2.959.140	47.335.021,00
10	Diamond Films	38	181	2.008.126	35.186.763,00
	Outras	423	-	6.030.954	90.771.469,00

Fonte: BRASIL (2020).<sup>270</sup>

<sup>269</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

<sup>270</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

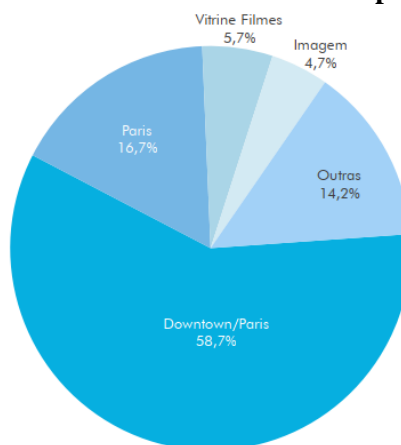


**Gráfico 19. Evolução da renda das distribuidoras estrangeiras**

\* A renda foi atualizada pelo IPCA (IBGE) a valores de dezembro de 2019.

Fonte: BRASIL (2020).<sup>271</sup>

As distribuidoras nacionais são as principais responsáveis pelo lançamento de títulos brasileiros. A parceria de codistribuição firmada entre Downtown e Paris foi exitosa em angariar a maior parte da renda da produção nacional.

**Gráfico 20. Percentual da renda dos títulos brasileiros por distribuidora (2019)**

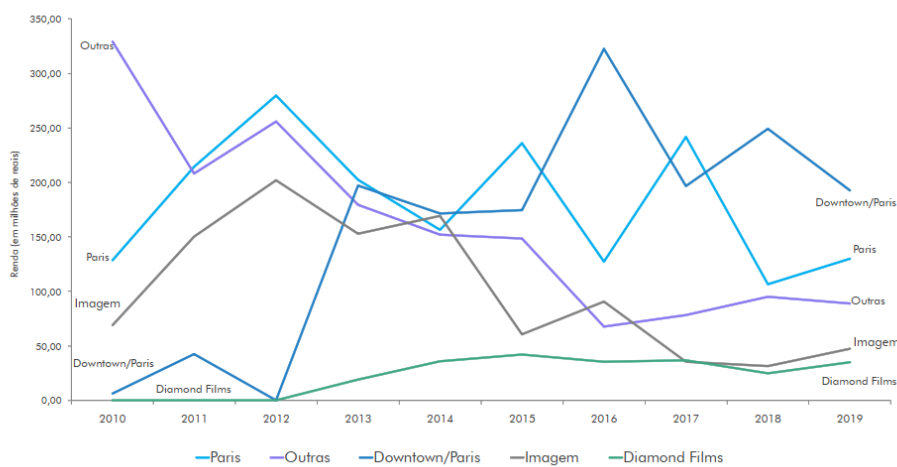
Fonte: BRASIL (2020).<sup>272</sup>

<sup>271</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

<sup>272</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

## Gráfico 21. Evolução da renda das distribuidoras brasileiras (2010-2019)

30. Evolução da renda\* das distribuidoras brasileiras (2010-2019)



Fonte: BRASIL (2020).<sup>273</sup>

Mencionamos que as distribuidoras nacionais também são as responsáveis pela maior quantidade de títulos lançados. Com efeito, nos últimos dez anos, estas ocuparam as três primeiras posições do ranking em número de lançamentos:

Tabela 11. Ranking das distribuidoras por quantidade de títulos lançados (2010-2019)

Nº	Distribuidora	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
1	Imovision	28	31	34	37	29	43	36	33	38	25	334
2	Paris	24	23	31	32	26	27	26	30	28	27	274
3	Imagem	30	30	29	30	29	13	20	20	15	28	244
4	Sony	33	17	19	14	13	14	23	19	21	14	187
5	Warner	18	21	17	12	18	18	20	17	18	20	179
	Outras	170	215	196	272	278	340	333	344	355	330	2.833

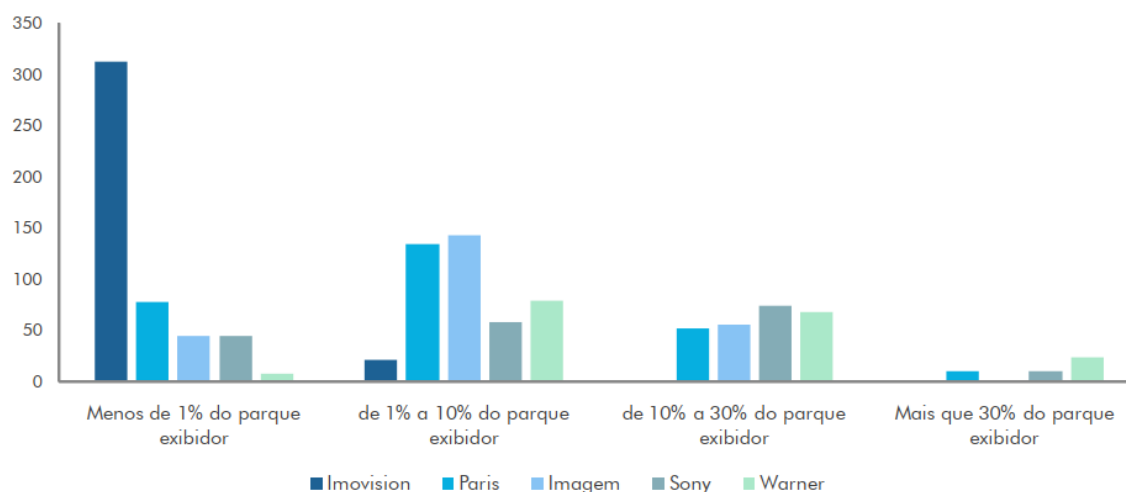
Fonte: BRASIL (2020).<sup>274</sup>

Ao analisarmos a quantidade de títulos por faixas de salas na estreia, é possível constatar distintas estratégias entre aquelas distribuidoras que mais lançaram, ou seja, com modelos de negócio focados em lançamentos maiores em mais salas ou lançamentos menores em menos salas:

<sup>273</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit..

<sup>274</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit..

**Gráfico 22. Quantidade de títulos lançados por faixa de salas na estreia das cinco distribuidoras que mais lançaram no período (2010 a 2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>275</sup>

O setor da distribuição reproduz assim a condição de hegemonia e dominação dos EUA no mercado audiovisual brasileiro. Um pequeno grupo de empresas consegue ocupar a maior parte das salas, por mais tempo, auferindo mais renda, sem que seja necessário lançar uma grande quantidade de títulos.

Discutir o ramo da distribuição é ponto central para a superação do subdesenvolvimento no setor audiovisual. Afinal, é na distribuição que o filme efetivamente é explorado e colocado à disposição do público no mercado. No próximo capítulo, exemplificaremos como algumas das importantes tentativas de empreendedorismo nacional foi prejudicada pelos gargalos envolvendo a distribuição, de modo que o filme brasileiro ou não chegava nas salas ou não recebia os valores devidos pela sua exibição. Alex Viany conta que o surto de produção audiovisual de Campinas, por exemplo, entre 1923 e 1926 foi encerrado pelas dificuldades de distribuição.<sup>276</sup>

### II.3.d. Exibição

O setor de exibição compreende as empresas que atuam com a efetiva disponibilização da obra audiovisual para o público final nos diferentes segmentos como cinema, televisão aberta, televisão fechada (chamada na legislação brasileira de “*comunicação audiovisual de*

<sup>275</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit..

<sup>276</sup> Cf.: VIANY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro*. Op. cit., p. 55.

*acesso condicionado*”) e vídeo sob demanda. Cada um desses meios é conhecido no setor como janelas de exibição, que se referem à ordem e ao tempo de exploração da obra em cada uma dessas mídias.<sup>277</sup>

Neste tópico, trataremos da primeira janela, ou seja, o cinema. Optamos novamente por adotar os dados da ANCINE referentes ao Anuário Estatístico de 2019, antes dos graves efeitos da pandemia, que levou ao fechamento de diversas salas no país. Ainda hoje, muito se discute no setor se o público voltará de fato a consumir filmes no cinema da mesma forma que antes. As empresas do ramo da exibição estudam e experimentam no presente formas de atração do público, como sistemas de assinatura, descontos em ingressos e ações para ampliar a experiência do usuário.

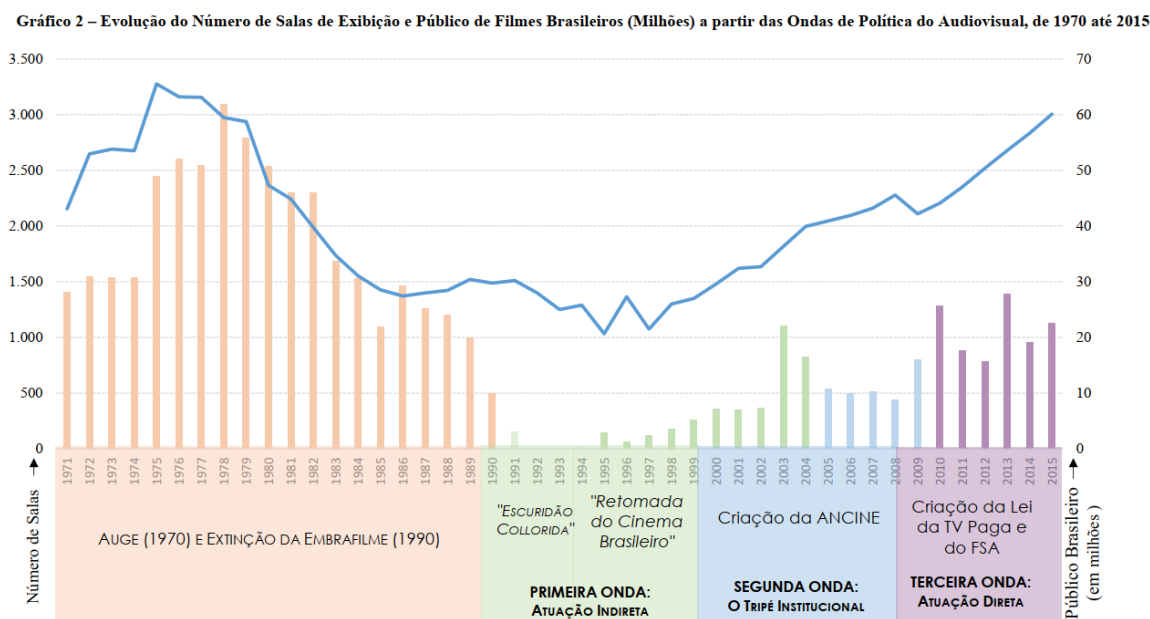
No Brasil, a partir dos anos setenta há um processo de fechamento de salas de cinema gradativo, caindo de mais de 3.000 em 78 para menos de 500 ao longo de praticamente toda a década de 1990 e 2000. A recuperação ocorre nos últimos anos com o surgimento dos multiplex, as grandes redes, e com algumas políticas voltadas à ampliação do parque exibidor. Assim, em 2019, chegamos ao patamar de 3507 salas.<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> A IN nº 105/2012 da ANCINE, em seu artigo 1º traz uma definição para a primeira janela: “XLV. Segmento de Mercado Audiovisual – Salas de Exibição: conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação do serviço de exibição cinematográfica, que consiste na projeção de obras audiovisuais em tela de grande dimensão, para fruição coletiva pelos consumidores finais;”

<sup>278</sup> Luana Zubelli sugere que, “ao se fazer uma análise univariada da influência do número de salas de exibição na receita de bilheteria total no cinema brasileiro, verifica-se que, a cada sala de exibição incorporada ao parque, R\$ 703,3 mil são adicionados à renda do segmento cinematográfico” (ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 152).

### Gráfico 23. Evolução do Número de Salas de Exibição e Público de Filmes Brasileiros (Milhões) a partir das Ondas de Política do Audiovisual, de 1970 até 2015

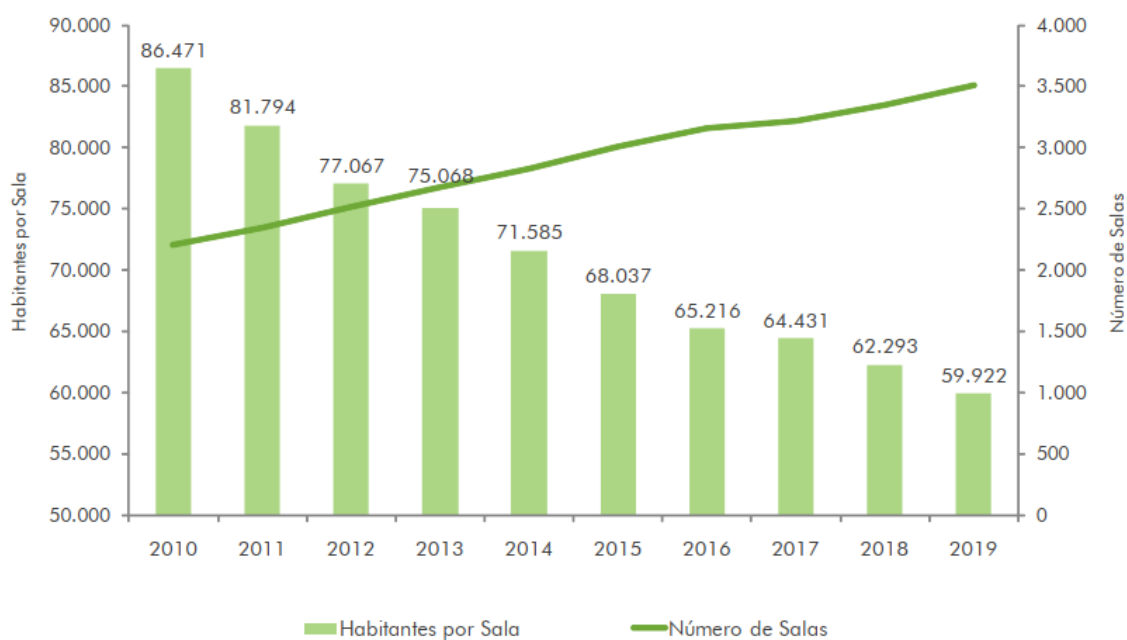


Fonte: ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves (2017).<sup>279</sup>

O aumento da quantidade de salas também conduziu à redução do número de habitantes por salas, que chegou a menos de 60 mil, ou seja, trata-se de uma maior oferta de cinemas considerando a proporção da população brasileira:

<sup>279</sup> ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 78.

**Gráfico 24. Evolução do número de habitantes por sala e quantidade de salas de exibição (2010-2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>280</sup>

Apesar dessa melhora, o Brasil ainda possui um dos piores índices se comparado aos demais países mapeados pela ANCINE:

**Tabela 12. Quantidade de salas de exibição em países selecionados**

País*	Salas de exibição	Varição da quantidade de salas 2010-2019
China	69.787	1015,5%
EUA	41.172	4,1%
México	7.493	52,9%
França	6.114	11,9%
Rússia	5.597	130,9%
Itália	5.385	67,4%
Alemanha	4.961	5,6%
Reino Unido	4.395	19,7%
Espanha	3.695	-9,4%
Japão	3.518	3,1%
Brasil	3.507	59,0%
Coreia do Sul	3.079	53,7%
Austrália	2.310	15,8%
Turquia	1.360	-30,9%
Colômbia	1.227	106,9%**
Argentina	1.001	6,0%
África do Sul	776	-9,5%
Portugal	583	3,4%
Chile	518	66,6%

Fonte: BRASIL (2020).<sup>281</sup>

<sup>280</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

<sup>281</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

**Tabela 13. Habitantes por sala em países selecionados**

País*	Habitantes por sala
África do Sul	75.773
Turquia	60.294
Brasil	59.922
Argentina	45.055
Colômbia	41.076
Chile	36.873
Japão	35.873
Rússia	26.210
China	20.064
Portugal	17.667
Coreia do Sul	16.824
México	16.802
Alemanha	16.730
Reino Unido	15.154
Espanha	12.693
Itália	11.216
Austrália	11.082
França	10.958
EUA	7.998

Fonte: BRASIL (2020).<sup>282</sup>

Do ponto de vista da distribuição territorial, as regiões Norte e Nordeste foram a que apresentaram o maior crescimento proporcional da quantidade de salas de exibição na última década. Todavia, são também as regiões com a maior defasagem de cinemas per capita no país:

**Tabela 14. Quantidade de salas de exibição por região do país (2010-2019)**

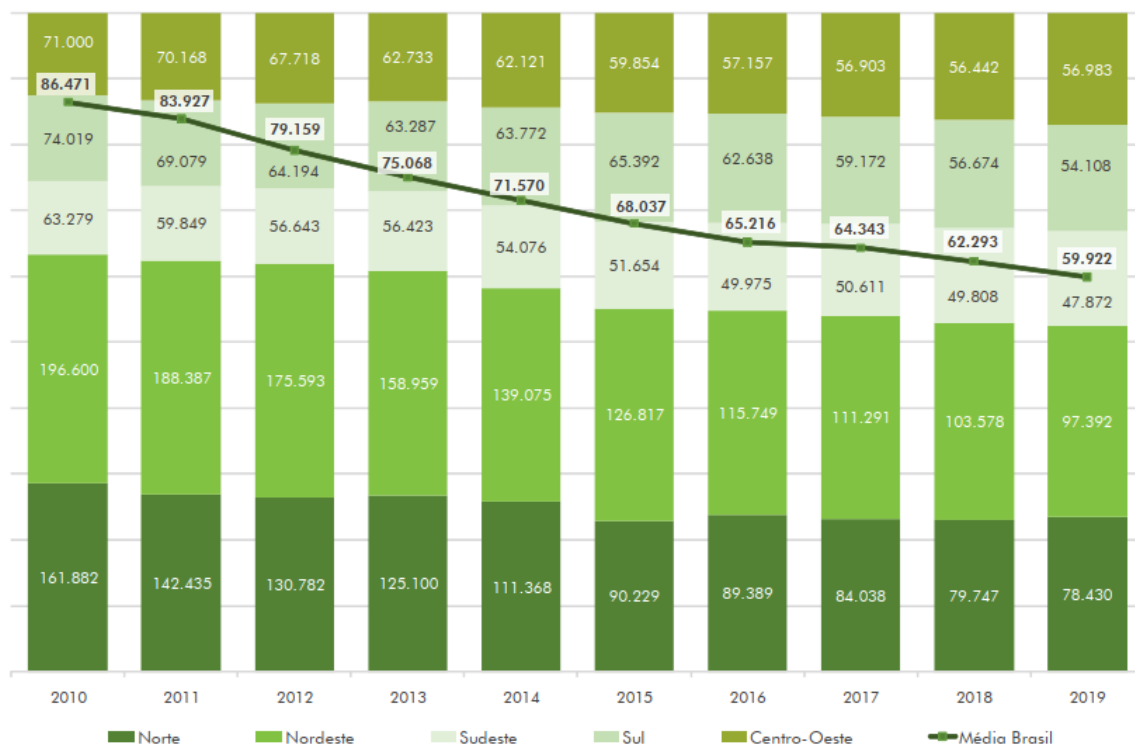
Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolução 2010 a 2019
Centro-Oeste	198	203	213	239	245	258	274	279	285	286	44,4%
Nordeste	270	284	307	351	403	446	490	513	548	586	117,0%
Norte	98	113	125	136	156	194	198	212	228	235	139,8%
Sudeste	1.270	1.353	1.440	1.497	1.574	1.660	1.728	1.718	1.761	1.846	45,4%
Sul	370	399	432	455	455	447	470	501	525	554	49,7%
Total	2.206	2.352	2.517	2.678	2.833	3.005	3.160	3.223	3.347	3.507	59%

Fonte: BRASIL (2020).<sup>283</sup>

<sup>282</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

<sup>283</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

**Gráfico 25. Variação de habitantes por sala por região (2010-2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>284</sup>

O Estado de São Paulo concentra a maior quantidade de salas no país (31,6%), seguido pelos Estados do Rio de Janeiro (10,9%) e de Minas Geraes (8%). Com algumas exceções como Bahia e Distrito Federal, a quantidade de cinemas é relativamente proporcional da concentração populacional de cada Estado:

<sup>284</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.



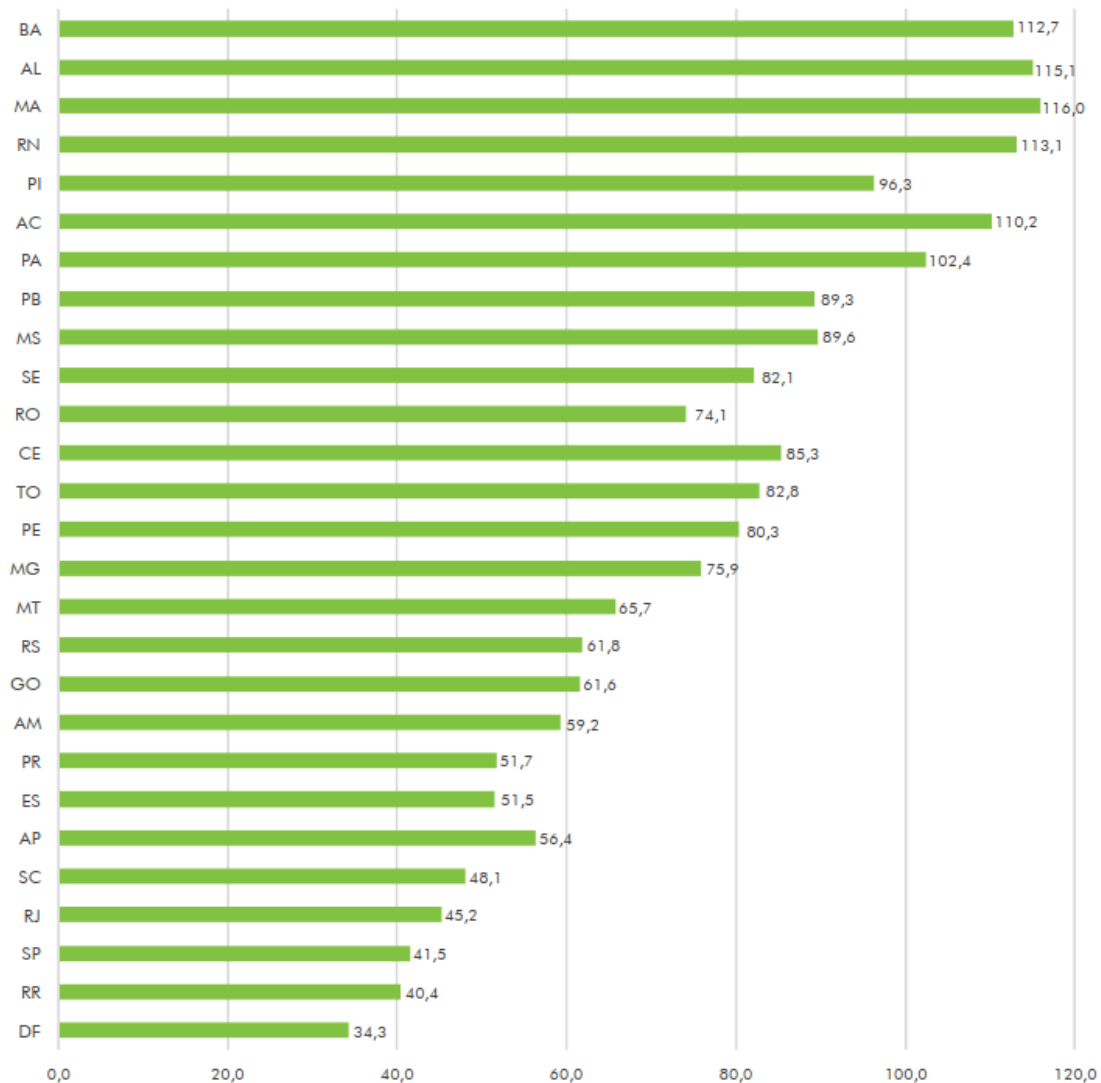
**Tabela 15. Quantidade de salas de exibição por estado (2019)**

UF	Total de salas	% Salas
SP	1.107	31,6%
RJ	382	10,9%
MG	279	8,0%
PR	221	6,3%
RS	184	5,2%
SC	149	4,2%
GO	132	3,8%
PE	119	3,4%
BA	114	3,3%
CE	107	3,1%
DF	88	2,5%
PA	84	2,4%
ES	78	2,2%
AM	70	2,0%
MA	61	1,7%
MT	53	1,5%
PB	45	1,3%
RN	34	1,0%
PI	31	0,9%
AL	31	0,9%
MS	29	0,8%
SE	28	0,8%
RO	24	0,7%
TO	19	0,5%
AP	15	0,4%
RR	15	0,4%
AC	8	0,2%
<b>Total</b>	<b>3.507</b>	<b>100%</b>

Fonte: BRASIL (2020).<sup>285</sup>

<sup>285</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

**Gráfico 26. Habitantes por sala por UF (2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>286</sup>

Na perspectiva dos Municípios, as salas tendem a se concentrar naqueles com mais de 500 mil habitantes. Não obstante, as cidades com 100 mil a 500 mil habitantes foram as que apresentaram o maior crescimento da quantidade de salas, com mais de 80% de aumento entre 2010 e 2019. Na prática, existe ainda uma ampla parcela da população, cerca de 42%, que habita em cidades sem nenhuma sala de exibição:

<sup>286</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

**Tabela 16. Quantidade de salas de exibição por faixa populacional dos municípios brasileiros (2010-2019)**

Faixa populacional	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Participação 2019	Evolução 2010 a 2019
Até 20.000	9	7	6	5	5	5	5	4	6	6	0,2%	-33,3%
20.001 a 100.000	213	233	220	223	232	221	214	240	270	306	8,7%	43,7%
100.001 a 500.000	644	730	823	858	956	1.034	1.124	1.150	1.173	1.207	34,4%	87,4%
Acima de 500.000	1.340	1.382	1.468	1.592	1.640	1.745	1.817	1.829	1.898	1.988	56,7%	48,4%
<b>Total</b>	<b>2.206</b>	<b>2.352</b>	<b>2.517</b>	<b>2.678</b>	<b>2.833</b>	<b>3.005</b>	<b>3.160</b>	<b>3.223</b>	<b>3.347</b>	<b>3.507</b>	<b>100,0%</b>	<b>59,0%</b>

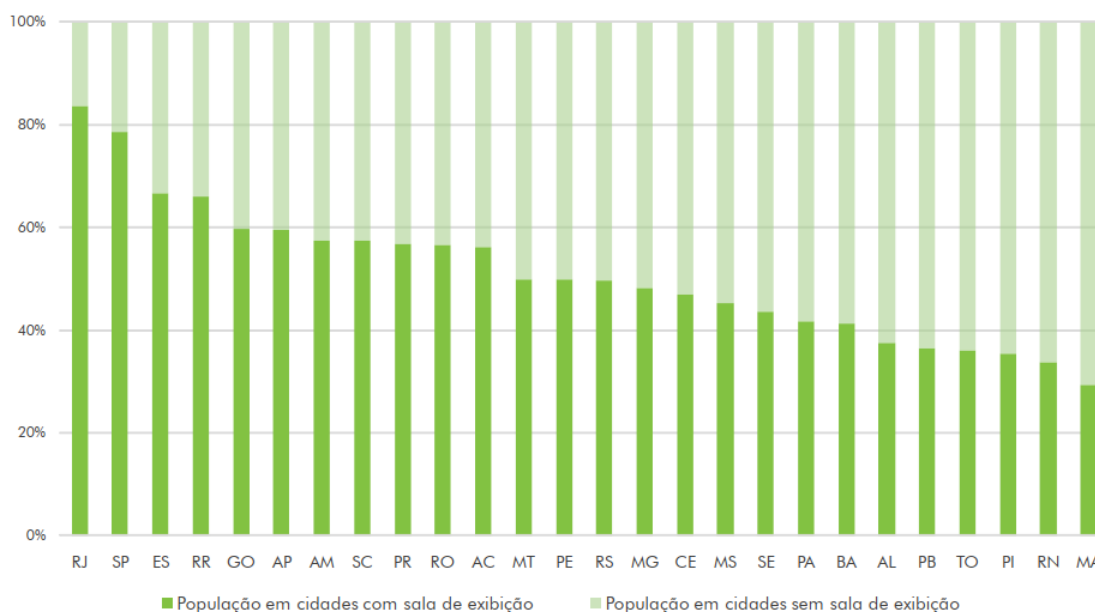
Fonte: BRASIL (2020).<sup>287</sup>

**Tabela 17. Quantidade de municípios com salas de exibição por faixa populacional (2019)**

Faixa populacional	Total de municípios	Municípios com cinema	Quantidade de salas	Quantidade de complexos	População brasileira na faixa	População atendida por salas	
						Quantidade	%
Até 20.000	3.796	6	6	6	31.965.367	86.387	0,3%
20.001 a 100.000	1.450	170	306	178	57.477.308	10.470.696	18,2%
100.001 a 500.000	276	216	1.207	314	54.191.880	45.475.737	83,9%
Acima de 500.000	48	47	1.988	354	66.512.570	66.001.664	99,2%
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>439</b>	<b>3.507</b>	<b>852</b>	<b>210.147.125</b>	<b>122.034.484</b>	<b>58,1%</b>

Fonte: BRASIL (2020).<sup>288</sup>

**Gráfico 27. População residente em cidades com e sem sala de exibição por UF (2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>289</sup>

<sup>287</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

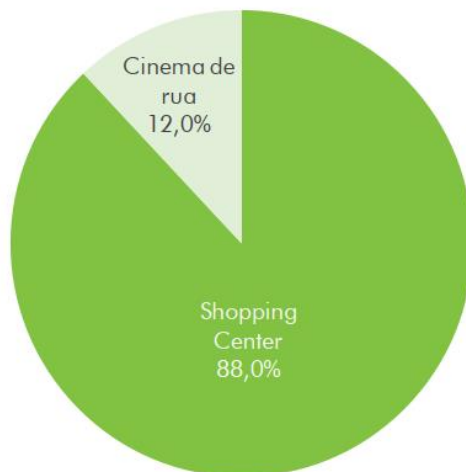
<sup>288</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

<sup>289</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

O baixo índice de salas de cinema no país (apenas cerca de 10% dos municípios possuem salas e cerca de 40% habita em cidades sem cinema) e o alto custo dos ingressos relativo ao poder de compra talvez ajudem a explicar o grande crescimento e predileção da população por formas alternativas de entretenimento na área audiovisual como o consumo de conteúdos na internet. A título de exemplo, o Brasil é o terceiro maior mercado do mundo em receita e segundo em quantidade de usuários do Netflix.<sup>290</sup>

Retomando, as salas de cinema no Brasil encontram-se predominantemente em shoppings centers (88%). Ainda em 2019, 43,9% das salas estavam em complexos com quatro a seis salas:

**Gráfico 28. Percentual de salas de exibição por local de funcionamento (2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>291</sup>

<sup>290</sup> Cf.: WAKKA, Wagner. Netflix | Brasil é 3º maior mercado e 2º em número de assinantes. *Canaltech*, São Paulo, 16 de jun. de 2020. Segundo pesquisa recente da ANCINE, o Brasil é o país com o maior número de plataformas disponíveis entre os países latino-americanos, com 59, a frente de Argentina com 53, Chile com 50 e México com 45. Porém, apenas 10,9% das obras em catálogos são de origem brasileira. A plataforma com mais programação nacional é o Box Brazil Play, com cerca de 80%, seguida dos Canais Globo, com aproximadamente 55% e Globoplay com quase 30%. As grandes plataformas estrangeiras praticamente não alcançam 5% de conteúdo nacional. BRASIL. ANCINE. *Panorama do Mercado de Vídeo por Demanda no Brasil*. Brasília, 2022.

<sup>291</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

**Tabela 18. Quantidade de salas por tamanho do complexo (2019)**

Nº de salas	Complexos	Salas	% Salas
1	177	177	5,0%
2	128	256	7,3%
3	89	267	7,6%
4	112	448	12,8%
5	108	540	15,4%
6	92	552	15,7%
7	44	308	8,8%
8	42	336	9,6%
9	20	180	5,1%
10	22	220	6,3%
11	7	77	2,2%
12	6	72	2,1%
13	2	26	0,7%
15	2	30	0,9%
18	1	18	0,5%
<b>Total</b>	<b>852</b>	<b>3.507</b>	<b>100%</b>

Fonte: BRASIL (2020).<sup>292</sup>

As duas maiores empresas do setor são estrangeiras, Cinemark e Cinépolis, que juntas detêm cerca de 30% das salas no país, seguida pela brasileira Kinoplex, com 5,8%.

**Tabela 19. Ranking das empresas exibidoras por quantidade de sala (2019)**

#	Grupo exibidor	Total de salas	Salas 3D	%	Complexos	%
1	Cinemark	633	398	62,9%	86	10,1%
2	Cinépolis	431	209	48,5%	58	6,8%
3	Kinoplex	202	84	41,6%	35	4,1%
4	Cinesystem	160	68	42,5%	26	3,1%
5	Araújo	156	91	58,3%	30	3,5%
6	UCI	113	56	49,6%	13	1,5%
7	Centerplex	89	45	50,6%	23	2,7%
8	Arcoplex	85	22	25,9%	25	2,9%
9	Cinefix	83	35	42,2%	16	1,9%
10	Cineart	69	19	27,5%	12	1,4%
11	UCI Ribeiro	64	35	54,7%	8	0,9%
12	Espaço	63	12	19,0%	11	1,3%
13	Moviecom São Paulo	61	22	36,1%	12	1,4%
14	Multicine	58	31	53,4%	13	1,5%
15	Playarte	55	16	29,1%	9	1,1%
16	GNC	52	19	36,5%	10	1,2%
17	Grupo Cine	51	33	64,7%	16	1,9%
18	Moviecom Botucatu	47	19	40,4%	10	1,2%
19	Cinemas	45	29	64,4%	10	1,2%
20	Cine A	45	24	53,3%	18	2,1%
	Outros	945	566	59,9%	411	48,2%
	<b>Total</b>	<b>3.507</b>	<b>1.833</b>	<b>52,3%</b>	<b>852</b>	<b>100%</b>

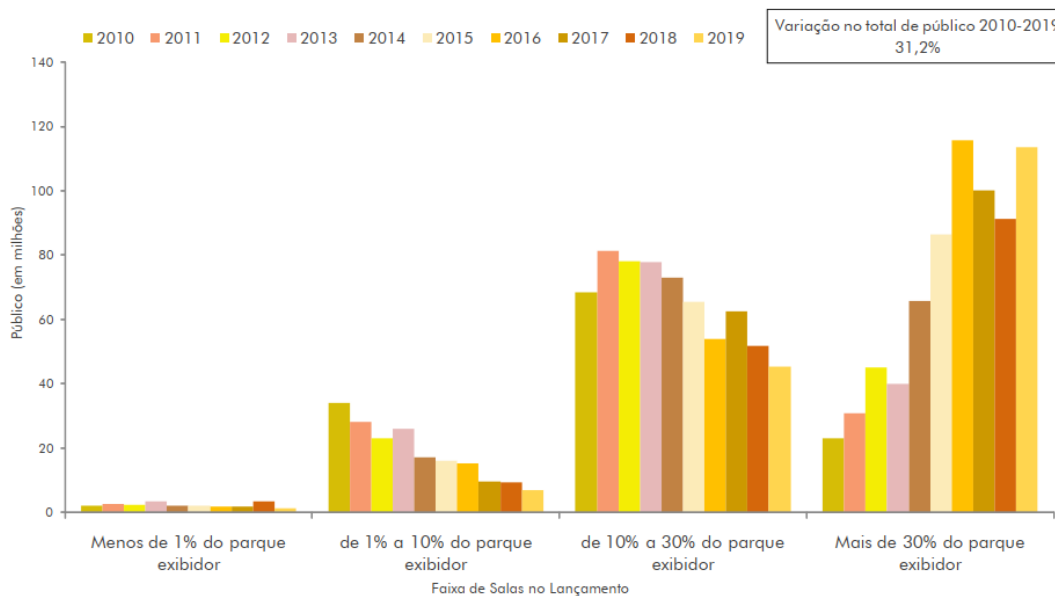
Fonte: BRASIL (2020).<sup>293</sup>

<sup>292</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

<sup>293</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

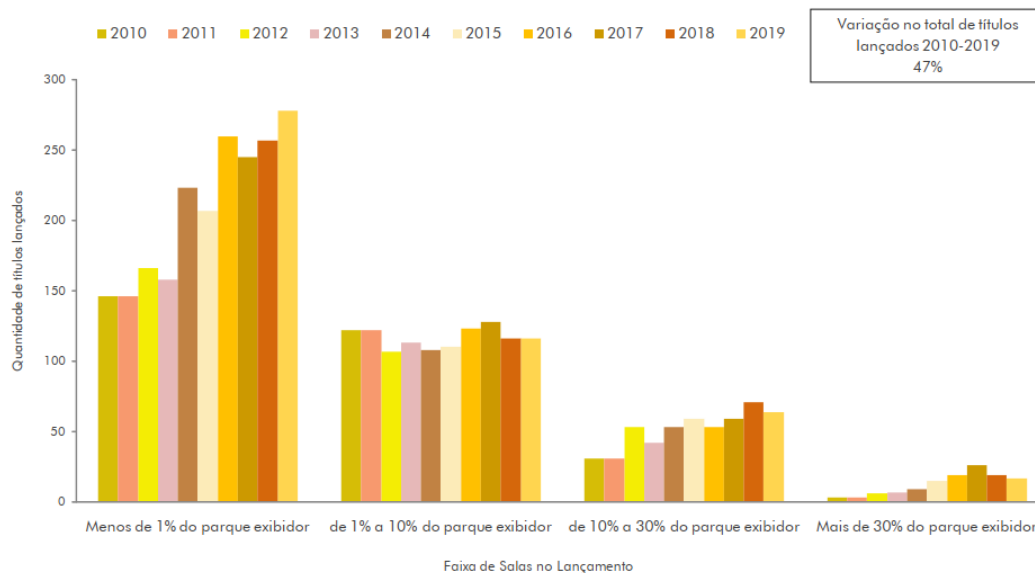
É importante destacar também alguns dados referentes ao perfil de ocupação das salas. Em primeiro lugar, observamos que são poucos os títulos lançados em mais de 30% do parque exibidor, mas estes conseguem angariar a maior parte do público de cinema:

**Gráfico 29. Público dos títulos lançados por faixa de salas no lançamento (2010-2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>294</sup>

**Gráfico 30. Quantidade de títulos lançados por faixa de salas no lançamento (2010-2019)**



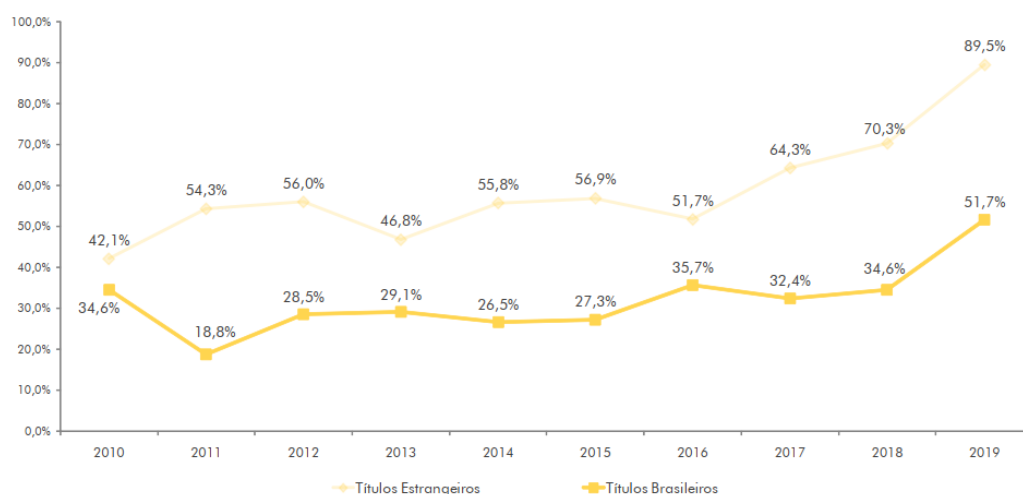
Fonte: BRASIL (2020).<sup>295</sup>

<sup>294</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

<sup>295</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

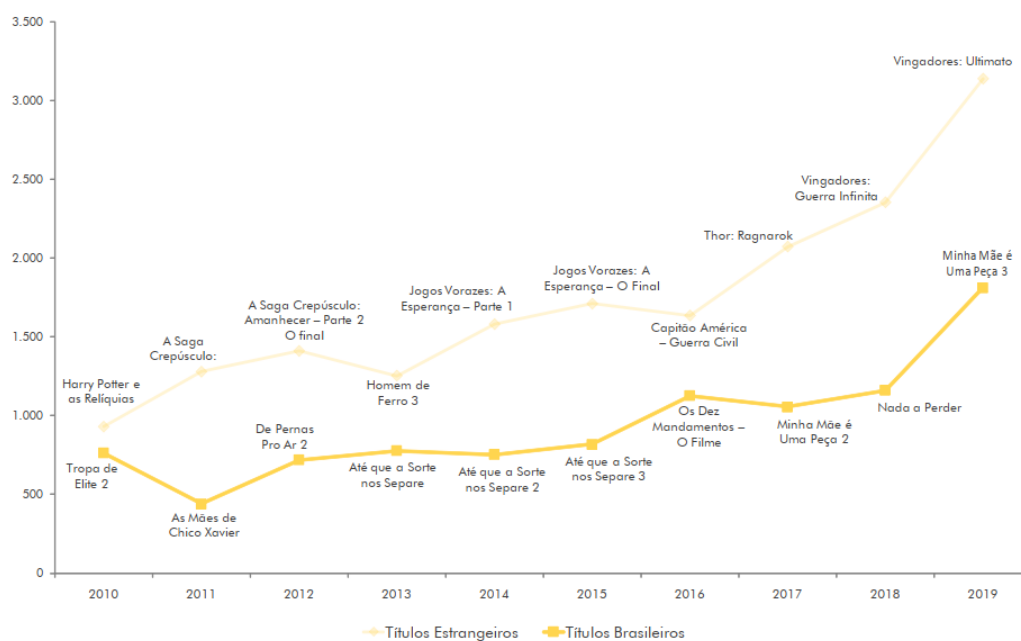
Ademais, os títulos nacionais que conseguem as maiores taxas de ocupação, considerando a quantidade de salas de cinema, raramente conseguem alcançar metade da taxa de ocupação do maior título internacional:

**Gráfico 31. Evolução da proporção de ocupação do parque exibidor em uma semana pelo título que mais ocupou salas em cada ano (2010-2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>296</sup>

**Gráfico 32. Evolução da quantidade de salas ocupadas em uma semana pelo título que mais ocupou salas em cada ano (2010-2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>297</sup>

<sup>296</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

<sup>297</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

As companhias americanas contam com uma ampla capacidade de ocupação do parque exibidor, aliadas a uma maciça campanha de *marketing*, visando produzir resultados expressivos já na semana de lançamento, que de fato representa o período mais importante para o faturamento da indústria hollywoodiana nesta janela:

**Tabela 20. Ranking dos 20 títulos com melhor público na semana de lançamento (2019)**

Nº	Título	País	Público na semana do lançamento	Salas no lançamento	Renda bruta (r\$) na semana do lançamento	Posição no ranking geral por público
1	Vingadores: Ultimato	Estados Unidos	9.098.740	3.139	111.363.840,00	1
2	O Rei Leão	Estados Unidos	6.502.140	2.305	38.122.359,00	2
3	Capitã Marvel	Estados Unidos	3.965.041	2.271	44.992.200,00	4
4	Homem-Aranha Longe de Casa	Estados Unidos	2.967.999	1.921	41.417.526,00	6
5	Coringa	Canadá, Estados Unidos	2.819.908	1.726	41.366.385,00	3
6	Toy Story 4	Estados Unidos	2.782.914	1.747	35.787.910,00	5
7	Minha Mãe é Uma Peça 3	Brasil	2.600.921	1.812	31.611.676,00	18
8	Nada a Perder 2	Brasil	2.152.210	1.028	29.784.023,00	7
9	X-Men: Fênix Negra	Estados Unidos	1.954.200	1.284	31.707.166,00	13
10	Wifi Ralph	Estados Unidos	1.893.363	1.166	25.752.120,00	10
11	Malévolas: Dona do Mal	Estados Unidos	1.626.774	1.490	25.766.992,00	8
12	It - Capítulo Dois	Estados Unidos	1.536.216	2.065	25.466.898,00	14
13	Star Wars: a Ascensão Skywalker	Estados Unidos	1.481.272	2.386	22.700.679,00	19
14	Shazam!	Estados Unidos	1.463.233	1.524	21.936.417,00	15
15	Como Treinar o Seu Dragão 3	Estados Unidos	1.416.235	1.078	18.365.229,00	12
16	Aladdin	Estados Unidos	1.403.876	1.249	13.459.054,00	9
17	Velozes & Furiosos: Hobbs & Shaw	Estados Unidos, Reino Unido	1.171.085	1.584	10.975.713,00	17
18	Homem-Aranha no Aranhaverso	Estados Unidos	1.044.622	1.019	9.732.150,00	21
19	Dumbo	Estados Unidos	813.049	1.446	7.981.459,00	23
20	Annabelle 3: de Volta Para Casa	Estados Unidos	784.897	1.109	6.399.382,00	25

Fonte: BRASIL (2020).<sup>298</sup>

<sup>298</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*



**Tabela 21. Ranking dos 20 títulos com melhor relação público/sala na semana de lançamento (2019)**

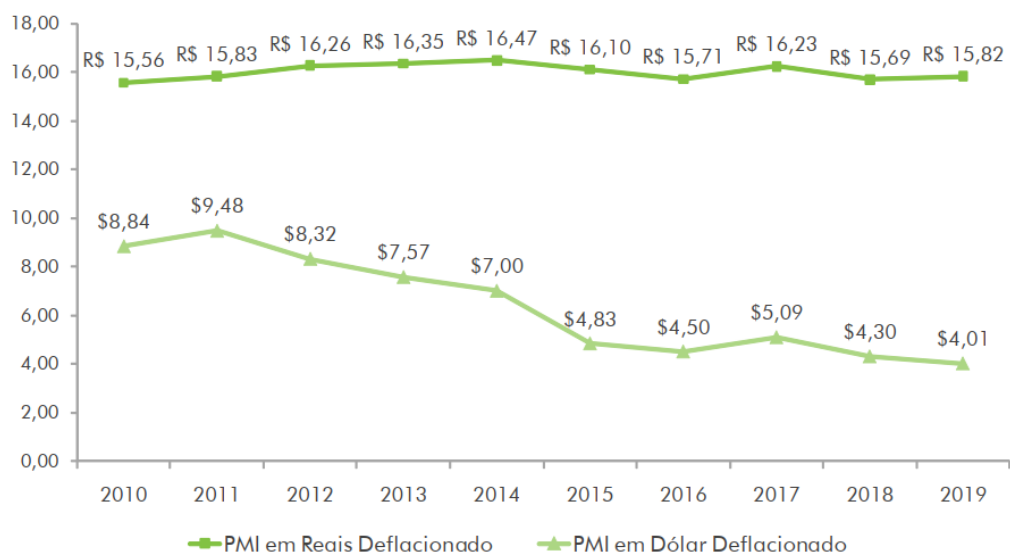
Nº	Título	País	Salas no lançamento	Público na semana do lançamento	Público por sala na semana do lançamento	Posição no ranking geral por público
1	Vingadores: Ultimato	Estados Unidos	3.139	9.098.740	2.899	1
2	O Rei Leão	Estados Unidos	2.305	6.502.140	2.821	2
3	Nada a Perder 2	Brasil	1.028	2.152.210	2.094	7
4	Capitã Marvel	Estados Unidos	2.271	3.965.041	1.746	4
5	Coringa	Canadá, Estados Unidos	1.726	2.819.908	1.634	3
6	Wifi Ralph	Estados Unidos	1.166	1.893.363	1.624	10
7	Toy Story 4	Estados Unidos	1.747	2.782.914	1.593	5
8	Homem-Aranha Longe de Casa	Estados Unidos	1.921	2.967.999	1.545	6
9	X-Men: Fênix Negra	Estados Unidos	1.284	1.954.200	1.522	13
10	Minha Mãe é Uma Peça 3	Brasil	1.812	2.600.921	1.435	18
11	Como Treinar o Seu Dragão 3	Estados Unidos	1.078	1.416.235	1.314	12
12	Wajib - Um Convite de Casamento	Territórios Palestinos Ocupados	1	1.140	1.140	292
13	Aladdin	Estados Unidos	1.249	1.403.876	1.124	9
14	Malévola: Dona do Mal	Estados Unidos	1.490	1.626.774	1.092	8
15	Dragon Ball Super: Broly	Japão	692	719.792	1.040	31
16	Homem-Aranha no Aranhaverso	Estados Unidos	1.019	1.044.622	1.025	21
17	Cafarnaum	Líbano	8	7.711	964	134
18	Shazam!	Estados Unidos	1.524	1.463.233	960	15
19	A Favorita	Estados Unidos	80	74.122	927	77
20	Downtown Abbey	Reino Unido	50	45.993	920	113

Fonte: BRASIL (2020).<sup>299</sup>

Outro ponto relevante diz respeito ao custo do ingresso no Brasil. Comparado a outros países, o preço do ingresso brasileiro aparentemente não é elevado, inclusive, mantendo-se relativamente o mesmo na última década. Contudo, quando ajustado pela paridade de poder de compra ou pela proporção no salário-mínimo, é possível constatar que o valor de um ingresso inteiro é um dos mais caros do mundo.

<sup>299</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Op. cit.

**Gráfico 33. Evolução do preço médio do ingresso deflacionado (2010-2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>300</sup>

**Tabela 22. Preço médio do ingresso em países selecionados**

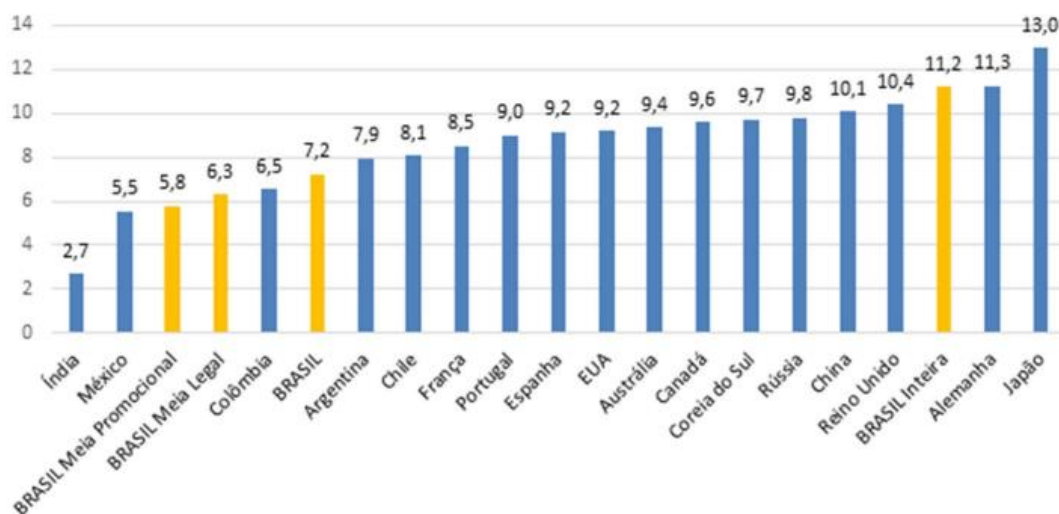
País*	PMI em dólar
Japão	12,3
Alemanha	10,1
Austrália	10,1
EUA	9,2
Reino Unido	9,1
França	7,6
Itália	7,2
Coreia do Sul	7,2
Espanha	6,6
Portugal	6,0
China	5,4
África do Sul	5,0
Chile	4,8
Brasil	4,0
Rússia	3,9
Argentina	3,7
Turquia	2,9
México	2,8
Colômbia	2,7
Índia	1,0

Fonte: BRASIL (2020).<sup>301</sup>

<sup>300</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

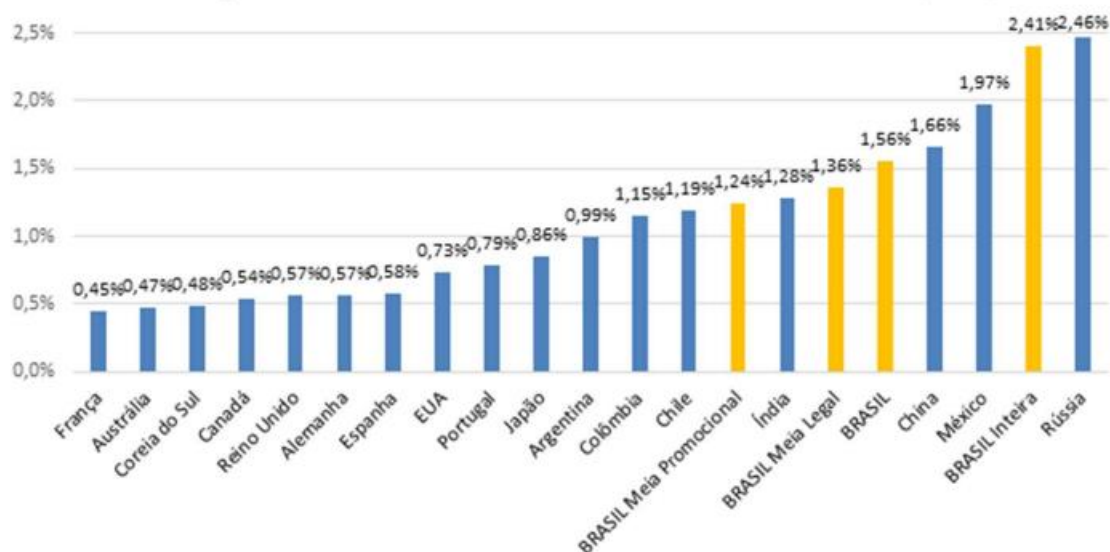
<sup>301</sup> BRASIL. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019. Op. cit.*

**Gráfico 34. Preço médio do ingresso em dólares, com conversão por paridade do poder de compra (2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>302</sup>

**Gráfico 35. Proporção do preço médio do ingresso sobre o salário-mínimo em dólares (2019)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>303</sup>

Devemos compreender que as disputas no mercado audiovisual são em grande parte disputas pelos espaços de exibição (quantidade de salas no lançamento, horários de sessões mais visadas, tempo de permanência em cartaz), fator decisivo para o sucesso comercial e, portanto, de apropriação de renda. Vimos que os mercados de distribuição e exibição são dominados por companhias internacionais e, mesmo quando existente a participação nacional

<sup>302</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório nº 01-E/2020/DIR-LR*. Brasília, 2020.

<sup>303</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório nº 01-E/2020/DIR-LR*. Brasília, 2020.

nestes segmentos, constatam-se alianças estratégicas e contratos que garantem a presença da produção estrangeira.

A superação de uma condição periférica no mercado audiovisual, com a conquista de *market share* para a produção nacional, passa assim por uma revisão da organização do modo de distribuição e exibição existentes. No último capítulo desta tese, indicaremos as políticas e normas incidentes sobre o ramo da distribuição e faremos um exercício de imaginação institucional a partir do direito econômico.<sup>304</sup>

---

<sup>304</sup> Reforçando a necessidade de delimitação de objeto de nossa pesquisa, o comportamento de consumo e a participação de obras nacionais nas demais janelas de exibição muda significativamente. Na televisão aberta, por exemplo, as obras veiculadas são majoritariamente nacionais, ocupando cerca de 83% da programação. Cf.: ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 132 e seguintes.

## II.4. Experiências internacionais

### II.4.a. Coreia do Sul

Nós sentimos uma certa responsabilidade de ajudar o mercado de filmes coreanos.

MIKEY LEE, diretor do braço de negócios cinematográficos da Cheil Jedang<sup>305</sup>

É nosso dever e responsabilidade exportar o cinema coreano no exterior.

SEONG-MIN CHOI, diretor da divisão de entretenimento da Daewoo<sup>306</sup>

A participação das chaebol na indústria do cinema é desejável, a despeito de quanto lucro elas possam auferir. A fim de podermos competir com a distribuição direta [de Hollywood], nós precisamos de uma participação ativa das chaebol. Sob a perspectiva da revitalização do cinema coreano, nós damos boas vindas acolhemos o capital e marketing das chaebol.

WOO-SUK KANG, diretor de cinema<sup>307</sup>

Nós devemos desenvolver a Hallyu (“onda” da cultura coreana exportada) no sentido de torná-la duradoura para nossa economia. Mais precisamente, nós devemos constantemente criar conteúdos no campo das músicas, novelas, filmes, animações, jogos e personagens. Em 2003, o tamanho da indústria cultural vai crescer para 290 bilhões de dólares, valor maior que o tamanho do mercado de semi-condutores, estimado em 280 bilhões de dólares. Tais perspectivas sugerem que nós precisamos nos preocupar com conteúdos que criam alto valor agregado sem grandes investimentos, enquanto aumentamos ao mesmo tempo nossa imagem nacional.

KIM DAE-JUN (1998-2003), conhecido como “Presidente da Cultura”<sup>308</sup>

A Coreia do Sul é comumente estudada como um caso de sucesso no desenvolvimento de uma indústria audiovisual pujante. Em um período de apenas duas décadas, o país aumentou a quantidade de títulos lançados, quintuplicou o *market share* das obras nacionais no mercado cinematográfico, alavancou suas exportações, além de conquistar diversos prêmios internacionais pelo reconhecimento da qualidade de suas produções.

Nos primeiros anos do século XX, a Coreia teve sua produção controlada e censurada pela ocupação japonesa. Com a liberação do país, os cinemas foram tomados pela importação

<sup>305</sup> LEE, Mikey *apud* SHIM, Doobo. South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis. *Prometheus*, Abingdon-on-Thames, v. 20, n. 3, p. 337-350, 2002, tradução nossa.

<sup>306</sup> CHOI, Seong-Min *apud* SHIM, Doobo. *South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis*. *Op. cit.*, tradução nossa.

<sup>307</sup> KANG, Woo-suk *apud* SHIM, Doobo. *South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis*. *Op. cit.*, tradução nossa.

<sup>308</sup> DAE-JUN, Kim *apud* KIM, Tae Young; JIN, Dal Yong. Cultural Policy in the Korean Wave: An Analysis of Cultural Diplomacy Embedded in Presidential Speeches. *International Journal of Communication*, Los Angeles, v. 10, p. 5514-5534, 2016, tradução e parênteses nossos.

de títulos dos EUA. Todavia, a deflagração da guerra da Coreia fez com que diretores e produtores coreanos fossem contratados e treinados pelos militares americanos para a produção de documentários. Nesse momento, estes realizadores tiveram acesso às últimas tecnologias e equipamentos cinematográficos. A própria MPA concordou em ceder parte de seus lucros para oferecer aos produtores coreanos treinamentos técnicos.<sup>309</sup>

Em 1954, o governo coreano instaurou um benefício fiscal que ajudou a fomentar a produção quantitativa de filmes.<sup>310</sup> Quatro anos depois, tendo em vista a continuidade da dominação americana no mercado, foi instituída uma cota de importação de filmes estrangeiros. Por meio desta, apenas produtoras que produzissem filmes de qualidade poderiam obter uma licença governamental para a importação de títulos, no caso, um estrangeiro para cada três filmes coreanos de qualidade.<sup>311</sup>

Este sistema induziu um primeiro movimento de integração entre empresas importadoras e produtoras, justamente porque eram estas últimas as legitimadas a importar os títulos estrangeiros. Nessa época, eram as distribuidoras locais, muitas delas também proprietárias de salas de cinema, que financiavam a produção coreana.<sup>312</sup> O final dos anos 1950 e começo dos 1960 foi considerado uma era dourada para o cinema coreano.

Em 1962, foi aprovada a Lei do Audiovisual com um conjunto de instrumentos jurídicos de proteção e fomento à produção nacional. Foram instituídos: subsídios para toda a cadeia audiovisual; a Empresa de Promoção do Audiovisual Coreano (*Korean Motion Picture Promotion Corporation* – KMPPC), com finalidades regulatórias, de fiscalização e censura; o prêmio Grand Bell, para incentivar o aumento da qualidade da produção; regras de funcionamento para cada segmento da área, entre outras medidas.

Sob a égide dessa lei, as companhias deveriam ter uma autorização oficial para produzir, importar e exportar filmes. O governo partia de uma premissa de que as empresas de produção deveriam estar bem estruturadas para conduzir a realização de filmes de qualidade e competitivos. Desse modo, a norma estabelecia certos requisitos bastante específicos para a outorga da autorização, tais como o tamanho de estúdio, a quantidade de equipamentos de filmagem, um número mínimo de diretores e empregados, um certo montante de capital, bem

---

<sup>309</sup> ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 213.

<sup>310</sup> Cf. PARC, Jimmyn. Business integration and its impact on film industry: The case of Korean film policies from the 1960s until the present. *Business History*, Nova Iorque, 2021, v. 63, n. 5, p. 850-867, 2021, p. 853.

<sup>311</sup> Cf. PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 853.

<sup>312</sup> CHUNG, Insun. Risk or chance: 'the liberalization of foreign film imports' and its impact in Korea and Japan. *International Journal of Cultural Policy*, Londres, v. 24, n. 1, p. 68-84, 2018, p. 74.

como a produção de 15 filmes por ano.<sup>313</sup> Na primeira revisão da lei, de 1963, as cotas de importação foram repensadas para sua concessão de acordo com o custo dos filmes produzidos e o número de filmes exportados, exibidos em festivais internacionais ou com prêmios nacionais de destaque.<sup>314</sup>

As exigências da legislação acabaram se mostrando bastante onerosas para as pequenas e médias empresas, fazendo com que apenas as maiores companhias sobrevivessem, o que também estimulou fusões e aquisições no setor, tanto em integrações horizontais quando verticais. Mais precisamente, consolidou-se o mercado em 17 grandes produtoras. Como dito anteriormente, o sistema de cotas de importação já havia gerado uma tendência de integração entre o setor importador e a produção. Por outro lado, o sistema motivava que a produção coreana visasse a conquista de mercados internacionais.<sup>315</sup>

A mesma lei limitava ainda a importação de filmes estrangeiros entre 20 a 40 títulos por ano. Como dito, esta importação só poderia ser feita por aquelas produtoras registradas que conseguiam cumprir com os requisitos para obtenção da licença mencionados anteriormente, de maneira que intenção não era apenas limitar quantitativamente a entrada dos filmes estrangeiros, mas direcionar a renda de exploração desses títulos de fora em reinvestimentos no setor nacional.<sup>316</sup> Em 1965, por ato do Ministro da Indústria e Comércio, limitou-se que a remessa de receitas de um filme estrangeiro obtidas em salas de cinema para trezentos mil dólares, medida que acabou servindo de proteção à produção local, a despeito da justificativa ligada ao balanço de pagamentos.<sup>317</sup>

No ano de 1966, a legislação foi mais uma vez revista e o sistema de compensação de qualidade e fomento à exportação foi substituído pelo sistema de compensação por quantidade. Assim, era possível importar um filme estrangeiro para cada três filmes nacionais exibidos. Isso levou a uma proliferação de títulos de baixo orçamento com pouco interesse do público. Como os filmes estrangeiros possuíam uma entrada limitada, era comum que os estúdios de Hollywood selecionassem apenas os sucessos já testados comercialmente – o que

<sup>313</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 854; BAXTER, Patrick. *A Comparative Study of the US and Korea Film Industries: History, Structure, and Finance*. Dissertação (Mestrado em Artes) – Pennsylvania State University, State College, 2008, p. 2; e JIM, Dal Young. Cultural politics in Korea's contemporary films under neoliberal globalization. *Media, Culture & Society*, Thousand Oaks, v. 28, n. 1, p. 5-23, 2006.

<sup>314</sup> Cf.: CHUNG, Insun. *Risk or chance*. *Op. cit.*, p. 71.

<sup>315</sup> Cf. PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 854; e BAXTER, Patrick. *A Comparative Study of the US and Korea Film Industries*. *Op. cit.*, p. 2.

<sup>316</sup> Cf.: KIM, Sangho. Cinema demand in Korea. *Journal of Media Economics*, Abingdon-on-Thames, v. 22, n. 1, p. 36-56, 2009.

<sup>317</sup> Cf.: ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 214.

reforçava a impressão aos consumidores da diferença de qualidade entre as duas produções. Por outro lado, fora instituído um sistema de cotas de tela com reserva de exibição de filmes nacionais de 90 dias por ano nas salas de cinema.<sup>318</sup>

Em 1970, as cotas de tela passaram por um corte inicial, caindo para 30 dias, mas foram ampliadas para 121 dias três anos depois. Ainda em 1973, uma nova revisão da lei de cinema exigiu a comprovação de fundos ainda maiores para a concessão da licença de funcionamento, na ordem de cem mil dólares, reforçando mais a tendência de concentração empresarial na área.<sup>319</sup>

**Tabela 23. Dados da indústria cinematográfica coreana (1962-1972)**

Year	Korean films (share)	Foreign films (share)	No. of screens	Total admissions	Ticket price	Adm. per capita
1962	113 (n/a)	79 (n/a)	344	59,046,000	₩18	3.0
1963	144 (n/a)	66 (n/a)	386	96,059,000	₩20	3.6
1964	147 (n/a)	51 (n/a)	477	104,579,000	₩23	3.8
1965	189 (45.5%)	64 (54.5%)	529	121,697,000	₩23	4.3
1966	136 (41.3%)	85 (58.7%)	534	156,336,000	₩31	5.4
1967	172 (48.7%)	64 (51.3%)	569	164,077,000	₩41	5.6
1968	212 (48.9%)	63 (51.1%)	578	171,341,000	₩51	5.7
1969	229 (43.0%)	79 (57.0%)	659	173,043,000	₩63	5.6
1970	209 (41.4%)	61 (58.6%)	690	166,000,000	₩73	5.3
1971	202 (34.3%)	82 (65.7%)	717	146,000,000	₩80	4.6
1972	122 (27.2%)	63 (72.8%)	694	119,000,000	₩83	3.7

Fonte: PARC, Jimmyn (2014).<sup>320</sup>

A década de 1970 será marcada por uma gradativa crise no setor audiovisual coreano. A censura do regime militar neste período torna-se mais rigorosa, descontinuando o ritmo da produção. Segundo Luana Zubelli, a mudança do paradigma qualitativo para o quantitativo e as gradativas cessões do governo às pressões da diplomacia americana pela liberalização do mercado foram fatores importantes na perda do *market share* neste período.<sup>321</sup> Nessa mesma época a televisão desponta como prática familiar de maior interesse, reduzindo também a frequência geral nos cinemas.<sup>322</sup>

**Tabela 24. Dados da indústria cinematográfica coreana (1973-1979)**

<sup>318</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 855; CHUNG, Insun. *Risk or chance*. *Op. cit.*, p. 72; e PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations: analyzing the success factors of East Asian economies with a focus on the development of South Korea*. Tese (Doutorado em História Econômica) – Université Paris-Sorbonne, Paris, 2014.

<sup>319</sup> Cf.: BAXTER, Patrick. *A Comparative Study of the US and Korea Film Industries*. *Op. cit.*, p. 42.

<sup>320</sup> PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations*. *Op. cit.* p. 102.

<sup>321</sup> Cf.: ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 215 e seguintes.

<sup>322</sup> Cf.: JIM, Dal Young. *Cultural politics in Korea's contemporary films under neoliberal globalization*. *Op. cit.*



Year	Korean films (share)	Foreign films (share)	No. of screens	Total admissions	Ticket price	Adm. per capita
1973	125 (19.3%)	60 (80.7%)	662	115,000,000	₩88	3.5
1974	141 (35.0%)	39 (65.0%)	626	97,000,000	₩104	2.9
1975	94 (16.7%)	35 (83.3%)	597	76,000,000	₩168	2.2
1976	134 (28.1%)	43 (71.9%)	580	66,000,000	₩207	1.8
1977	101 (31.6%)	42 (68.4%)	558	65,000,000	₩307	1.8
1978	117 (41.4%)	31 (58.6%)	488	74,000,000	₩389	2.0
1979	96 (35.7%)	33 (64.3%)	472	66,000,000	₩715	1.7

Fonte: PARC, Jimmyn (2014).<sup>323</sup>

Nos anos 1980, o governo americano, alinhado com a MPEA, pressionaram a Coreia do Sul a extinguir as medidas de proteção para a produção cinematográfica – inclusive a imposição de sanções comerciais contra produtos coreanos. Assim, em 1984, a Lei do Audiovisual foi emendada pela quinta vez, e dois tratados bilaterais entre os países referente ao setor foram assinados em 1985 e 1988. Nesse conjunto de reformas, as cotas de importação foram abolidas, produtoras independentes podiam realizar obras e as companhias estrangeiras foram autorizadas a distribuir seus filmes diretamente para o mercado exibidor coreano. Por outro lado, as cotas de tela foram elevadas a 146 dias por ano, ainda em 1985.<sup>324</sup>

A presença dos conglomerados estrangeiros desarticulou a forma de distribuição vigente até então. Até aquele momento, as empresas coreanas conseguiam aproveitar parte dos lucros obtidos com os filmes estrangeiros para financiamento de sua própria produção. As distribuidoras locais adiantavam parte do orçamento de produção em troca dos direitos de exploração do filme no futuro, de modo que o risco do negócio era repartido entre as contratantes.<sup>325</sup> A produção de filmes era realizada por cerca duas dúzias de produtoras registradas, dado o controle governamental dos anos anteriores.<sup>326</sup>

Quando as distribuidoras estrangeiras passaram a operar diretamente no mercado coreano, as empresas locais perderam a possibilidade de exploração dos títulos de fora, ao mesmo tempo que as salas e circuitos de cinema passaram a ter dificuldades de negociar bons preços para exibição dos filmes de Hollywood. Isso aproximou o setor de distribuição e de exibição em joint ventures que pudessem aumentar sua capacidade de investimento e poder de barganha no mercado.<sup>327</sup>

<sup>323</sup> PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations*. *Op. cit.* p. 105.

<sup>324</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 857; e PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations*. *Op. cit.*

<sup>325</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 858; e CHUNG, Insun. *Risk or chance*. *Op. cit.*, p. 71.

<sup>326</sup> Cf.: CHUNG, Insun. *Risk or chance*. *Op. cit.*, p. 76.

<sup>327</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 858.

Todavia, as tentativas de enfrentamento das empresas coreanas não conseguiram reverter o impacto negativo das políticas liberalizantes, que ocasionaram os patamares mais baixos de *market share* logo no dos anos 1990. Com efeito, 1993 acabou se tornando um caso paradigmático para a história do cinema coreano com a estreia do filme Jurassic Park. A ocupação predatória do filme nas salas coreanas chamou a atenção das autoridades. Na ocasião, o Conselho Presidencial de Ciência e Tecnologia Sul Coreano identificou que as receitas do filme e de produtos derivados equivaliam às vendas de 1,5 milhões de unidades do Sonata, sedan da Hyundai, ou ainda, dois anos de exportação da empresa.<sup>328</sup>

**Tabela 25. Dados da indústria cinematográfica coreana (1980-1992)**

Year	Korean films (share)	Foreign films (share)	No. of screens	Total admissions	Ticket price	Adm. per capita
1980	91 (46.6%)	39 (53.4 %)	447	53,770,000	₩957	1.4
1981	87 (48.2%)	31 (51.8%)	423	44,143,000	₩1,097	1.2
1982	97 (51.3%)	29 (48.7%)	404	42,737,000	₩1,300	1.1
1983	91 (39.9%)	26 (60.2%)	450	44,036,000	₩1,326	1.1
1984	81 (38.5%)	26 (61.5%)	534	43,917,000	₩1,352	1.1
1985	80 (34.2%)	30 (65.8%)	561	48,098,000	₩1,432	1.2
1986	73 (33.0%)	51 (67.0%)	640	47,279,000	₩1,533	1.1
1987	90 (27.0%)	85 (73.0%)	673	48,593,000	₩1,637	1.2
1988	87 (23.3%)	175 (76.7%)	696	52,231,000	₩1,847	1.2
1989	110 (20.2%)	264 (79.8%)	772	55,306,000	₩2,271	1.3
1990	111 (20.2%)	276 (79.8%)	789	53,459,000	₩2,602	1.2
1991	121 (21.1%)	256 (78.8%)	762	52,197,000	₩3,034	1.2
1992	96 (18.5%)	319 (81.5%)	712	52,000,000	₩3,471	1.1

Fonte: PARC, Jimmyn (2014).<sup>329</sup>

**Tabela 26. Mudanças no mercado cinematográfico coreano após a liberalização (1984-1993)**

Year	Domestic (number)	Import (number)	Direct distribution	Domestic production (%)
1984	81	25	0	76.4
1985	80	27	0	74.8
1986	73	50	0	59.3
1987	89	84	0	51.4
1988	87	175	1	33.2
1989	110	264	15	29.4
1990	111	276	47	28.7
1991	121	256	45	32.1
1992	96	319	57	23.1
1993	63	347	64	15.4

Fonte: CHUNG, Insun (2018).<sup>330</sup>

Esse fato emblemático e a busca por novas alternativas de promoção do desenvolvimento econômico levaram o governo a adotar uma nova política de “Aprendendo

<sup>328</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. Op. cit., p. 857; ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 218; e SHIM, Doobo. *South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis*. Op. cit.

<sup>329</sup> PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations*. Op. cit., p. 109.

<sup>330</sup> CHUNG, Insun. *Risk or chance*. Op. cit., p. 77.

com Hollywood” (*Learning from Hollywood*). A Lei do Audiovisual foi substituída em 1995 pela *Motion Picture Promotion Law*. A norma reduziu burocracias e formalidades para a produção e exportação, instituiu um fundo de financiamento, além de prever incentivos fiscais para atrair investimentos de grandes companhias coreanas. Foi criada uma escola de cinema e multimídia na *Korean National University of Artes*. A indústria audiovisual também passou por uma reclassificação jurídica para qualificação como bens ao invés de serviços, o que facilitava a obtenção de empréstimos bancários em condições mais vantajosas.<sup>331</sup> Ao mesmo tempo, o governo passou a fiscalizar com mais afinco o cumprimento das cotas de tela.<sup>332</sup>

Na segunda revisão da lei, em 2004, foi criado o *Korean Film Council*, instituição vinculada ao Ministério da Cultura, Esporte e Turismo e responsável pela promoção da indústria. A política de financiamento estruturou-se então a partir de um viés nitidamente industrialista, buscando não apenas financiar todas as etapas da cadeia audiovisual, com um certo enfoque nos segmentos de distribuição, exportação e exibição, como também projetos de inovação tecnológica, medidas de ampliação do acesso e até pesquisa de políticas públicas para o setor.

O governo coreano implementará diversos programas de incentivo à internacionalização da produção e exportação, por exemplo, financiando programas que possam ser facilmente redublados em outras línguas. As programadoras de televisão e distribuidoras que mais exportam obras nacionais serão também aquelas que mais recebem recursos públicos do fomento.<sup>333</sup> A política de fomento à exportação coreana aplica-se à toda indústria do entretenimento e não apenas ao audiovisual, como é possível constatar no caso da música, com uma estratégia de popularização de grupos pop coreanos.<sup>334</sup>

A chamada onda coreana (*Korean Wave* ou *Hallyu*), expressão designada para denotar a popularização da cultura do país no mundo, não é assim um fenômeno orgânico ou espontâneo do mercado, mas foi fruto de um programa de internacionalização e inserção global da indústria cultural coreana pelo Estado. Trata-se de uma percepção de que essa indústria não apenas é estratégica pelo seu dinamismo econômico em si, mas que serve como como um vetor de promoção e publicidade de suas demais empresas globais de carros,

---

<sup>331</sup> Cf.: JIM, Dal Young. *Cultural politics in Korea's contemporary films under neoliberal globalization*. *Op. cit.*; e SHIM, Doobo. *South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis*. *Op. cit.*

<sup>332</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations*. *Op. cit.*

<sup>333</sup> Cf. ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 226.

<sup>334</sup> Cf.: NAM, Siho. The Cultural Political Economy of the Korean Wave in East Asia: Implications for Cultural Globalization Theories. *Asian Perspective*, Baltimore, v. 37, n. 2 p. 209-231, 2013.

tecnologias etc.<sup>335</sup> Interessante observar que as indústrias coreanas e o Estado miram, especialmente, o crescente mercado chinês, vietnamita e os demais países próximos, ou seja, há uma estratégia de posicionamento regional no contexto asiático.

**Tabela 27. Dados da indústria cinematográfica coreana (1993-2002)**

Year	Korean films (share)	Foreign films (share)	No. of screens	Total admissions	Ticket price	Adm. per capita
1993	63 (15.9%)	347 (84.1%)	669	48,230,000	₩3,711	1.1
1994	65 (20.5%)	382 (79.5%)	629	48,353,000	₩3,895	1.1
1995	64 (20.9%)	359 (79.1%)	577	45,130,000	₩4,268	1.0
1996	65 (23.1%)	382 (76.9%)	511	42,200,000	₩4,828	n/a
1997	59 (25.5%)	380 (74.5%)	497	47,520,000	₩5,017	n/a
1998	43 (25.1%)	290 (74.9%)	507	50,180,000	₩5,150	1.10
1999	49 (39.7%)	297 (60.3%)	588 (373)	54,720,000	₩5,230	1.17
2000	59 (35.1%)	343 (64.9%)	720 (373)	64,620,000	₩5,355	1.30
2001	65 (50.1%)	306 (49.9%)	818 (344)	89,360,000	₩5,860	1.90
2002	78 (48.3%)	266 (51.7%)	977 (308)	105,130,000	₩6,035	2.20

Fonte: PARC, Jimmyn (2014).<sup>336</sup>

<sup>335</sup> Cf.: NAM, Siho. *The Cultural Political Economy of the Korean Wave in East Asia*. *Op. cit.* Ainda a esse respeito: “O apoio financeiro do governo coreano, bem como políticas favoráveis para a promoção do crescimento das indústrias culturais tem sido eficazes e imperativas na condição da onda coreana. [...] A expansão internacional da indústria audiovisual coreana, incluindo as séries de televisão e filmes, se devem em grande medida, às regulações e as medidas de promoção do governo para as indústrias culturais” (XIN *apud* ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 219, tradução nossa). Citamos ainda trechos dos discursos de presidentes coreanos como Roh Moo-hyun (2003-2008): “Eu vou dinamizar o aumento da exportação das indústrias de serviço, notadamente a indústria marítima de transporte e a de conteúdos criativos e culturais. Vou estabelecer as bases legais para ter benefícios financeiros e de seguros iguais aos das exportações de bens”. E Lee Myung-bak (2008-2013): “Acredito que é uma grande oportunidade para nos comunicarmos com estrangeiros e mover seus corações através da Hallyu. Temos que pensar seriamente em como melhorar a Hallyu como um representante do valor coreano, como um motor sustentável para o desenvolvimento nacional.” Na mesma toada, Park Geun-hye (2013-2018): “Usamos a expressão onda coreana para descrever o entusiasmo generalizado pela cultura coreana. Hoje, essa onda está se espalhando rapidamente pelo mundo. Quando a música coreana foi levada recentemente ao YouTube, tornou-se uma sensação global. K-pop, dramas coreanos e os filmes estão sendo difundidos por todos os lados e criando um novo valor agregado. Quando os valores culturais de cada país são reunidos com a tecnologia da informação, as possibilidades para gerar maior valor agregado tornam-se verdadeiramente ilimitadas. Na verdade, esta é outra qualidade central da economia criativa. As empresas que são bem-vindas em todo o mundo são aquelas que combinaram com sucesso vários conteúdos culturais com nova tecnologia” (GEUN-HYE, Park *apud* KIM, Tae Young; JIN, Dal Yong. *Cultural Policy in the Korean Wave*. *Op. cit.*, tradução nossa).

<sup>336</sup> PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations*. *Op. cit.* p. 114, 117.

**Tabela 28. Dados de exportação da indústria cinematográfica coreana (1993-2002)**

Year	No. of exported films	Average unit price	Total export
1993	17	US\$12,417	US\$173,838
1994	14	US\$44,349	US\$620,879
1995	14	US\$13,912	US\$208,679
1996	14	US\$13,467	US\$404,000
1997	15	US\$13,667	US\$492,000
1998	30	US\$93,144	US\$3,073,750
1999	36	US\$79,590	US\$5,969,219
2000	33	US\$185,625	US\$7,053,745
2001	75	US\$110,289	US\$11,249,593
2002	38	US\$112,422	US\$15,014,181

Fonte: PARC, Jimmyn (2014).<sup>337</sup>

Em 2006, as cotas de tela foram novamente reduzidas de 176 para 73 dias por ano, em virtude de novas pressões dos EUA. No ano seguinte, como uma forma de compensação, foi instituída uma contribuição de natureza tributária sobre 3% do faturamento de bilheteria dos cinemas, cuja receita é destinada ao fundo setorial. Curiosamente, esse valor não é cobrado de cinemas com foco em animações, curtas e obras de valor artístico reconhecidos pelo *Korean Film Council* – com programação de ao menos 60% para esse tipo de conteúdo. Ademais, novos incentivos fiscais para o setor também foram introduzidos.<sup>338</sup>

Apesar de não ser o foco de nosso trabalho, vale explicitar que a Coreia do Sul também regulamentou fortemente a televisão aberta e por assinatura. Em 1987, foram estabelecidas regras que exigiam a vinculação de uma obra nacional para cada quatro não nacionais, parâmetro este substituído posteriormente por um percentual no horário de programação de acordo com cada segmento e gênero. Ademais, instituiu-se também uma limitação máxima de programação de um mesmo país para até 60% do tempo de programação, de modo a promover a diversidade de conteúdo.<sup>339</sup> Em 1993, o Ministério da Informação selecionou 20 companhias que poderiam se tornar provedoras de serviços de televisão a cabo e, por meio de decreto presidencial, determinou-se os canais que iram

<sup>337</sup> PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations*. *Op. cit.*, p. 114, 117.

<sup>338</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 860; e MESSERLIN, Patrick; PARC, Jimmyn. The Effect of Screen Quotas and Subsidy Regime on Cultural Industry: A Case Study of French and Korean Film Industries. *Journal of International Business and Economy*, Stockton, v. 15, n. 2, p. 57-73, 2014, p. 65.

<sup>339</sup> Cf. ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 223; e KIM, Milim. The Role of Government in Cultural Industry: Some Observations From Korea's Experience. *Keiko Communication Review*, Tóquio, n. 33, p. 163-182, 2011.

compor os planos iniciais. Grandes empresas coreanas como a Samsung, Daewoo e Hyundai tomaram para si os canais potencialmente mais lucrativos.<sup>340</sup>

**Tabela 29. Quotas para programação de horas nacionais na Coreia do Sul, por tipo de Obra e por segmento (em %)**

CATEGORIA	TIPO DE OBRA	SEGMENTO	COTA MENSAL
Percentual da Programação Nacional no Total		TV Aberta	80%
		TV Paga	50%
Percentual da Programação Nacional por tipo de Obra	Obras Seriadas e Não Seriadas	TV Aberta	25%
		TV Paga	30%
	Desenhos Animados	TV Aberta	8%
		TV Paga	40%
Limitação Máxima por País ( <i>One-country regulation</i> )	60% do total de horas mensais de programação destinada às obras estrangeiras		

Fonte: ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves (2017).<sup>341</sup>

Esse conjunto de políticas estimulou as *chaebols*, os grandes conglomerados econômicos coreanos, a ampliar seu investimento no setor audiovisual (e no setor de comunicação de maneira geral), sobretudo a partir dos anos 1990. Assim, nesse período, empresas como a Samsung, LG, Hyumndai, Daewoo, SK, Hanjin e Doosan passaram a investir não apenas na indústria coreana como fora do país, inclusive Hollywood. Isso ocorreu também por instigação do Estado, que entendia que tais conglomerados deveriam se inserir no epicentro da indústria global de entretenimento, a exemplo do que a japonesa Sony havia feito anos antes.<sup>342</sup>

<sup>340</sup> Cf.: SHIM, Doobo. *South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis*. *Op. cit.*

<sup>341</sup> ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 223.

<sup>342</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 859; BAXTER, Patrick. *A Comparative Study of the US and Korea Film Industries*. *Op. cit.*, p. 44; JIM, Dal Young. *Cultural politics in Korea's contemporary films under neoliberal globalization*. *Op. cit.*; e SHIM, Doobo. *South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis*. *Op. cit.*

Figura 16. Cartazes de filmes coreanos de sucesso



Fonte: IMDB.<sup>343</sup>

Sobretudo a partir da crise financeira asiática de 1997, algumas destas companhias optaram por diminuir sua participação direta no setor, privilegiando segmentos e projetos mais estratégicos. Mesmo assim, os três maiores grupos do audiovisual coreano hoje foram formados nesse contexto de fusões entre conglomerados e incursões de outras áreas no entretenimento: a CGV foi adquirida pela Cheil Jedang, do ramo alimentar e químico; a Lotte Cinema é um braço do grupo hormônio, que atua em varejo, hotéis, construção, químicos, alimentos, eletrônicos, entre outros; e a Megabox, hoje controlada pelo grupo financeiro Macquiere e pelo jornal JoongAng Ilbo, foi fruto de uma *joint venture* entre a Orion

<sup>343</sup> Os filmes indicados são, da esquerda para a direita: *Swiri* (1999), primeiro *blockbuster* da nova geração de filmes coreanos, financiado pela Samsung, *The Admiral: Roaring Currents* (2014), *The Extreme Job* (2019), *Along with the Gods: The Two Worlds* (2017), *Ode to My Father* (2014), maiores bilheterias de filmes coreanos, e *Parasita* (2019), internacionalmente premiado, inclusive, primeiro de língua não inglesa a ganhar o melhor filme no Oscar.

Confectionery, empresa coreana do ramo alimentar, e a Loews Cineplex Entertainment, rede de cinema estadunidense.<sup>344</sup>

A participação das *chaebols* foi decisiva para consolidar a organização industrial da produção audiovisual coreana. Em outras palavras, estas influenciaram a maneira pela qual se realizava o financiamento e planejamento da produção, o *marketing*, a gestão de talentos, a priorização de certos gêneros cinematográficos (comercialmente mais atrativos), a incorporação de efeitos especiais computadorizados, a ampliação de sinergias com outras áreas da economia, o foco nos consumidores, as pesquisas de audiências, o aumento do tempo de desenvolvimento de roteiros, entre outras características. Em grande medida, a preocupação das *chaebols* era imitar o modelo industrial de Hollywood, estando cientes de que a competição com a distribuição direta das empresas americanas só seria possível com o

---

<sup>344</sup> Cf.: HANSON, Stuart. *Screening the World: Global Development of the Multiplex Cinema*. Londres: Palgrave Macmillan, 2020, p. 239 e seguintes; e JIM, Dal Young. *Cultural politics in Korea's contemporary films under neoliberal globalization*. *Op. cit.* No resumo de Gabriela Andrietta sobre o fluxo de investimentos na indústria coreana no período: “As majors estrangeiras, principalmente as americanas, passaram a investir tanto na produção e distribuição da indústria de filmes coreanos como na exibição, formando alianças estratégicas com o capital doméstico. A principal forma de associação entre essas empresas estrangeiras foram as joint ventures, por serem uma opção mais flexível do que as fusões e aquisições normais, que demoram anos para serem aprovadas e terem suas partes assimiladas. Muitas transnacionais formaram joint ventures com o capital doméstico – incluindo a Samsung, a Hyundai, a Daewoo e o grupo CJ – em vários níveis para a coprodução, distribuição e exibição. Uma das maiores joint ventures ocorreu entre a MCA, dona da destiladora canadense Seagram, que posteriormente foi reincorporada como Universal Studios, com o grupo CJ. (JIN, 2006) Com o sucesso do cinema coreano, muitas empresas estrangeiras passaram a mirar esse mercado de exibição, pois sua expansão colocou a Coreia como agente importante do mercado exibidor internacional. Isso aconteceu ao mesmo tempo em que muitos chaebols começaram a não conseguir lucros significativos e desistiram do mercado de produção. Com isso, conglomerados como a Samsung, a Hyundai e a Daewoo recuaram da sua participação no mercado de produção de filmes e passaram a se concentrar no setor de exibição. Empresas como a LG, a Lotte e a CJ, que já atuavam em distribuição e exibição, mantiveram sua participação no mercado de multiplex de cinema. (JIN, 2006) Apesar de não ter havido uma política de incentivo ao sistema de exibição multiplex, com o sucesso dos filmes sul-coreanos, muitas empresas estrangeiras passaram a mirar esse setor de exibição. Ele cresceu graças à aliança entre o capital doméstico e o estrangeiro, a extinção do limite de cópias de filmes estrangeiros, em 1994,4 e a formação de cadeias de cinemas multiplex a partir de 1998. O primeiro cinema multiplex, o CGV Gangbyeon, fruto de uma joint venture entre a coreana Cheiljedang, a Golden Harvest, de Hong Kong, e a Village Roadshow, da Austrália, foi inaugurado com 11 telas em 1998, em um momento em que o país enfrentava uma grave recessão. O movimento foi seguido pela Megabox, em 2000, uma joint venture entre a americana Loews Cineplex e a On Média, uma empresa de entretenimento e TV a cabo e satélite do grupo coreano Tongyang. Com o investimento em empresas nacionais e estrangeiras, o mercado exibidor rapidamente aumentou e se tornou transnacionalizado, o que fez da Coreia do Sul o nono mercado exibidor em termos de receita de bilheteria. Essas companhias – principalmente a CJ Corporation, uma empresa de alimentos processados que atualmente atua com a franquia multiplex CJ CGV, a Tongyang, uma empresa da indústria de cimento, e a Lotte, que atua em diversos ramos – fortaleceram o sistema de integração vertical que conecta investimento, distribuição e exibição” (ANDRIETTA, Gabriela. Políticas para exibição cinematográfica: a experiência internacional. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 12, n. 1, p. 209-227, 2019, p. 218-219).



alto volume de capitais. O orçamento de produção aumentou 167% entre 1998 e 2001, passando de uma média de 1 milhão de dólares para 2,67 milhões.<sup>345</sup>

É interessante observar também que as *chaebols* investem no setor de mídia e entretenimento de forma transversal e em diversos segmentos da cadeia, inclusive softwares, música, telecomunicações, editoração, distribuição de TV a cabo, programação televisiva, além de eletrônicos, microprocessadores, semicondutores etc. A Samsung, por exemplo, possui revistas, um canal de TV a cabo, uma importadora de filmes que também é dona de salas de cinema, uma produtora de filmes, uma produtora musical, clubes de lazer, empresas de pesquisa de mercado, centros de artes, entre outras iniciativas.<sup>346</sup> A tabela a seguir exemplifica a participação dessas empresas em meados dos anos 1990:

**Tabela 30. Negócios no campo das mídias e comunicação sob propriedade das cinco maiores Chaebols coreanas**

Chaebol	Subsidiary	New ventures	
Samsung	Samsung Corporation	Catch One	(pay cable channel)
		Dream Box	(film importer and home video producer. It also owns two theater screens)
	Samsung Electronics	Nices	(producer of CDs, LDs, CD-ROMs, and entertainment films. It also imports films)
		Starmax	(film importer and film producer)
	Cheil Communications	Q Channel	(cable channel)
Daewoo	Daewoo Electronics	Cheil Youngsang	(producer of television programs and film importer)
		Audiosoft	(music producer and distributor)
		Video Business Division	(film producer and importer)
		Wooil Video	(film importer for video distribution)
		Dong-woo Video	(home video producer)
Hyundai	Hyundai Electronics	Seshin Video	(home video producer)
		Daewoo Cinema Network	(cable channel)
		Se-um Media	(music producer and distributor)
		Multimedia Business	(film producer)
LG	LG Electronics	Division Seoul Production	(film producer)
		Diamond Ad Ltd.	HBS
	LG Telecom	LG Media	(producer of CDs, LDs, CD-ROMs, and entertainment films. It also imports films)
SK	SKC	Mediart	(film producer and importer)
		Korea Home Shopping	(cable channel)
		Video Business Division	(film producer and importer)
		Pan Production	(film producer and distributor)
		Mido Film	(film producer and importer)
		Seoryung Production	(home video producer and film importer)

<sup>345</sup> Cf.: NAM, Siho. *The Cultural Political Economy of the Korean Wave in East Asia*. *Op. cit.*; JIM, Dal Young. *Cultural politics in Korea's contemporary films under neoliberal globalization*. *Op. cit.*; SHIM, Doobo. *South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis*. *Op. cit.*; e PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations*. *Op. cit.*. Para uma introdução sobre os modelos de financiamento da produção coreana, cf.: BAXTER, Patrick. *A Comparative Study of the US and Korea Film Industries*. *Op. cit.*, p. 47 e seguintes; MOREIRA, Roberto. Japão, França e Coréia: 3 casos de cinematografia bem sucedidas. *Medium*, [S.l.], 17 de set. de 2019; e JIM, Dal Young. *Cultural politics in Korea's contemporary films under neoliberal globalization*. *Op. cit.* Sobre o segmento da distribuição e as estratégias em cada janela, cf.: HWANG, Yusun. Vertical Integration and Market Foreclosure in the Korean Movie Industry. *Yonsei University Working Papers*, Yonsei, 2016, p. 8; e KIM, Eun; KIM Seongcheol. Online Movie Success in Sequential Markets: Determinants of Video-on-Demand Film Success in Korea. *Telematics and Informatics*, Amsterdã, v. 34, n. 7, p. 987-995, 2017.

<sup>346</sup> Cf.: SHIM, Doobo. *South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis*. *Op. cit.*

Fonte: SHIM, Doobo (2002).<sup>347</sup>

De modo geral, pode-se dizer que o mercado coreano é bastante concentrado e integrado, tanto horizontalmente quanto verticalmente. A título de exemplo, as três maiores empresas nacionais, CGV, Lotte Cinema e Megabox, controlaram 97,2% dos cinemas em 2019 e responderam por 58,4% dos serviços de distribuição no país no mesmo ano.<sup>348</sup> Evidentemente, esta situação pode suscitar questões a respeito da tutela da concorrência<sup>349</sup> e sobre uma possível perda de diversidade de programação nas salas, com priorização dos *blockbusters* em detrimento do cenário independente.<sup>350</sup> Todavia, ao que parece, essa integração econômica com uma forte vocação para exportações, articulada pelo próprio Estado, é um dos elementos que viabiliza a competitividade do cinema coreano frente à hegemonia de Hollywood.

---

<sup>347</sup> SHIM, Doobo. *South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis*. *Op. cit.*

<sup>348</sup> Cf.: YU, Eun; JUNG, Jaemin. Impact of vertical integration on movie scheduling in Korea. *Asian Journal of Communication*, Abingdon-on-Thames, v. 31, n. 4, p. 1-20, 2021. Cf. também: YOO, Seulgi; JEON, Seonghoon. The Effects of Vertical Integration in the Korea Movie Industry: Efficiency Versus Exclusion. *Review of Industrial Organization*, Nova Iorque, v. 61, n. 3, p. 279-296, 2022.

<sup>349</sup> “O poder da integração vertical de distribuidores e cinemas também é evidente na indústria cinematográfica coreana. Em 2014, a *Fair Trade Commission*, órgão regulador da concorrência da Coreia, investigou a CGV e a multou por dar vantagens injustas a filmes distribuídos por sua afiliada CJ ENM. Essas vantagens injustas incluíam tratamento preferencial em termos de número de telas, número de assentos em telas designadas e promoções de filmes no cinema. A Lotte Shopping foi acusada pela *Fair Trade Commission* por atribuir mais tempo de exibição a filmes afiliados, mesmo quando o desempenho de bilheteria desses filmes fosse mais fraco do que aqueles promovidos por outros distribuidores (Fair Trade Commission, 2015a, 2015b). Há correntes de pesquisa empírica que também tem criticado essas estruturas integradas verticalmente por viabilizarem que os exibidores integrados forneçam esse tratamento preferencial aos filmes afiliados para maximização de seus lucros. Esses estudos adotaram vários critérios como a escolha do filme e o número de exibições para comparar atores integrados e não integrados. Os exibidores integrados deram mais tempo de exibição aos seus filmes afiliados. Além disso, os exibidores integrados tendiam a manter os filmes de seus próprios distribuidores em suas telas por mais tempo, o que reduzia as oportunidades de exibições para distribuidores independentes. Esta literatura implica que os expositores verticalmente integrados levantam barreiras à tela, ao negar a exibição de filmes por agentes não integrados (Choi et al., 2015; Hwang, 2013)” (YU, Eun; JUNG, Jaemin. *Impact of vertical integration on movie scheduling in Korea*. *Op. cit.*, p. 180, tradução nossa). Cf. também: YOO, Seulgi; JEON, Seonghoon. *The Effects of Vertical Integration in the Korea Movie Industry*. *Op. cit.*

<sup>350</sup> Cf. YU, Eun; JUNG, Jaemin. *Impact of vertical integration on movie scheduling in Korea*. *Op. cit.*; PARC, Jimmyn; MESSERLIN, Patrick. Screen monopoly and diversity: a comparative study between the Korean and French film industries. *Cultural Trends*, Abingdon-on-Thames, 2014; YOO, Seulgi; JEON, Seonghoon. *The Effects of Vertical Integration in the Korea Movie Industry*. *Op. cit.*; e HWANG, Yusun. *Vertical Integration and Market Foreclosure in the Korean Movie Industry*. *Op. cit.*

**Tabela 31. Dados da indústria cinematográfica coreana (2000-2018)**

Year	No. of films and market share <sup>a</sup>		No. of screens <sup>a</sup>	Year	No. of films and market share		No. of screens
	Domestic	Foreign			Domestic	Foreign	
2000	59 (35.1%)	343 (64.9%)	720	2010	140 (46.6%)	286 (53.4%)	2,003
2001	65 (50.1%)	306 (49.9%)	818	2011	150 (51.9%)	289 (48.1%)	1,974
2002	78 (48.3%)	266 (51.7%)	977	2012	175 (58.8%)	456 (41.2%)	2,081
2003	65 (53.5%)	175 (46.5%)	1,132	2013	183 (59.7%)	722 (40.3%)	2,184
2004	74 (59.3%)	194 (40.7%)	1,451	2014	217 (50.1%)	878 (49.9%)	2,281
2005	83 (58.7%)	215 (41.3%)	1,648	2015	232 (52.0%)	944 (48.0%)	2,424
2006	108 (63.8%)	237 (36.2%)	1,880	2016	302 (53.7%)	1,218 (46.3%)	2,575
2007	112 (50.8%)	281 (49.2%)	1,975	2017	376 (51.8%)	1,245 (48.2%)	2,766
2008	108 (42.1%)	272 (57.9%)	2,004	2018	454 (50.9%)	1,192 (49.1%)	2,937
2009	118 (48.8%)	243 (51.2%)	2,055				

Note: Market shares are in parenthesis.

<sup>a</sup>For market shares and number of screens during 2000–2004, Jwa and Lee (2006); For the rest, KOFIC (2009, 2014a, 2018, 2019a).

Fonte: PARC, Jimmyn (2021).<sup>351</sup>

O caso sul coreano é interessante como exemplo de país com trajetória de desenvolvimento tardio que conseguiu alavancar sua indústria audiovisual a partir de uma forte direção econômica do Estado, organizando o mercado e os atores, integrando a cadeia produtiva e orientando-a para uma produção vocacionada tanto à conquista do público interno quanto internacional.<sup>352</sup>

<sup>351</sup> Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*, p. 861.

<sup>352</sup> A título de exemplos de atos normativos a respeito da cultura: Enforcement Decree of the Regional Culture Promotion Act (Decreto Presidencial nº 25.509/2014); Popular Culture and Arts Industry Development Act (Lei nº 12.349/2014 e Decreto Presidencial nº 25.510/2014); Framework Act on Culture (Lei nº 12.134/2013); Culture and Arts Education Support Act (Lei nº 7.774/2005), Culture and Arts Promotion Act (Lei nº 8.345/2007). Para uma crítica e contraponto sobre a eficiência das cotas de tela: Cf.: PARC, Jimmyn. *Business integration and its impact on film industry*. *Op. cit.*; e MESSERLIN, Patrick; PARC, Jimmyn. *The Effect of Screen Quotas and Subsidy Regime on Cultural Industry*. *Op. cit.*

## II.4.b. Japão

Aqui em Tóquio estamos muito ligados ao hardware, ao passo que os conteúdos são mais americanos, e foi por isso que compramos os estúdios Columbia. Nós precisávamos de conteúdos, era uma decisão puramente econômica, e precisávamos organizar o grupo verticalmente, ou seja, com os aparelhos, os conteúdos, o cinema, a música, poder dispor tudo ao mesmo tempo.” – IWAO NAKATAMI, ex presidente do conselho de administração da Sony<sup>353</sup>

A expansão militar internacional japonesa na década de 1930 foi acompanhada de um aumento da percepção do governo sobre a importância dos meios de comunicação e do próprio cinema como instrumento de propaganda. Nesse contexto, em 1933 o Legislativo encaminhou uma resolução ao governo imperial sugerindo a criação de uma política nacional do cinema. Um ano depois é criado o Comitê de Controle do Cinema como um órgão de coordenação interministerial para a elaboração de políticas nesse âmbito. Este Comitê foi um dos articuladores da Grande Associação de Cinema Japonês (*Dai Nihon Eiga Kyōkai*), composta por representantes dos ministérios, executivos do campo audiovisuais e intelectuais, com a função de conduzir uma campanha nacionalista no cinema.<sup>354</sup>

No final dos anos 1930, a regulação de censura dos filmes, existente desde 1925, passa por reformas voltadas a limitar a influência da produção estrangeira. A título de exemplo, proibiam-se cenas de beijo. Nesse mesmo íterim, o governo japonês havia enviado missões oficiais à Europa para estudar as medidas protecionistas adotadas por estes países contra a hegemonia hollywoodiana. Ainda nessa época, o Ministério das Finanças revê as normas aplicáveis à balança de pagamentos, determinando a obrigatoriedade de uma autorização oficial para remessas acima de mil ienes (cerca de 300 dólares). Isso equivalia a aproximadamente a receita bruta de dois filmes, quando mais de 200 filmes americanos eram importados todo ano. Também foi instituído um controle mais rigoroso da contabilidade das representações locais das companhias de cinema americanas atuando no território nipônico. Apesar dessas medidas terem, inicialmente, um pretexto fiscal, em 1937, o governo instituiu a

---

<sup>353</sup> Apud MARTEL, Frédéric. *Mainstream: A Guerra global das mídias e das culturas*. Op. Cit., p. 92.

<sup>354</sup> Cf.: TOSAKA, Yuji. The Discourse of Anti-Americanism and Hollywood Movies: Film Import Controls in Japan, 1937—1941. *The Journal of American-East Asian Relations*, Leiden, v. 12, n. 1/2, p. 59-80, 2003.

obrigatoriedade de licença para importação de filmes estrangeiros e logo depois o total banimento.<sup>355</sup>

Na época, o Japão era responsável por 3% das receitas globais de Hollywood. A MPPDA, como praxe, tentou articular a reabertura do mercado junto ao governo americano. O representante japonês nas negociações tentou emplacar uma proposta de retenção dos lucros obtidos pelos filmes estrangeiros a partir de sua conversão em notas promissórias emitidas por bancos japoneses com um prazo de resgate pré-definido; enquanto a associação americana buscava algum tipo de liberação total das importações e ampliação do teto de remessas. O governo americano, por sua vez, temia que se os estúdios aceitassem acordos favoráveis ao Japão, isso poderia estimular outros países a adotarem medidas semelhantes. Em 1938, as partes chegaram a um acordo, que viabilizou a remessa de até 3 milhões de ienes (900 mil dólares) anuais, durante três anos. Todavia, logo em 1940, foram instituídas cotas de importação dos filmes, que limitaram a entrada de apenas 33 obras naquele ano e 19 no seguinte (apesar da autorização para 40), até sua completa suspensão durante o conflito militar.<sup>356</sup>

Nesse mesmo conjunto de reformas, em 1939 foi aprovada a “lei do cinema” que permitia ao governo controlar a produção, distribuição e exibição de filmes no país. A norma estabelecia uma licença especial para exploração das obras audiovisuais no mercado. Na vigência dessa norma, em 1941, o governo decide fundir as companhias em poucos grupos, a fim de controlar suas atividades de forma mais eficiente. Destarte, surgem três grupos

---

<sup>355</sup> Cf.: TOSAKA, Yuji. *The Discourse of Anti-Americanism and Hollywood Movies*. *Op. cit.* Ainda sobre o assunto: “Enquanto o cinema está planejando novas estratégias de mercado, o governo apresenta uma série de regras de controle de conteúdos. As primeiras normas de censura são promulgadas pelo Departamento acional de Polícia (Keihokyoku) do Ministério dos Assuntos Internos em 1925 e, com o advento da era Showa a partir de 1926, essas serão cada vez mais repressivas. Serão enquadrados todos aqueles filmes que colocam em questionamento a soberania imperial ou o poder militar, ou que favoreçam abordagens de esquerda, ou finalmente contenham cenas ‘eróticas’ (basta um beijo para torná-las censuráveis). [...] A fecundidade artística dos anos que antecederam imediatamente o segundo conflito mundial testemunha como a política de intervenção na mídia por parte do governo tinha agido, no todo, em nível superficial, sem na realidade prejudicar a verve experimentalista dos cineastas. Entretanto, dali a pouco foi colocada em vigor uma densa rede de normas de censura para gerir o potencial didático do cinema, adequando-se às leis análogas já aprovadas na Alemanha nazista, e o poder governamental substituiu a organização da própria indústria cinematográfica. O ponto forte dessa espécie de restyling por parte das autoridades era a exaltação da tradição e da cultura do passado, um amplo espelho graças ao qual os espectadores, e em particular aqueles que em breve seriam chamados às armas, podiam redescobrir-se em antigas figuras heroicas e justificar cada perda humana, por mais que dolorosa, como um passo à frente na conquista da supremacia pan-asiática” (NOVIELLI, Maria Roberta. *História do Cinema Japonês*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p. 53 e 103).

<sup>356</sup> Cf.: TOSAKA, Yuji. *The Discourse of Anti-Americanism and Hollywood Movies*. *Op. cit.*

empresariais que se tornariam as *majors* do setor audiovisual japonês por anos (a Shochiku, Toho e a Dai Nihon Eiga).<sup>357</sup>

Vale observar que essa tendência de concentração e associação entre as empresas do audiovisual no Japão não se deu apenas pela atuação do governo. Logo nos primeiros anos da tecnologia no país, o empresário Shikichi Umeya, inspirado no modelo da Motion Picture Patent Company (o *trust* de Thomas Edison já apresentado no primeiro capítulo), sugere a reunião de quatro produtores de destaque do período para poder gerenciar cada fase da produção e distribuição de filmes. É nesse contexto que nasce em 1912 a Nippon Katsudo Shashin Kabushiki Kaisha (Sociedade Japonesa de Imagens em Movimento), também conhecida como Nikkatsu; ainda hoje, uma das companhias mais antigas do país. Na mesma linha, a tradicional Toho, de 1932 é resultado da aquisição de diversas produtoras, inclusive a PCL (Photo Chemical Laboratories), que atuava com laboratórios químicos e gravação sonora, por uma empresa do ramo de linhas ferroviárias, interessada em diversificar seus investimentos. Outrossim, a Toei foi resultado da fusão em 1948 de duas pequenas produtoras, a Toyoko Eiga Haikyū e a Oizumi Eiga, contando também com investimentos e articulação de outra empresa do ramo ferroviário.<sup>358</sup>

Essas empresas também se organizaram entre si para a defesa de seus interesses e composição no mercado japonês. A Nikkatsu iria se juntar à Shochiku, produtora fundada em 1920 com uma produção virtuosa inspirada nos formatos americanos, e mais duas outras empresas importantes do período, à Teikine e à Toa, para fundar a Associação dos Produtores Cinematográficos, de 1925, justamente com o propósito de reforçar o controle do mercado, retendo os empregados com contratos de dedicação exclusiva e adquirindo o estoque de

---

<sup>357</sup> Citamos Maria Roberta Novielli sobre a matéria: “as companhias menores como a Tokyo Hassei, a Koa e a Nan’o foram de certo modo engolidas pelas grandes, inicialmente num projeto que previa apenas duas grandes companhias, a Shochiku e a Toho. Todavia, com uma proposta de Masaichi Nagata foi criado um terceiro grupo, que englobava a Nikkatsy, a Daito e a Shinko, da qual era o diretor. Esse novo reagrupamento foi batizado Dai Nihon Eiga (‘Grande Cinema Japonês’, inaugurado oficialmente em 1942 e, em seguida, apelidado com o acrônimo Daiei) e tinha como líder seu promotor, Nagata” (NOVIELLI, Maria Roberta. *História do Cinema Japonês*. *Op. cit.*, p. 107). A autora também indica que além das funções de censura e da organização empresarial do mercado, o governo realizou a encomenda de filmes durante o período de guerra para estas produtoras. Ademais, no plano internacional, o Japão também atuava controlando os mercados dos países ocupados. A produção coreana, por exemplo, somente poderia se dar em torno da Sociedade Cinematográfica Coreana (Chosen Eiga Kyokai), criada não apenas para o conteúdo, mas o volume de capitais japoneses investidores. Cf.: NOVIELLI, Maria Roberta. *História do Cinema Japonês*. *Op. cit.*, p. 110, 114 e 123.

<sup>358</sup> Cf.: NOVIELLI, Maria Roberta. *História do Cinema Japonês*. *Op. cit.*, p. 24, 65, 67 e 142. A presença de empresas investidoras de outras áreas fora do entretenimento ainda se faz presente mesmo nos tempos atuais. A Mitsui, companhia de seguros, e a Mitsubishi, que atua em mineração, eletrônicos, químicos, automóveis, entre outros, possuem braços de telecomunicações e radiodifusão, inclusive canais de televisão. Cf.: KAWASHIMA, Nobuko. Film policy in Japan – an isolated species on the verge of extinction? *International Journal of Cultural Policy*. Abingdon-on-Thames, v. 22, n. 5, p. 787-804, 2016.

filmes virgens da Eastman – uma reação ao crescimento de outras produtoras independentes no período. De modo similar ao que ocorreu com a *Motion Picture Association* dos EUA, as *majors* japonesas se organizaram em torno da Associação Cinematográfica dos Mares do Sul (*Nan'yo Eiga Kyokai*), a partir de 1941, para fortalecer a sua atuação internacional e persuadir os governos de outras nações a abrir seus mercados.

Em 1945, é criada a *Union of Motion Picture Producers*, que viria a se tornar em 1957 a *Motion Pictures Association of Japan*, grupo das *majors* japonesas, todas oriundas dessas primeiras décadas da formação da indústria nipônica.<sup>359</sup> Eis que, já na primeira metade do século XX, os estúdios japoneses estão bem-organizados, com uma forte integração, motivada tanto pelos próprios agentes quanto pelo Estado.

A lei do cinema de 1939 foi revogada pelas forças de ocupação americanas. Em seu lugar, foram instituídos novos instrumentos de censura, sob o controle do governo americano. A produção japonesa enfrentou enormes dificuldades de manutenção e expansão e um alto número de filmes americanos invadiu o país.<sup>360</sup>

Contudo, as restrições à exportação de yen continuaram vigorando, o que serviu como uma proteção ao mercado interno. Assim, desde o início da década de 1950 vigorava um sistema de cotas de importação, primeiramente estabelecido de acordo com cada país de origem dos filmes, depois de acordo com a moeda corrente para pagamento pelos títulos. As cotas de importação eram outorgadas para companhias que conseguiam auferir um certo faturamento com exibição de filmes estrangeiros no ano anterior. Havia também “cotas extras” para empresas que conseguissem exportar filmes japoneses. Esse modelo era adotado de forma semelhante em outros setores da economia. Em 1958, o modelo foi reformado, permitindo que distribuidoras também realizassem a importação, o que induziu a unificação desses negócios e, por conseguinte, mais concentrações na área. Ademais, tal como ocorrera

---

<sup>359</sup> Cf.: NOVIELLI, Maria Roberta. *História do Cinema Japonês*. *Op. cit.*, p. 54. A Motion Picture é formada pela Shochiku Co., Ltd., Toho Co., Ltd., Toei Co. Ltd. (esta criada um pouco depois, em 1948) e a Kadokawa Co., que decorre de uma aquisição da antiga Daiei Film, mencionada anteriormente.

<sup>360</sup> Cf.: NOVIELLI, Maria Roberta. *História do Cinema Japonês*. *Op. cit.*, p. 126-127, 131-133 e 145; e HIRANO, Kyoko. The Banning of Japanese Period Films by the American Occupation. *International Studies of the Modern Image*, Tóquio, v. 1, p. 193-208, 1987.

anteriormente, o volume de importações podia ser controlado por ato do Ministério das Finanças, fosse para controlar a evasão de divisas, fosse para proteger sua indústria.<sup>361</sup>

Em 1964, o Japão optou por abolir as restrições à importação de filmes estrangeiros quando ingressou na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ainda na década de 1960, quando o Ministério do Comércio Internacional e Indústria avaliava a adoção de cotas de tela, as grandes companhias Toho, Shochiku e Toei se anteciparam e firmaram um compromisso mútuo de que exibiriam filmes japoneses de destaque em mais de 40 dias por ano e em salas especiais de estreia. Logo, o país não chega a implementar de fato cotas de tela nos anos seguintes.<sup>362</sup> Nesse período, até os anos 1980, temos pouco conhecimento de políticas de proteção ao fomento ao setor, com exceção de 1972, quando o governo japonês concedeu subsídios para evitar o colapso de sua indústria, ocasionado em grande parte pela queda de frequência nos cinemas.<sup>363</sup>

Apesar das dificuldades do pós-guerra, os anos 1950 e 1960 foram considerados uma era de ouro do cinema japonês. Nesta época, a despeito de uma grande quantidade de produtoras independentes, a produção japonesa era basicamente dominada por seis companhias integradas verticalmente e que controlavam a produção, distribuição e exibição, Toho, Shintoho, Shochiku, Daiei, Toei e Nikkatsu. Em 1961, 99% de todas as salas de cinema pertenciam à Toho, Toei, Nikatsu e Shochiku, foram lançados 535 filmes (contra 229 importados) e 77,2% do *market share* era controlado pelos japoneses. Vale dizer que os estúdios distribuíam seus filmes usando a mesma prática adotada pelas americanas ao redor do mundo, o *block booking*, ou seja, a venda de filmes em bloco fechando a programação do

---

<sup>361</sup> Cf.: GEROW, Aaron. Recent Film Policy and the Fate of Film Criticism in Japan. *Midnight Eye*, [S.l.], 11 de jul. de 2006. Em nota de 1954 do Departamento de Administração de Câmbio do Ministério: “Especialmente, a pressão da indústria cinematográfica americana é um problema para os governos, bem como para as indústrias cinematográficas de vários países. Cada governo planeja proteger sua própria indústria cinematográfica de filmes estrangeiros, especialmente filmes americanos. O Reino Unido, a França e a Itália estão protegendo-o por meio de ‘sistemas de cotas de tela’, a restrição à exibição de filmes estrangeiros como um ato doméstico. Além disso, os filmes foram admitidos como exceção de tratamento nacional no GATT. (...) No Japão como uma nação autônoma, as importações de filmes estrangeiros foram restringidas apenas para a gestão de divisas, mas temos de considerar também a proteção da indústria cinematográfica japonesa dos filmes estrangeiros” (THE FINANCE MINISTRY FOREIGN EXCHANGE MANAGEMENT DEPARTMENT, 1954 *apud* CHUNG, Insun. *Risk or chance*. *Op. cit.*, p. 82, tradução nossa.

<sup>362</sup> Cf.: CHUNG, Insun. *Risk or chance*. *Op. cit.*, p. 73; e KAWASHIMA, Nobuko. The Film Industry in Japan — Prospering without Active Support from the State? In: LEE, Hye-Kyung; LIM, Lorraine (Orgs.). *Cultural Policies in East Asia: Dynamics between the State, Arts and Creative Industries*. Nova Iorque: Springer, 2014, p. 219. Não obstante todo o exposto neste tópico sobre a centralidade das *majors* japonesas, Maria Roberta Novielli argumenta que a produção independente desempenhou um papel importante da cinematografia e na própria configuração do mercado japonês. Cf.: NOVIELLI, Maria Roberta. *História do Cinema Japonês*. *Op. cit.*, p. 272 e seguintes.

<sup>363</sup> Cf.: FEIGENBAUM, Harvey B. Hegemony or diversity in film and television? The United States, Europe and Japan. *The Pacific Review*, Abingdon-on-Thames, v. 20, n. 3, p. 371-396, 2007.



cinema. Nesse contexto, as receitas do setor podiam ser apropriadas e reinvestidas na produção.<sup>364</sup>

Com o advento da televisão e as mudanças de padrões culturais e econômicos da população, em um período de apenas dez anos, a quantidade de ingressos vendidos cai de 1,12 bilhão para 216 milhões, entre 1961 e 1971. O *market share* também irá cair gradativamente até os menores patamares no fim da década de 1990 e começo dos anos 2000, com cerca de um terço de participação.

**Tabela 32. Mercado cinematográfico japonês**

Year	Number of Movie Screens	Number of Films Released			Number of Admissions in thousands	Box Office Gross Receipts in millions of Yen	Average Admission Fee Yen	Distributor's Income			Share	
		Japanese Films	Imported Films	Total				Japanese Films in millions of Yen	Imported Films in millions of Yen	Total in millions of Yen	Japanese Films %	Imported Films %
1955	5,184	423	193	616	868,912	54,657	63	20,993	10,923	31,916	65.8	34.2
1960	7,457	547	216	763	1,014,364	72,798	72	31,125	8,606	39,731	78.3	21.7
1965	4,649	487	264	751	372,676	75,506	203	22,528	11,230	33,758	66.7	33.3
1970	3,246	423	236	659	254,799	82,488	324	18,496	12,616	31,112	59.4	40.6
1975	2,443	333	225	558	174,020	130,750	751	22,871	28,665	51,536	44.4	55.6
1980	2,364	320	209	529	164,422	165,918	1,009	34,897	28,557	63,454	55.0	45.0
1985	2,137	319	264	583	155,130	173,438	1,118	35,295	34,080	69,375	50.9	49.1
1990	1,836	239	465	704	146,000	171,910	1,177	29,407	41,675	71,082	41.4	58.6
1995	1,776	289	321	610	127,040	157,865	1,243	25,343	43,130	68,473	37.0	63.0
1999	2,221	270	298	568	144,762	182,835	1,263	26,417	56,377	82,794	31.9	68.1

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Motion Picture Producers Association of Japan.<sup>365</sup>

O processo de revitalização do setor audiovisual irá se dar a partir do surgimento dos “comitês de produção” a partir dos anos 1990. Por meio destes instrumentos, diversos agentes interessados na realização de um filme se associam contratualmente, sem a formação de uma nova personalidade jurídica, estabelecendo direitos, obrigações, responsabilidades e respectivas participações nos resultados da obra. Isso inclui investidores, empresas de marketing e mídia, distribuidoras, produtoras, canais de televisão, empresas do ramo de produtos licenciados, entre outras. Além de ampliar a captação de recursos para o filme, o grupo obtém vantagens da expertise de cada um de seus participantes. Os canais, por exemplo, podem veicular publicidade intensivamente no lançamento do filme, enquanto

<sup>364</sup> Cf.: CHUNG, Insun. *Risk or chance. Op. cit.*, p. 74-76; KAWASHIMA, Nobuko. *The Film Industry in Japan — Prospering without Active Support from the State? Op. cit.*, p. 212; e SUNADA, Mitsuru. Vertical Integration in the Japanese Movie Industry. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Nova Iorque, v. 10, n. 2, p. 135-150, 2010.

<sup>365</sup> Disponível em: <[http://www.eiren.org/statistics\\_e/](http://www.eiren.org/statistics_e/)>. Acesso em: 13 de mai. de 2023.

empresas de merchandising instigarão o consumo de brinquedos, jogos e demais bens. Nestes termos, cria-se um evento completo e integrado ligado ao lançamento do filme<sup>366</sup>

A experiência da Kadokawa, editora literária que passou a investir e adquirir empresas no ramo audiovisual no final dos anos 1980 parece ter inspirado esse modelo organizacional. Como a Kadokawa detinha os direitos de propriedade intelectual sobre livros, poderia organizar a produção de novelas televisivas, filmes e outros produtos criativos a partir de sua base de ativos já constituída e de sucessos já testados. A companhia conduziu seus projetos audiovisuais subcontratando e se associando casualmente com as demais *majors*, optando por uma estratégia de fusões e aquisições em outras áreas que pudessem ampliar seu estoque de ativos intangíveis no mercado de internet, jogos, animações, educação, entre outros.<sup>367</sup>

O modelo dos comitês de produção não parece ter desconfigurado a integração societária vigente na indústria japonesa e a hegemonia de mercado dos grupos tradicionais, mas ofereceu um novo modelo de produção mais flexível de junção por projetos específicos e conforme as particularidades destes.

**Tabela 33. Bilheteria em milhões de ienes, quantidade de salas e quantidade de telas no mercado cinematográfico japonês (2010)**

	Box office		No. of sites		No. of screens	
	M JPY	%		%		%
Toho	59,510	29.99	55	7.88	527	16.36
Wamer	25,970	13.09	59	8.45	480	14.90
Shochiku	15,670	7.90	29	4.15	234	7.26
Toei	8,524	4.30	8	1.15	72	2.24
Kadokawa	2,525	1.27	15	2.15	112	3.48
Total	198,443		698		3,221	

Fonte: SUNADA, Mitsuru (2010).<sup>368</sup>

Do ponto de vista das políticas públicas, o governo japonês também passou a desenvolver algumas iniciativas mais focadas à promoção da indústria cultural japonesa. Em

<sup>366</sup> Cf.: KAWASHIMA, Nobuko. *The Film Industry in Japan — Prospering without Active Support from the State?* *Op. cit.*, p. 215; MOREIRA, Roberto. *Japão, França e Coréia*; e KAWASHIMA, Nobuko. *Film policy in Japan – an isolated species on the verge of extinction?* *Op. cit.*

<sup>367</sup> Cf.: KAWASHIMA, Nobuko. *The Film Industry in Japan — Prospering without Active Support from the State?* *Op. cit.*, p. 214.

<sup>368</sup> SUNADA, Mitsuru. *Vertical Integration in the Japanese Movie Industry*. *Op. cit.* Sobre a concentração no mercado de exibição, cf.: HANSON, Stuart. *Screening the World*. *Op. cit.*; e SUNADA, Mitsuru. Competition among movie theatres: an empirical investigation of the Toho–Subaru antitrust case. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 36, n. 3, p. 179–206, 2012. Para uma evolução do *market share* japonês desde a década de 1950, cf.: LEE, Sang-woo; WATERMAN, David. Theatrical Feature Film Trade in the United States, Europe, and Japan Since the 1950s: An Empirical Study of the Home Market Effect. *Journal of Media Economics*, Abingdon-on-Thames, v. 20, n. 3, p. 167–188, 2007.

2001 foi aprovada a Lei de Promoção da Arte e Cultura. A Agência de Assuntos Culturais (*Bunka-Cho*), criada em 1960 e vinculada ao Ministério da Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, inaugurou linhas de apoio financeiro ao setor audiovisual em diversas frentes.<sup>369</sup>

No Japão, não há um órgão próprio voltado especificamente para a implementação de políticas na área audiovisual. Nesse sentido, é possível constatar a existência de programas de apoio concomitantes vindos de diferentes órgãos com diferentes enfoques. Por exemplo, o Ministério da Economia, Comércio e Indústria, a partir dos anos 2000, passou a fomentar a exportação de produtos criativos, inclusive com um departamento próprio para este segmento. A iniciativa foi chamada de “*Cool Japan*”, inspirada na *Cool Britannia*, promovida por Tony Blair alguns anos antes. A finalidade não reside apenas no desenvolvimento deste setor, mas melhorar a imagem internacional do país e utilizar os produtos culturais como veículo para a promoção de bens e serviços japoneses de modo geral. Já em 2013 foi criado um programa voltado a filmes, animações e programas de televisão que precisavam de ser legendados ou dublados para mercados internacionais.<sup>370</sup>

A retomada de políticas voltadas ao setor coincide com o gradativo aumento da produção e também da participação de mercado dos filmes japoneses, sobretudo a partir de meados da década de 2000:

---

<sup>369</sup> Nobuko Kawashima pondera que o orçamento da agência, 100 bilhões de yens em 2010 (cerca de 1 bilhão de dólares), representativo de 0,11% do gasto público naquele ano, é pequeno, sobretudo se comparado com países como a França e Coreia do Sul, 1,06% e 0,81% do orçamento público, respectivamente. Cf.: KAWASHIMA, Nobuko. *The Film Industry in Japan — Prospering without Active Support from the State?* *Op. cit.*, p. 218; e KAWASHIMA, Nobuko. *Film policy in Japan – an isolated species on the verge of extinction?* *Op. cit.* Sobre a atuação da agência, cf.: GEROW, Aaron. *Recent Film Policy and the Fate of Film Criticism in Japan.* *Op. cit.*; SUGAYA, Minoru. The Policy Analysis of the Film and Video Market in Japan. In: Keio Communication Review No. 26, 2004, p. 3-16.

<sup>370</sup> Cf.: KAWASHIMA, Nobuko. *The Film Industry in Japan — Prospering without Active Support from the State?* *Op. cit.*, p. 221; KAWASHIMA, Nobuko. *Film policy in Japan – an isolated species on the verge of extinction?* *Op. cit.*; HERNANDEZ, Álvaro David Hernández. The Anime Industry, Networks of Participation, and Environments for the Management of Content in Japan. *Arts*, Basileia, v. 7, n. 3, p. 42, 2018; e LOVRIC, Bruno. From Film Stories to National Soft Power: Policies and Film Content of South Korea, Japan, and China. In: MAGNAN-PARK, Aaron Han Jon; MARCHETTI, Gina; TAN, See Kam (Orgs). *The Palgrave Handbook of Asian Cinema*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

**Tabela 34. Mercado cinematográfico japonês**

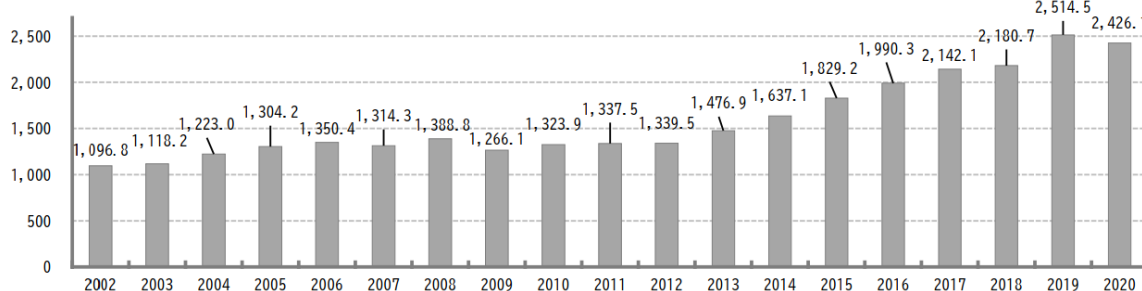
Year	Total Number of Movie Screens (Number of Movie Screens for Cinema Complex)	Number of Films Released			Number of Admissions in thousands	Average Admission Fee Yen	Box Office Gross Receipts			Share	
		Japanese Films	Imported Films	Total			Japanese Films	Imported Films	Total	Japanese Films %	Imported Films %
2000	2,524(1,123)	282	362	644	135,390	1,262	54,334	116,528	170,862	31.8	68.2
2001	2,585(1,259)	281	349	630	163,280	1,226	78,144	122,010	200,154	39.0	61.0
2002	2,635(1,396)	293	347	640	160,767	1,224	53,294	143,486	196,780	27.1	72.9
2003	2,681(1,533)	287	335	622	162,347	1,252	67,125	136,134	203,259	33.0	67.0
2004	2,825(1,766)	310	339	649	170,092	1,240	79,054	131,860	210,914	37.5	62.5
2005	2,926(1,954)	356	375	731	160,453	1,235	81,780	116,380	198,160	41.3	58.7
2006	3,062(2,230)	417	404	821	164,585	1,233	107,944	94,990	202,934	53.2	46.8
2007	3,221(2,454)	407	403	810	163,193	1,216	94,645	103,798	198,443	47.7	52.3
2008	3,359(2,659)	418	388	806	160,491	1,214	115,859	78,977	194,836	59.5	40.5
2009	3,396(2,723)	448	314	762	169,297	1,217	117,309	88,726	206,035	56.9	43.1
2010	3,412(2,774)	408	308	716	174,358	1,266	118,217	102,521	220,737	53.6	46.4
2011	3,339(2,774)	441	358	799	144,726	1,252	99,531	81,666	181,197	54.9	45.1
2012	3,290(2,765)	554	429	983	155,159	1,258	128,181	67,009	195,190	65.7	34.3
2013	3,318(2,831)	591	526	1,117	155,888	1,246	117,685	76,552	194,237	60.6	39.4
2014	3,364(2,911)	615	569	1,184	161,116	1,285	120,715	86,319	207,034	58.3	41.7
2015	3,437(2,996)	581	555	1,136	166,630	1,303	120,367	96,752	217,119	55.4	44.6
2016	3,472(3,045)	610	539	1,149	180,189	1,307	148,608	86,900	235,508	63.1	36.9
2017	3,525(3,096)	594	593	1,187	174,483	1,310	125,483	103,089	228,572	54.9	45.1
2018	3,561(3,150)	613	579	1,192	169,210	1,315	122,029	100,482	222,511	54.8	45.2
2019	3,583(3,165)	689	589	1,278	194,910	1,340	142,192	118,988	261,180	54.4	45.6
2020	3,616(3,192)	506	511	1,017	106,137	1,350	109,276	34,009	143,285	76.3	23.7
2021	3,648(3,229)	490	469	959	114,818	1,410	128,339	33,554	161,893	79.3	20.7

Fonte: Motion Picture Producers Association of Japan.<sup>371</sup>

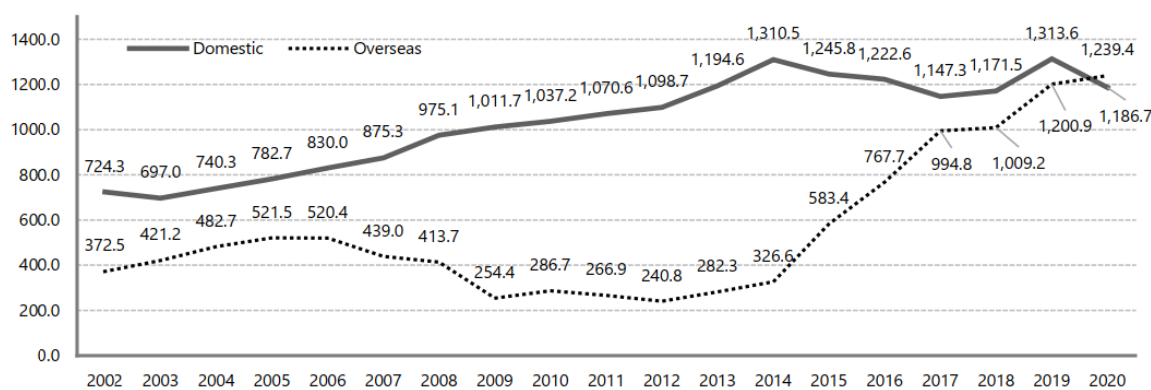
A indústria audiovisual japonesa possui uma peculiaridade especial que é a centralidade das animações, os anime. Em 2004, o Japão era responsável por 60% das vendas de produtos de animação no mundo.<sup>372</sup> O setor mais que dobrou o seu faturamento entre 2002 e 2020 e neste mesmo último ano passou a apresentar valores de exportação superiores aos do seu mercado interno:

<sup>371</sup> Disponível em: <[http://www.eiren.org/statistics\\_e/](http://www.eiren.org/statistics_e/)>. Acesso em: 13 de mai. de 2023.

<sup>372</sup> Cf.: FEIGENBAUM, Harvey B. *Hegemony or diversity in film and television? The United States, Europe and Japan. Op. cit.*

**Gráfico 36. Mercado japonês de animação (em bilhões de yenes)**

Fonte: Association of Japanese Animations.<sup>373</sup>

**Gráfico 37. Comparação do mercado nacional e internacional de anime em centenas de milhões de yenes**

Fonte: Association of Japanese Animations.<sup>374</sup>

As animações japonesas existem desde o início do século XX, mas foi a partir da década de 1960, com a estreia de Astro Boy (*Tetsuwan Atom*) em 1963, que o gênero alcança enorme popularidade. O sucesso do formato no país acabou levando ao aumento vertiginoso da produção, que abrange diferentes gêneros para diferentes públicos. A manutenção de uma produção em grande volume rápida para atender aos padrões da indústria obrigou os estúdios japoneses a importar serviços de coreanos e posteriormente de chineses e filipinos já a partir dos anos 1970. Além disso, foram desenvolvidas diversas tecnologias para economizar o

<sup>373</sup> THE ASSOCIATION OF JAPANESE ANIMATION. Anime Industry Report 2021. Summary. Março de 2022. Disponível em: < <https://aja.gr.jp/english/japan-anime-data>>. Acesso realizado em 19 de maio de 2023.

<sup>374</sup> THE ASSOCIATION OF JAPANESE ANIMATION. Anime Industry Report 2021. Summary. Março de 2022. Disponível em: < <https://aja.gr.jp/english/japan-anime-data>>. Acesso realizado em 19 de maio de 2023.

custo de produção (como a movimentação de personagens no mesmo cenário a partir do reaproveitamento de desenhos).<sup>375</sup>

Boa parte dos anime são produzidos para a televisão a partir de adaptações das histórias em quadrinho japonesas (mangás). Esse sistema permite não apenas o fornecimento contínuo de histórias, personagens e demais ativos de propriedade intelectual para a produção audiovisual, mas serve também como teste de audiência junto ao público.

Figura 17. Exemplos de anime seriados de sucesso



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagens disponíveis em fontes públicas digitais.<sup>376</sup>

Especialmente nas últimas duas décadas, a produção de anime para o cinema ganhou maior destaque e sucesso comercial internacional. Neste caso, as animações podem ser tanto longas-metragens originais quanto extensões da série televisiva. A indústria utiliza-se do mesmo expediente dos comitês de produção apontados anteriormente a fim de planejar e integrar diversos ramos da indústria. No quinquênio compreendido entre 2006 e 2020, a

<sup>375</sup> Cf.: HERNANDEZ, Álvaro David Hernández. *The Anime Industry, Networks of Participation, and Environments for the Management of Content in Japan*. Op. cit.; MÖRI, Yoshitaka. The Pitfall Facing the Cool Japan Project: The Transnational Development of the Anime Industry under the Condition of Post-Fordism. *International Journal of Japanese Sociology*, Hoboken, v. 20, n. 1, p. 30-42, 2011; e FEIGENBAUM, Harvey B. *Hegemony or diversity in film and television? The United States, Europe and Japan*. Op. cit.

<sup>376</sup> *Astro Boy* (1963-1985), *Sazae-san* (1969-presente), *Gatchaman* (1972-1974), *Super Campeões* (1983-1995) *Cavaleiros do Zodíaco* (1986-1989), *Dragon Ball Z* (1989-1996), *Yu Yu Hakusho* (1992-1994), *Shin Chan* (1992-presente), *One Piece* (1999-presente) e *Naruto* (2002-2007).

indústria de animes faturou a média anual de 56 bilhões de ienes em bilheteria, com cerca de 80 títulos lançados todo ano.<sup>377</sup>

Para se ter uma dimensão mais concreta: a *Viagem de Chihiro* (*Sen to Chihiro no Kamikakushi*, 2001), ganhador do Oscar de melhor animação, fez 395,5 milhões de dólares em bilheteria ao redor do mundo. No mercado japonês, a animação fez o dobro de receitas de bilheteria que *Avatar*, o filme mais visto de todos os tempos. Com efeito, das 15 maiores bilheterias de todos os tempos no Japão, nove são anime (e cinco filmes estadunidenses). Se considerado o mercado global, das 50 maiores bilheterias de obras japonesas, apenas 19 não são anime.

Figura 18. Cartazes dos dez animes de maior bilheteria global



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagens disponíveis em fontes públicas digitais.<sup>378</sup>

Já mencionamos no primeiro capítulo que parte significativa das receitas dos estúdios de Hollywood advém de produtos licenciados. Essa mesma lógica também se aplica ao anime. *Pokémon* tornou-se a franquia de entretenimento mais lucrativa de todos os tempos, auferindo mais de 90 bilhões de dólares de receita entre 1996, ano de lançamento do primeiro jogo, e

<sup>377</sup> THE ASSOCIATION OF JAPANESE ANIMATION. Anime Industry Report 2021. Summary. Março de 2022. Disponível em: < <https://aja.gr.jp/english/japan-anime-data> >. Acesso realizado em 19 de maio de 2023.

<sup>378</sup> Os cartazes se *Demon Slayer - Mugen Train: O Filme* (*Gekijō-ban "Kimetsu no Yaiba" Mugen Ressha-hen*, 2020), *A viagem de Chihiro* (*Sen to Chihiro no Kamikakushi*, 2001), *You Name* (*Kimi no Na wa*, 2016), *One Piece Film: Red* (2022), *O castelo animado* (*Hauru no Ugoku Shiro*, 2004), *Ponyo* (*Gake no Ue no Ponyo*, 2008), *Jujutsu Kaisen 0* (*Gekijōban Jujutsu Kaisen Zero*, 2021), *O tempo com você* (*Tenki no Ko*, 2019), *Stand by Me Doraemon* (*Sutando Bai Mī Doraemon*, 2014), *Pokémon: O Filme* (*Pokémon: The First Movie*, 1998).

2021. As receitas de produtos licenciados são estimadas em 69,2 bilhões de dólares, contra 1,85 bilhões das receitas de bilheteria.<sup>379</sup>

Feitas essas considerações, concluímos que a atuação do Estado na primeira metade do século XX foi decisiva na integração da indústria, modelo este que vigora ainda hoje. Mesmo que se considere a aparente baixa quantidade de políticas para o cinema entre os 60 e 80, o Estado japonês regulou fortemente a janela de televisão aberta e por assinatura, inclusive, com uma atuação forte no próprio mercado por meio do canal público Nippon Hoso Kyokai (NHK).<sup>380</sup>

Como em outros países, a indústria audiovisual também passa por diversos desafios relacionados ao seu desenvolvimento. Dos 400 filmes lançados anualmente, apenas cerca de 30 a 40 conseguem auferir algum resultado considerado relevante para os padrões desse mercado (8,3 milhões de dólares). Se por um lado o modelo do “comitê de produção” logrou revitalizar a produção japonesa, de outro, a ausência de um único titular de direitos sobre a obra dificulta a exploração internacional do ativo, uma vez que cada membro pode ter interesses distintos ou até acordos com terceiros que inviabilizam a exportação. A população também está envelhecendo e os perfis de consumo de audiovisual continuam em constante transformação.<sup>381</sup> De todo modo, os dados dos últimos anos indicam que a retomada de uma produção industrial dinâmica está sendo exitosa na reconquista do mercado interno.

---

<sup>379</sup> Disponível; <[https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_highest-grossing\\_media\\_franchises#cite\\_note-27](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_highest-grossing_media_franchises#cite_note-27)>. Acesso em: 13 de mai. de 2023.

<sup>380</sup> Cf. LEE, Sang-woo. *Film Trade In Japan Since the 1950s: Government Policies and Media Development*. *Keio Communication Review*. Tóquio, n. 26, p. 53-76, 2004; e KAWASHIMA, Nobuko. *Film policy in Japan – an isolated species on the verge of extinction? Op. cit.*

<sup>381</sup> Cf.: KAWASHIMA, Nobuko. *Film policy in Japan – an isolated species on the verge of extinction? Op. cit.*



## II.5. Centralidade da política industrial

Confiávamos no nacionalismo e na tolerância das plateias, o que até hoje não me desiludiu.

HUMBERTO MAURO<sup>382</sup>

E o certo é que não podemos esperar que os recursos caiam do céu. Não podemos esperar o dia de São Nunca, em que a Fox e a Paramount constituirão os seus estúdios, para depois filmar a nossa linda ‘natureza’ (...). Nós mesmos é que temos que fazer sozinhos.

ADHEMAR GONZAGA<sup>383</sup>

A análise da trajetória e experiência de países que contam com uma produção audiovisual competitiva e dinâmica economicamente nos mostra a importância da organização do setor em moldes industriais, bem como a relevância da participação do Estado na proteção do mercado nacional.

O setor audiovisual depende do público de massa para viabilizar sua manutenção e desenvolvimento. O êxito de bilheteria, assim como um bom desempenho na exploração nas demais janelas, são necessários para a amortização do investimento inicial realizado na produção e na divulgação da obra, além da própria capitalização para projetos futuros.

A produção audiovisual em maior escala permite a exploração de obras voltadas a diferentes públicos e segmentos do mercado. Isso não apenas amplia a base de potenciais consumidores, como diminui o risco individual de cada lançamento, uma vez que as eventuais perdas de um filme podem ser compensadas pelo sucesso de outro. Esse sistema de compensação é tão central na lógica audiovisual que as distribuidoras e financiadoras do mercado adotam cláusulas de colateralização em seus contratos, o que as permite compensar lucros e prejuízos de sua carteira de projetos antes de dividir os resultados com eventuais credores ou titulares de participações em receitas do filme.

Evidentemente, o modelo industrial também visa a redução dos custos, o que ocorre pelo reaproveitamento de cenários, figurinos e outros elementos da produção; pela adoção de contratos de longa duração, inclusive com limitações de reajustes de remuneração dos prestadores; investimentos em inovação tecnológica; uso de computação gráfica; planejamento das filmagens em países que oferecem benefícios fiscais; entre outros

---

<sup>382</sup> MAURO, Humberto 1952 *apud* BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro: Propostas para uma História*. 2ª ed. São Paulo: Companhia Das Letras, 2009, p. 48.

<sup>383</sup> GONZAGA, Adhemar 1925, p. 41 *apud* FERREIRA, Suzana Cristina de Souza. *Adhemar Gonzaga e a Cinédia: Imagens de um País que Dança*. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006, p. 44.

expedientes. Mesmo na etapa de venda, os investimentos em escala global podem reduzir custos individuais de distribuição da obra.

Todo esse padrão de produção resumido acima depende de uma sofisticação e ampliação das fontes de financiamento. Afinal, quando falamos em aumento da escala, não tratamos apenas da operação que pode viabilizar uma certa quantidade de títulos, mas também na capacidade de realizar grandes lançamentos, com distribuição global e, evidentemente, com alto potencial lucrativo.<sup>384</sup>

Nesse caso, a indústria depende de capitais para adotar diversas estratégias para atração do maior público possível e para ampliar sua penetração no mercado, tais como: priorização de produções de obras derivadas de ativos de propriedade intelectual já testados em mercado; filmagem e edição de obras com durações adequadas para cada janela; produção de blockbusters com mega orçamentos; uso de estrelas (o *star system*); campanhas maciças de publicidade e marketing; lançamento concomitante de subprodutos licenciados (brinquedos, roupas etc.); seleção cuidadosa de gêneros e das narrativas com maior potencial comercial, considerando inclusive os nichos; a realização testes de audiência; refilmagem de cenas; e até mesmo a inserção de personagens de certos países ou cenas específicas em certas localidades visando mercados internacionais. Esse tipo de aporte também é relevante se considerarmos as transformações no perfil de consumo de cinema, no qual menos pessoas estão propensas a sair de casa para ir ver um filme.

Dada a exigência dessa inversão de recursos, a segunda característica das indústrias audiovisuais contemporâneas é a presença de empresas investidoras de outros segmentos de fora do entretenimento. Vimos que tanto nos EUA, Coreia do Sul e Japão empresas do audiovisual fazem parte de conglomerados do setor financeiro, shopping centers, alimentação,

---

<sup>384</sup> Luana Zubelli ao tratar das características do setor audiovisual, pondera o seguinte sobre a escala: “O retorno de escala é crescente à medida que o consumo do audiovisual aumenta, i.e., o conteúdo da obra é o fator fixo e seus diferentes suportes são o fator variável. Isso é característico da natureza diferenciada desse produto, posto que seu valor não é medido pelo seu suporte, mas pela informação contida nele. A título de exemplo, uma obra cinematográfica não é medida pelo suporte que a contém – película, fitas de vídeo, DVD, CD, DCP15 – e, sim, pela própria obra. Vale frisar que este ganho é sobre o bem audiovisual já lançado pela facilidade na distribuição que aumenta com a escala, porém, não se verificam economias de escala na produção da obra audiovisual. Tendo em vista que cada novo produto é único, ainda que os métodos utilizados sejam padronizados, a aplicação direcionada para obra inédita é exercida por um modelo diferente, único e irreversível, o que atrapalha a exploração efetiva de uma economia de escala na produção”. A autora ainda caracteriza o setor como uma economia de escopo, no sentido de que “Por ser ‘plástica’, a obra audiovisual produzida para um segmento de mercado pode ser reformada e oferecida a outro mercado. Desse modo, um título (filme) produzido para o cinema pode ser distribuído para diferentes segmentos do mercado, assim como: TV por assinatura, TV aberta, Vídeo Doméstico, Vídeo por Demanda (VoD)” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 21-22).

eletrônicos, varejo etc. Esse tipo de arranjo econômico e societário não ocorre no Brasil, que conta majoritariamente com produtoras pequenas e especializadas nesse ramo.

É difícil precisar ao certo neste momento de nossa pesquisa o motivo pelo qual o setor audiovisual brasileiro não recebeu investimentos diretos de outras áreas da economia como ocorreu em outros países. Há todo um contexto macroeconômico e jurídico a ser investigado que envolve o grau de desenvolvimento industrial do país, taxas de juros, incentivos fiscais em outras áreas da economia, entre outras questões. Trata-se de uma agenda a ser investigada em outro momento. Dentro da nossa pesquisa e escopo metodológico, podemos asseverar que em um cenário de dominação americana na distribuição e exibição, o potencial retorno financeiro de obras nacionais torna-se menos plausível e interessante aos investidores.

Outro ponto que nos parece relevante diz respeito ao fenômeno da concentração no mercado audiovisual. Já mencionamos no primeiro capítulo que, do ponto de vista da produção, a integração horizontal permite que as produtoras possam incrementar sua reserva de ativos de propriedade intelectual e ampliar sua capacidade produtiva. No entanto, a concentração mais estratégica para as empresas do setor ocorre verticalmente, ou seja, a partir das cadeias de distribuição e exibição. Afinal, é o controle sobre a oferta das obras produzidas ao mercado consumidor que define em boa medida a chance de êxito do filme.<sup>385</sup>

Discorremos também que a integração vertical dos estúdios americanos foi um fator decisivo na formação e consolidação dos primeiros anos de sua indústria. Mesmo quando o setor foi objeto de operações antitruste, estas empresas tiveram êxito em manter o controle e participação nos diversos segmentos do mercado por meio de arranjos contratuais e, em alguns episódios, pela complacência dos órgãos governamentais. Ainda hoje, estes processos de concentração continuam ocorrendo, a exemplo da aquisição da Fox pela Disney em 2017, e

---

<sup>385</sup> É possível observar diferentes estágios de concentração na indústria do audiovisual. Em uma primeira etapa, normalmente se vislumbra uma concentração entre produtoras e distribuidoras e demais empresas ligadas ao fornecimento de conteúdo. Em um segundo estágio, há integrações entre estas e exibidoras, como ocorreu com a Warner e HBO ou Disney e ABC Network. No terceiro estágio, os conglomerados são integrados às empresas que fornecem a infraestrutura de acesso, caso da fusão entre Comcast-NBC Universal e A&T-Time Warner. Cf. STOHR, Annika; NOSKOVA, Victoriia; KUNZ-KALTENHAUSER, Philipp; GANBLE, Sophia; BUDZINSKI, Oliver. *Happily ever after? Vertical and horizontal mergers in the U.S. media industry*. In: Ilmenau Economics Discussion Papers, n. 126, Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Ilmenau, 2019. Ainda a respeito da tendência de concentração na indústria audiovisual e seus possíveis riscos: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Competition Policy and Film Distribution*. Paris, 1996. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/1920038.pdf>. Acesso realizado em 18.03.2023. JIN, Dal Yong. *Transforming the global film industries: Horizontal integration and vertical concentration amid neoliberal globalization*. In: *the International Communication Gazette* 74(5), p. 405-422. Para uma breve revisão bibliográfica de estudos sobre a integração vertical no audiovisual, cf.: YU, Eun; JUNG, Jaemin. *Impact of vertical integration on movie scheduling in Korea*. *Op. cit.*

a fusão da Warnermedia e Discovery em 2022. De modo semelhante, apontamos acima que a indústria coreana e japonesa também é verticalmente integrada, inclusive, fruto de definições impostas pelo próprio Estado.<sup>386</sup>

No Brasil, nos parece que os momentos de melhor desempenho comercial também tiveram algum tipo de integração entre os polos da produção, distribuição e exibição. Veremos no próximo capítulo, por exemplo, que isso ocorreu nos primeiros anos do mercado, quando as salas de cinema financiavam conteúdo nacional para ter programação; durante a experiência das chanchadas nos anos 1950, notadamente, a compra de uma parte do estúdio Atlântida por Luiz Severiano Ribeiro Júnior (dono da rede homônima de cinemas) para produzir as próprias obras e atender as cotas de tela; e com as pornochanchadas, que

---

<sup>386</sup> Luana Zubelli sugere que no setor audiovisual existem quatro tipos de concentração: “Concentração Horizontal: As economias de escala características do setor audiovisual acarretam em uma concentração horizontal das empresas. Na prática, empresas exibidoras de filmes procuram aumentar seu número de salas no cinema porque possuem melhores condições para negociar cópias de lançamentos mais recentes e, com isso, obtêm um maior público para seus filmes exibidos. De forma semelhante, na televisão, as oportunidades de reduzir os custos médios por telespectador crescem à medida que aumenta a cobertura territorial das transmissões [...]. Concentração Vertical: A possibilidade de ganhos de escopo leva a estratégias de domínio de vários elos da cadeia de valor, posto que o custo unitário de produção da obra audiovisual em diferentes formatos é tanto menor quanto maior a capacidade de distribuição deste mesmo bem (‘bem-plástico’). Na produção de conteúdo televisivo, por exemplo, os custos de produção por espectador podem ser reduzidos pela exposição dessa produção a um número maior de espectadores; e esse número será tanto maior quanto maior for a rede de difusão (antenas, no caso da televisão aberta) ou as redes de distribuição (cabos, satélites, no caso da televisão por assinatura). A verticalização também está associada à possibilidade de atenuar os desequilíbrios e os desbalanceamentos entre a produção de obras audiovisuais (oferta) e exibição da mesma para subsequente consumo. No Brasil, por exemplo, é possível a verticalização ao longo do segmento de televisão aberta. Diferentemente de muitos países, as outorgas de radiodifusão garantem a uma mesma empresa a possibilidade de produzir, programar e transmitir o conteúdo audiovisual. Isso, ao mesmo tempo em que garante ganhos de eficiência significativos para empresas de televisão, permite a concentração de poder econômico em uma única empresa [...]. Concentração Diagonal: Os ganhos advindos das Economias de Multiforiedade favorece à expansão diagonal das empresas, isto é, a participação cruzada na propriedade de empresas que atuam em vários segmentos do setor. Com isso, não há uma estratégia apenas de diferenciação de produto para uma mesma janela de exibição, visto que cada produto audiovisual já é singular e diferente, mas há também uma estratégia de diversificação das atividades da empresa em vários segmentos diferentes do audiovisual. Portanto, uma grande distribuidora de filmes para cinema (major) também pode ser proprietária de um canal de televisão [...] Concentração em Rede: No setor audiovisual, a integração em redes diz respeito a uma estratégia de expansão na qual diversas empresas de diferentes regiões fazem acordos e alianças comerciais no intuito de se beneficiar do uso compartilhado de conteúdos. Isto é, o compartilhamento da mesma programação, em diferentes graus, pelas diferentes empresas envolvidas com a exibição (cinemas, programadoras, empacotadores e emissoras) permite economias de escala e a redução do custo médio associado à oferta de programação aos espectadores. Assim, estas alianças comerciais entre empresas do mesmo segmento têm como efeito a geração de economias de escopo e de escala. A título de exemplo, no caso da TV Aberta, as redes se estruturam ao redor de uma emissora principal (a CdR), com maior poder econômico e responsável pela marca comercial (branding) principal do conjunto de emissoras afiliadas, pela maior parte da programação dos conteúdos veiculados por elas e pela captação do maior volume de verbas publicitárias, que serão distribuídas entre as emissoras afiliadas” ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 25-27.

conseguiram manter uma produção de baixo orçamento pela proximidade com o setor de exibição.<sup>387</sup>

A experiência mais próxima de uma operação industrial no país não está na cadeia de cinema, mas sim na TV Aberta, com a Globo Comunicação e Participação S.A., que atua justamente na produção e na exibição. A companhia teve início na rádio em 1944 e passou a atuar com a televisão em 1965. A expansão dos negócios possibilitou que a empresa desenvolvesse suas próprias produções, especialmente as novelas, em escala industrial, com estúdios próprios, contratos de exclusividade, uso do star system, articulação com o setor publicitário, investimentos mais elevados e ampla capacidade de distribuição, tanto no território internacional quanto nacional. Em 1998, foi fundada a Globo Filmes, braço de produção que atua em regime de parceria com diversas outras empresas no mercado. Essa divisão tem em seu catálogo diversos títulos de sucesso como o *Auto da Compadecida*, *Cidade de Deus*, *Xuxa os Duendes*, *Carandiru*, *Lisbela e o prisioneiro*, *Tropa de Elite 2*, *Se eu Fosse Você 2*, *2 Filhos de Francisco*, *De Pernas para o Ar 2* e *Minha mãe é uma peça*. Em 2015, lança o Globoplay, única plataforma de streaming brasileira a competir minimamente com as estrangeiras, com aproximadamente 8% do *market share* nacional.<sup>388</sup>

Como o maior grupo da indústria audiovisual brasileira, inclusive, a maior rede de televisão, a Globo acumula um histórico de controvérsias ligadas à sua capacidade de influenciar a cultura e a opinião pública. Muitos dos problemas e críticas apontados contra a Globo podem e devem ser tratados como objeto do direito econômico, inclusive a respeito do cumprimento das normas envolvendo a concessão pública do canal. Não obstante, entendemos que estas polêmicas não desabonam o reconhecimento de que é viável a constituição de uma produção em moldes industriais no país e que conta justamente com uma cadeia produtiva integrada verticalmente.

Todavia, veremos ao longo do trabalho que a legislação brasileira optou por um caminho que busca afastar essa integração vertical no setor. A classificação de obras

---

<sup>387</sup> No mesmo entendimento, Jean-Claude Bernardet diz que estes foram os momentos que a produção se voltou prioritariamente ao consumo: “é sabido que houve/há setores da produção cinematográfica mais independentes do Estado que outros. Os mais independentes, todavia dependentes da legislação para a circulação dos filmes, são aqueles conhecidos como a *Bela Época*, a *chanchada* dos anos 1950 e, atualmente, a *pornochanchada*, além de alguns filmes isolados. Nesses três momentos, encontramos uma produção totalmente condicionada pelo consumo, condicionamento esse regido pela aliança de produtores com distribuidores e exibidores, ou mesmo uma produção regida diretamente pela distribuição e exibição. Essa área da produção é geralmente tida pelos escalões mais ‘cultos’ como vulgar, alienada, reacionária, chula, malfeita, destituída de preocupações culturais, estéticas, políticas etc., além de ser, no mais das vezes, constituídas de filmes de pequeno vulto de produção.”

<sup>388</sup> VASCONCELOS, Eduardo. Streamings: Netflix lidera, enquanto Disney+ e Star+ são as que mais crescem no 4º trimestre de 2022. *Tele.Síntese*, São Paulo, 6 de jan. de 2023.

independentes, por exemplo, pressupõe que a produtora não possa ter qualquer vínculo com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura (MP nº 2.228-1/2001). Do mesmo modo, a Lei nº 12.485/2011, que trata do acesso condicionado (TV Paga), proibiu expressamente a propriedade cruzada entre empresas de produção, programação, empacotamento e distribuição.<sup>389</sup> Nestes termos, o que se pretendeu foi separar o setor audiovisual do setor de telecomunicações. A Globo, que detinha o controle da maior programadora e maior distribuidora, respectivamente Globosat e da Net, teve de alienar o controle desta última em favor da Embratel (ficando com 33,56% de participação). A empresa também vende os 7% de sua participação na Sky Brasil, pois apesar da posição minoritária, exercia parte do controle a partir de acordo de acionistas.

Em quarto lugar, as indústrias americanas, japonesas e coreanas, ainda que tenham grande parte de seu faturamento dependentes de seus respectivos mercados internos, também se caracterizam por ter uma produção bastante voltada à exportação, mesmo com mercados internos relevantes. Os estúdios de Hollywood, em especial, perceberam muito cedo a importância da conquista dos territórios internacionais para alavancar os ganhos de seus filmes. Como boa parte dos títulos era amortizada no mercado interno, estes podiam praticar preços baixíssimos nas negociações com o setor exibidor dos demais países. O governo dos EUA, por sua vez, percebendo o potencial econômico dos filmes e também de promoção do *soft power*, além de servir de propaganda para os produtos americanos, atuou ativamente na abertura de mercados para Hollywood.

---

<sup>389</sup> Nos termos do artigo 5º da Lei nº 12.485/2011: “Art. 5º O controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) do capital total e votante de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços. § 1º O controle ou a titularidade de participação superior a 30% (trinta por cento) do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e de produtoras e programadoras com sede no Brasil não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços. § 2º É facultado às concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e a produtoras e programadoras com sede no Brasil, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, prestar serviços de telecomunicações exclusivamente para concessionárias e permissionárias dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens ou transportar conteúdo audiovisual das produtoras ou programadoras com sede no Brasil para entrega às distribuidoras, desde que no âmbito da própria rede. § 3º É facultado às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, controlar produtoras e programadoras com sede no Brasil que exerçam atividades exclusivamente destinadas à comercialização de produtos e serviços para o mercado internacional.”

No caso coreano e japonês, a produção audiovisual foi inicialmente exportada para países asiáticos próximos. No Japão, em especial, as animações em especial foram conquistando gradativamente o mundo, muitas vezes associadas ao setor de videogames, brinquedos e outros bens de consumo. Já na Coreia do Sul, o Estado teve um papel mais ativo em criar políticas especialmente voltadas à exportação, de modo que a música, as séries coreanas e outros bens culturais passaram a ser consumidos ao redor do mundo.

No Brasil, os programas de incentivo à exportação de obras audiovisuais possuem um caráter intermitente, a depender da gestão governamental e disponibilidade de recursos. Não há experiências duradouras no sentido de organizar efetivamente a produção para a conquista de mercados internacionais.

No último capítulo desta tese, explicaremos com maiores detalhes como está organizado o direito econômico do audiovisual e porque ele não está voltado à promoção de uma indústria nacional. Ao nosso entender, uma política voltada à industrialização do setor é condição para o seu desenvolvimento econômico e cultural e para a concretização do programa constitucional, a ser abordado no quarto capítulo.

Não queremos dizer que o Brasil deva imitar a trajetória e instituições dos países centrais, uma vez que nosso projeto deve respeitar nossa própria realidade histórica, política, social, econômica e cultural. Todavia, é forçoso reconhecer que os países que lograram o desenvolvimento de seus mercados o fizeram a partir desse movimento de industrialização, que conduziu ao aumento da complexificação, do volume de investimentos, da atração de empresas de outras áreas, da integração vertical e da exportação de bens.

Tampouco defenderemos que a política industrial necessariamente deva ter viés concentracionista – o que efetivamente pode apresentar riscos econômicos e culturais significativos para a sociedade. De todo modo, é fato que a concentração é inegavelmente um fenômeno contemporâneo das indústrias audiovisuais e é parte constitutiva dos países que lograram a autonomia e fortalecimento de seus mercados. Em panorama, seria bem-vinda uma pesquisa sobre modelos alternativos de desenvolvimento.

Nem mesmo defendemos que somente deverão receber investimentos públicos apenas aquelas produções de viés “*mercadológico*” em detrimento do “*cinema autoral*” ou “*experimental*”.<sup>390</sup> Este último continua sendo importante como lugar de encontros de

---

<sup>390</sup> Esse tipo de classificação pode se mostrar bastante abstruso para fins de operacionalização de uma política pública e do próprio direito econômico. Afinal, há muitos exemplos na história do audiovisual de obras autorais ou diretores considerados fora do circuito hollywoodiano que conseguem bons resultados comerciais.

temas desinteressantes à indústria cultural, promoção da identidade nacional e de inovação e experimentação no campo da linguagem e estética – o que pode ser até aproveitado posteriormente pela própria indústria posteriormente. Não obstante, é no cinema industrial que se encontra a força motriz de geração de renda e transformação estrutural do setor como um todo.<sup>391</sup> Por conseguinte, é o cinema industrial que pode criar excedente econômico para que mesmo produção autoral e experimental seja financiada a partir do próprio setor, sendo assim cada vez mais independente, seja do Estado, seja do capital internacional.<sup>392</sup> Aliás, até os autores do Cinema Novo, que inicialmente exprimiam um pensamento “*anti-industrial*” em seus textos e manifestos, reconheceram com o tempo que o modelo totalmente independente era insustentável: os distribuidores resistiam a lançar os filmes e muitas vezes não se encontravam locais de exibição (no Brasil ou fora), por vezes as receitas eram sonegadas e não repassadas aos produtores, havia um crescente endividamento em virtude dos altos

---

<sup>391</sup> Para uma revisão bibliográfica introdutória sobre a importância da industrialização na promoção do desenvolvimento em um sentido mais abrangente e na inserção na economia global, conferir: IANNI, Octavio. *Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963; IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo: Estrutura Social e Industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965; IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979; BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000; FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992; FURTADO, Celso. *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. *Op. cit.*; FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000; REINERT, Erik S. *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016; CHANG, Há-Joon. *Chutando a Escada*. *Op. cit.*; GALA, Paulo. *Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão das riquezas das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017; MAZZUCATO, *O Estado Empreendedor*. *Op. cit.*, 2014.

<sup>392</sup> Jean-Claude Bernardet pondera o seguinte a respeito da produção dependente do Estado: “...encontramos um vínculo mais estreito com o Estado nas áreas de produção menos condicionadas pelo consumo, de maior vulto de produção, do cinema de autor ou seja, de filmes que são mais motivados pelo desejo de expressão do cineasta ou de comunicação com os espectadores do que baseados numa previsão de receptividade do público, filmes de propostas estéticas, políticas, ideológicas, de intenções críticas etc. área de produção que chamaremos de ‘cultural’ (embora não seja nem mais nem menos cultural que a outra). Por motivos múltiplos – em que entra o obsoleto sistema de comercialização dos filmes dessa área, mas não só – essa área de produção cinematográfica não encontrou no mercado e no capital privado meios de se reproduzir de forma autônoma (o que não ocorre, aliás, apenas no Brasil), donde o seu crescente vínculo com o Estado, que chega hoje a uma situação de dependência quase que total. É verdade também que alguns desses filmes, anos após a sua realização, encontraram um público importante, de tipo universitário, mas tarde demais para que esse público pudesse influir diretamente na situação econômica desses filmes, o que não diminui, aliás, a importância desse fenômeno. Isso ocorre com muitos filmes do Cinema Novo. A forte dependência do Estado que se verifica nessa área da produção leva a que se possa considerar o cineasta que atua nessa área um cliente do Estado, ou algo assim. A expressão é forte e chocante (é por isso que a uso), é provavelmente exagerada, mas não de todo incorreta. É incorreta, pois o cineasta não produz visando o Estado, mas usando o Estado para uma produção que ele destina, em tese pelo menos, ao público em geral, ao povo, ao engrandecimento da cultura brasileira e/ou às suas necessidades expressivas ou outras (realização profissional, prestígio etc.). Mas não é de todo incorreta, na medida em que a participação do Estado nessa produção requer o seu aval, mesmo que esse aval e as relações entre os cineastas e a burocrática sejam cheios de contradições” (BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 174-175).



valores aportados na produção, mas que demoravam muito para serem amortizados, entre outros problemas.<sup>393</sup>

Sem um ganho real de mercado, a produção nacional não pode acumular o excedente necessário para se tornar independente do capital internacional. Em outras palavras, sem uma indústria audiovisual nacional, a tendência é que se reproduzam as condições de dependência econômica e cultural expostas anteriormente. Isso ficou bastante claro na recente crise da ANCINE, quando a interrupção do padrão de financiamento público gerou desmobilização na produção brasileira, obrigando as empresas a trabalharem como prestadoras das plataformas e companhias americanas – tema este que será recuperado ao longo do trabalho. A indústria é, assim, condição para a sobrevivência e independência de uma produção legítima nacional, inclusive a de caráter independente e experimental.

No próximo capítulo iremos apresentar o histórico do direito econômico do audiovisual, o que ajudará a evidenciar as prioridades, conquistas e limitações da política setorial ao longo dos anos, bem como as crises que obstaram o fortalecimento da produção no Brasil.

---

<sup>393</sup> AUTRAN, Arthur. *Pensamento industrial cinematográfico brasileiro. Op. cit.*, p. 58 e seguintes. Carlos Diegues, nesse sentido: “A ilusão do cinema anti-industrial, do cinema independente e de suas raízes econômicas já vai se desfazendo. Sabemos que, quando falamos em produção independente, não eliminamos o caráter industrial do cinema e, sim, estabelecemos um novo método, mais livre e autêntico, de se fazer indústria cinematográfica” (DIEGUES, Carlos *apud* AUTRAN, Arthur. *Pensamento industrial cinematográfico brasileiro. Op. cit.*, p. 167).



### III. HISTÓRIA DO DIREITO ECONÔMICO DO CINEMA NO BRASIL

O papel fundamental do Estado na história do cinema brasileiro não pode ter deixado de marcá-lo tão profundamente quanto a própria presença do cinema estrangeiro, pois ambos constituem as duas balizas entre as quais se estruturou a produção cinematográfica.

JEAN-CLAUDE BERNARDET<sup>394</sup>

Este capítulo propõe a reconstrução histórica da ordenação da atividade cinematográfica no Brasil. Mais precisamente, pretende-se apresentar quais foram os instrumentos de direito econômico utilizados pelo Estado brasileiro para a proteção e fomento do mercado audiovisual brasileiro. A esse propósito, devemos tecer alguns esclarecimentos e explicações sobre os desafios metodológicos encontrados durante a redação do capítulo.

A maior parte da historiografia do cinema brasileiro consultada nesta pesquisa e comumente referenciada nos trabalhos sobre o assunto é bastante focada na evolução da produção nacional. Isso é, narram as principais obras de cada período, seus respectivos realizadores e movimentos artísticos. Não há uma farta literatura que se dedique especificamente ao papel do Estado no setor, as condições econômicas de cada fase do cinema brasileiro, ou ainda, às disputas de poder em torno da elaboração e implementação das políticas setoriais. Isso explica uma certa recorrência na citação de autores como Anita Simis, Fernão Pessoa Ramos, José Mario Ortiz Ramos e Arthur Autran – que efetivamente se dedicaram a tais temas.

Outrossim, ainda a respeito da literatura especializada, mesmo quando uma determinada política ou ato normativo é citado, nem sempre o autor cuidou de explicitar a qual norma se faz referência. Em certos casos o tratamento de uma norma se dá seu homônimo ou designação popular, em outros, há confusões sobre a natureza jurídica do ato em questão. Um exemplo é o caso da recorrentemente citada “Lei do 8 para 1”, que, na verdade, se trata do Decreto nº 30.179/51.

Também será possível perceber diferenças no grau de detalhamento de fatos históricos, das narrativas sobre as disputas de interesses envolvendo os projetos de lei e sobre os dados de mercado entre os diferentes tópicos do capítulo. Isso ocorre porque a bibliografia disponível para cada período efetivamente apresenta distintos graus de aprofundamento, formas de abordagem e metodologias – mais ou menos aderentes à nossa pesquisa. Do mesmo

---

<sup>394</sup> BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 21.

modo, alguns indicadores não coincidem entre diferentes autores e, mesmo no caso de informações disponibilizadas pela própria Ancine, encontramos diferenças entre tabelas do OCA e seus relatórios consolidados.

Esclarecemos ainda que não foi nossa intenção exaurir o levantamento todas as normas de cada período, sobretudo considerando a dificuldade de acesso a instruções normativas, resoluções e portarias previamente à atuação da Ancine. Aliás, a título de curiosidade, vale dizer que o próprio Alberto Cavalcanti, a quem Getúlio Vargas encomendou em 1951 um relatório sobre a situação do cinema nacional, narra dificuldades para identificar todas as divisões que tratavam de cinema nos quadros do Estado.<sup>395</sup> De todo modo, isso não prejudica o panorama apresentado no capítulo, que compreende as principais leis e decretos sobre o tema.

Além do mais, reconhecemos que, na ausência de indicadores bem estruturados sobre cada período, é difícil estabelecer uma relação de causa e consequência objetiva entre o direito vigente e os efeitos no mercado audiovisual. Há relatos, como veremos, de que as cotas de tela nos primeiros anos da legislação setorial não eram seguidas pelos cinemas, mas não pudemos aferir esse tipo de afirmação. Mesmo assim, não nos parece que isso invalidará o argumento principal do capítulo, sobretudo considerando a capacidade produtiva já instalada no país e os modestos mecanismos de proteção adotados pela legislação.

Por fim, elucidamos que no tópico referente ao período da Nova República, optamos intencionalmente em não aprofundar o teor das normas citadas, uma vez que estas serão objeto de análise própria no quarto e quinto capítulos deste trabalho.

---

<sup>395</sup> Segundo Autran, o relatório faz “minucioso levantamento de todos os serviços cinematográficos do governo federal: Ince, Gabinete de Cinema do Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura, Laboratório Cinematográfico da Agência Nacional, Serviço de Censura de Diversões Públicas, Conselho Nacional de Geografia, Seção de Estudos do Serviço de Proteção ao Índio, Serviço de Alimentação da Previdência Social e mais alguns que não foram relatados por falta de fornecimento de informações à comissão” (AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro. Op. cit.*, p. 155).

### III.1. Origens do cinema no Brasil

Charlie é o professor do Século 20

MÁRIO DE ANDRADE.<sup>396</sup>

O cinema americano informará.

OSWALD DE ANDRADE.<sup>397</sup>

A historiografia costuma indicar como o “mito da fundação” do cinema brasileiro as filmagens da baía de Guanabara realizadas por Afonso Segreto em 1898, curiosamente a bordo de um navio francês chamado “Brésil”.<sup>398</sup> Sabe-se que espetáculos de diversões ópticas, com as mais diversas tecnologias, existiam desde a primeira metade do século XIX no país. Entre 1894 e 1896, chegam ao nosso território o *kinescope* e o omniógrafo, antecessores do projetor de cinema. Segundo Walter Salles, cerca de um ano depois da invenção do cinematógrafo, em Lyon, 1895, era realizada em São Paulo a primeira projeção pública de imagens registradas pelos irmãos Lumière.<sup>399</sup> Assim, decorrido pouco tempo desde nosso primeiro contato com a nova tecnologia, no bojo do intercâmbio cultural e comercial entre Brasil e Europa, já nos aventurávamos nos registros das primeiras fitas.

Nesse primeiro momento, localizado entre os anos de 1898 e 1907, alguns poucos realizadores, fundamentalmente amadores, se dedicam a fazer registros documentais de lugares, cerimônias oficiais, festas, pessoas e eventos em geral. Nesta mesma época, forma-se um circuito ambulante de exibidores. Até então, ainda não é possível o funcionamento de salas de cinemas em virtude dos próprios limites estruturais das redes elétricas locais.<sup>400</sup> Estima-se que nesse ínterim foram produzidos cerca de 155 títulos, todos de curta duração, sendo apenas três ficcionais.<sup>401</sup>

Superadas as barreiras tecnológicas, há o florescimento de salas de exibição no período que se convencionou chamar de “*belle époque*” ou “idade do ouro” do cinema brasileiro, compreendido entre 1908 e 1912. É nessa época que os agentes exibidores passam

<sup>396</sup> ANDRADE, Mário de. Uma Lição de Carlito. *Klaxon*, São Paulo, n. 3, 15 de jul. de 1922, p. 14.

<sup>397</sup> ANDRADE, Oswald de. Manifesto Antropófago. *Revista de Antropofagia*, São Paulo, n. 1, 1928, p. 3.

<sup>398</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema. Op. cit.*, p. 19; SOUZA, José Inácio de Melo. *Os Primórdios do Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 25; SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 20; e DESBOIS, Laurent. *A Odisseia do Cinema Brasileiro: Da Atlântida a Cidade de Deus*. São Paulo: Companhia Das Letras, 2016, p. 4.

<sup>399</sup> SALLES, Walter. Prefácio: Cinema em construção. In: DESBOIS, Laurent. *A Odisseia do Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 10.

<sup>400</sup> Sobre o período, cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema. Op. cit.*, p. 9 e 23-24; DESBOIS, Laurent. *A Odisseia do Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 26; SOUZA, José Inácio de Melo. *Os Primórdios do Cinema no Brasil. Op. cit.*, 32; e BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 21.

<sup>401</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 280.

a se organizar como empresários e desenvolve-se uma base para a produção de filmes de enredo. Isso porque a crescente demanda por títulos fez com que se conciliasse o interesse entre os primeiros produtores e o mercado exibidor, com destaque para o fato de que muitos desses pioneiros se dedicaram simultaneamente às atividades de importação, exibição e produção de filmes. Como consequência, o cinema brasileiro experimentou um período de certa estabilidade comercial. A importação de obras estrangeiras ainda não afastava o consumo do material produzido internamente; pelo contrário, a produção nacional representava cinquenta por cento do mercado.<sup>402</sup> Em termos quantitativos, nossa produção passou para 872 obras, sendo 237 de ficção.<sup>403</sup> No período, inicia-se também um contato inicial entre o setor e o governo, que encomenda algumas produções de propaganda.<sup>404</sup>

A partir de 1912 vislumbra-se a crise dessa *belle époque*, motivada por diversas razões. Naquele mesmo ano, houve um aumento de impostos alfandegários que, ao incidir na importação dos filmes impressos e nas fitas virgens, ocasionou tanto a diminuição na quantidade de cópias de obras prontas disponíveis quanto o encarecimento da matéria-prima base para a produção local.<sup>405</sup> Com o advento da Primeira Guerra Mundial, há uma paralisação no fornecimento desses produtos, agravando ainda mais a situação.<sup>406</sup> O cenário faz com que os profissionais técnicos e criativos que passaram a atuar no campo cinematográfico voltem a trabalhar em seus antigos trabalhos em jornais e teatros, descontinuando o avanço da profissionalização e especialização na área.<sup>407</sup>

Durante os acontecimentos da guerra, os estúdios de Hollywood aproveitam o ocaso europeu e o amadurecimento de seu modo de produção industrial para expandir internacionalmente seus mercados. As companhias americanas passam a ofertar obras de grande qualidade técnica e artística, acompanhadas de cuidadosas campanhas de publicidade,

---

<sup>402</sup> Cf.: SOUZA, José Inácio de Melo. *Os Primórdios do Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p.46.

<sup>403</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 280. Sobre o período, cf. também: SOUZA, José Inácio de Melo. *Os Primórdios do Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 30; DESBOIS, Laurent. *A Odisseia do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 4; SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 65; e GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema*. *Op. cit.*, p. 4.

<sup>404</sup> Sobre esse primeiro contato entre cineastas e Estado, cf.: DESBOIS, Laurent. *A Odisseia do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 26; SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 64; MOURA, R. A. *Bela Época (Primórdios – 1912), Cinema Carioca (1912 – 1930)*. In: RAMOS, Fernão Pessoa (Org.). *História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*; e GOMES, Paulo Emílio Salles. *A Expressão Social dos Filmes Documentais no Cinema Mudo Brasileiro (1898-1930)*. In: CALIL, C. A.; MACHADO, M. T. (Orgs.). *Paulo Emílio, um Intelectual na Linha de Frente*. São Paulo: Brasiliense: Embrafilme, 1986.

<sup>405</sup> CONDÉ, William Nunes, 2012 *apud* FREIRE, Rafael de Luna. *O Cinema no Rio de Janeiro (1914-1919)*. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. *Op. Cit.*, v. 1, p. 254.

<sup>406</sup> Cf.: DESBOIS, Laurent. *A Odisseia do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 27; e SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 67.

<sup>407</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema*. *Op. cit.*, p. 35.

que ajudariam a moldar o gosto por tais produtos, inclusive dos brasileiros. Muitas destas empresas abririam filiais no país para trabalhar também no circuito de distribuição e exibição. Os produtores nacionais, naquele momento, não podiam concorrer com o padrão de produção trazido por Hollywood. Os vínculos de solidariedade entre produtores e exibidores nacionais formados outrora são rompidos e as películas brasileiras passam a ter dificuldade de encontrar espaço para sua veiculação, sendo distribuídas majoritariamente em cidades do interior e regiões menos visadas.<sup>408</sup> A imprensa também dedicará menos atenção à nossa produção.<sup>409</sup>

Entre 1913 e 1921, serão produzidos 685 títulos, uma média de 76 por ano, bem inferior à média de 174 por ano da fase áurea.<sup>410</sup> Inobstante tal cenário, interessante observar como já nos primórdios de nossa produção é possível constatar textos de nossos cineastas defendendo o nascimento de uma “indústria” cinematográfica no país, como é o caso da matéria assinada pelo cineasta Antônio Leal para o *Gazeta de Notícias* em 10 de dezembro de 1915:

---

<sup>408</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema. Op. cit.*, 11, 36; e SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 79. No resumo de Antônio Moreno: “[n]o período de 1908 a 1911 encontra-se o modo ideal para o florescimento e desenvolvimento do cinema: o equilíbrio entre o produtor e o exibidor. Ou seja, os donos dos cinemas passam a produzir seus próprios filmes e a exibí-los, criando um ciclo próspero e revitalizando a criação artística. Esse fenômeno será sufocado, mais tarde, por três fortes razões: os filmes ‘cantantes’ estrangeiros começavam a se utilizar da audição simultânea do gramofone, quando os brasileiros ainda estavam longe de oinar a técnica de gravação; o preço compensador com que as fitas chegavam aos donos de cinema possibilitava-lhes auferir altos lucros, e contribuía para desencorajá-los de investir em produções nacionais; por último, a colonização cultural: na ordem mundial das coisas, o Brasil era forçado a importar ‘as novidades’, suas diversões, ao invés de fabricá-las” (MORENO, Antonio. *Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 26).

<sup>409</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema. Op. cit.*, p. 49.

<sup>410</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 280.

Figura 19. Trecho de página da Gazeta de Notícias

GAZETA DE NOTÍCIAS — Domingo 19 de Dezembro de 1915

# As grandes indústrias "Films"

**A INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA** — HON. VILAR: INDÚSTRIA — CENSA NASTI — CURSO DE BREVETAMENTO

Em sua primeira "sessão" de trabalho, a indústria cinematográfica brasileira teve um êxito brilhante, apresentando um filme que, além de ser muito interessante, foi também muito bem recebido pelo público. O filme, que se trata de um trabalho de caráter documental, foi apresentado em uma sessão que contou com a presença de muitas pessoas interessadas no assunto.

Entre os filmes que foram apresentados, destacamos o seguinte: "O curso de Brevetamento", que trata da preparação dos alunos para o exame de habilitação para a prática da aviação. Este filme foi muito bem recebido pelo público, que se interessou muito pelo curso e pelos alunos que nele participam.

Outro filme que foi muito bem recebido foi o "Curso de Brevetamento", que trata da preparação dos alunos para o exame de habilitação para a prática da aviação. Este filme foi muito bem recebido pelo público, que se interessou muito pelo curso e pelos alunos que nele participam.



**O SALVAMENTO** — Interim quadro dramático jogado pelos atores em plena conexão de purga

Um grupo de atores está em cena, aparentemente em uma situação de emergência ou conflito. Um homem está sendo ajudado ou sustentado por outros. O cenário parece ser um espaço aberto, talvez uma praça ou um campo.

**CABRERA** — O tempo de Cabreria, construído em grupo e mesmo individualmente para o teatro, se representa uma obra de arte. O tempo de Cabreria, construído em grupo e mesmo individualmente para o teatro, se representa uma obra de arte. O tempo de Cabreria, construído em grupo e mesmo individualmente para o teatro, se representa uma obra de arte.



**O transatlântico** — De verdade dirigido a 20 mil metros de altura, o filme mostra a partida de um navio de guerra. O filme mostra a partida de um navio de guerra, com o navio saindo do porto e se dirigindo para o mar aberto. O céu está azul e o mar é calmo.

Fonte: Arquivo Nacional (1915).

Com a crise, os cinegrafistas são obrigados a se adaptar e passam a produzir documentários, publicidade e registros sob encomenda, a chamada produção de “cavação”, além de cinejornais. Tais produções não encontravam concorrência exógena e, nos anos seguintes, serão as responsáveis por garantir um mínimo de sustentabilidade ao setor, inclusive, o custeio de filmes de enredo e de longas metragens. Segundo Jean-Claude Bernardet, somente em São Paulo, surgem 51 cinejornais até 1935.<sup>411</sup> Até o final da década de 1920, a produção nacional de obras ficcionais inspira-se na temática de crimes reais que mobilizaram a opinião pública e textos de sucesso da literatura. Os episódios da Primeira Guerra também acarretaram uma quantidade razoável de produções de cunho patriótico, tais como: *Pátria e Bandeira*, que contou com o apoio das forças armadas; *Le film du diable* (1917); *O Kaiser* (1917), nosso primeiro desenho animado; *O grito do Ipiranga* (1917) e *Tiradentes* (1917)<sup>412</sup> isso sem computar os diversos registros documentais das tropas brasileiras.

<sup>411</sup> Cf.: BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro*. Op. cit., p. 37-38.

<sup>412</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema*. Op. cit., p. 42; e FREIRE, Rafael de Luna. *O Cinema no Rio de Janeiro (1914-1919)*. Op. cit., p. 268.



**Figura 20. Fotograma sobrevivente da animação *O Kaiser* (1917), de Álvaro Martins**



Fonte: Wikimedia Commons (2012).

O aumento quantitativo e o desenvolvimento das salas nesse mesmo período não foram suficientes em si para garantir espaço para o produto nacional. Por vezes, a exibição de uma obra nacional era fruto da mera benevolência dos empresários proprietários dos espaços de exibição.<sup>413</sup> Esse cenário de adversidades, seja no polo da produção, seja no da comercialização, parece ter servido de base econômico-social para semear a mobilização política dos cineastas. Até aquele momento ainda não era possível falar na existência de uma “consciência cinematográfica nacional”, o que, conforme Paulo Emílio Salles Gomes e Anita Simis, só surgirá de fato ao longo da década de 1920.<sup>414</sup>

Sob o aspecto econômico, o novo decênio representou um aumento quantitativo e qualitativo na produção brasileira,<sup>415</sup> inclusive com uma descentralização da produção para outras regiões além de São Paulo e Rio de Janeiro – os chamados “ciclos regionais”. Francisco Serrador, presidente da Companhia Brasil Cinematográfica, compra uma série de salas e funda um poderoso complexo exibidor local. Após sua viagem para Hollywood, tenta articular em 1923, sem êxito, a criação de uma cidade cinematográfica. Não obstante, abre uma série de cinemas modernos e luxuosos nos anos seguintes, no Bairro dos Cinemas, hoje a

<sup>413</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema. Op. cit.*, p. 48; e SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 75. A tensão entre agentes do setor cinematográfico não ocorreu apenas entre produtores e exibidores. Quando as películas tiveram um aumento no tempo de duração, o preço por título aumentou, causando desentendimentos comerciais entre distribuidores e exibidores. Sobre o tema, cf.: FREIRE, Rafael de Luna. *O Cinema no Rio de Janeiro (1914-1919). Op. cit.*, p. 271.

<sup>414</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema. Op. cit.*, p. 51; e SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 63.

<sup>415</sup> Entre 1920 e 1929 foram produzidos 1419 títulos, que continuaram sendo, em sua esmagadora maioria, compostos de curtas metragens não ficcionais. Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 281. Segundo Paulo Emílio Salles Gomes, a produção entre 1923 e 1933 dobrou se comparada à década anterior. Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema. Op. cit.*, p. 51.

Cinelândia do Rio de Janeiro.<sup>416</sup> Adhemar Gonzaga, criaria em 1930 a Cinédia, importante polo de produção inspirada nos moldes dos estúdios americanos.<sup>417</sup> A despeito de tais iniciativas, ainda não se podia dizer que a produção brasileira estava estruturada em bases industriais.<sup>418</sup>

Muitos dos articulistas e colunistas da época que se manifestaram em defesa do setor nacional argumentavam a necessidade de organização da produção em moldes industriais, o que significava produzir filmes de enredo, dominar as técnicas de filmagem em série, aprimorar a escolha do elenco e assim por diante. Os exibidores também passaram a ser alvos de fortes críticas, como se tivessem abandonado o pacto em prol do cinema nacional. Nesse período, surgem campanhas em defesa da isenção para o filme virgem e pela obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais.<sup>419</sup> Ganhou certa notoriedade o *slogan* cunhado pelo cineasta Adhemar Gonzaga para a revista *Cinearte*: “Todo filme brasileiro merece ser visto”. Segundo Anita Simis:

[o]s artigos exigiam leis que salvaguardassem nossos filmes contra a má vontade dos exibidores e a ganância das companhias cinematográficas estrangeiras, que procuravam impedir a entrada de novos concorrentes. Não se tratava, portanto, de reivindicações de amparo financeiro ou

---

<sup>416</sup> Cf.: FREIRE, Rafael de Luna. *O Cinema no Rio de Janeiro (1914-1919)*. *Op. cit.*, p. 277-278; e SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 71.

<sup>417</sup> Sobre a Cinédia, cf.: GONZAGA, Alice. *50 Anos de Cinédia*. Rio de Janeiro: Record, 1987; SCHVARZMAN, Sheila. Entre *Cinearte* e Cinédia: Octavio Gabus Mendes e Mulher. In: CATANI, Afrânio Mendes *et al.* (Orgs.). *Estudos Socine de Cinema – Ano IV*. São Paulo: Panorama, 2003, p. 262-271; FERREIRA, Suzana Cristina de Souza. *Adhemar Gonzaga e a Cinédia*. *Op. cit.*; RAMOS, Lécio Augusto. GONZAGA, Adhemar. In: RAMOS, Fernão Pessoa; MIRANDA, Luiz Felipe (Orgs.). *Enciclopédia do Cinema Brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Senac, 2012. p. 347-350; e HEFFNER, Hernani. Cinédia. In: RAMOS, Fernão Pessoa; MIRANDA, Luiz Felipe (Orgs.). *Enciclopédia do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 167-169.

<sup>418</sup> Também é possível encontrar diversas matérias lamentando ou criticando a inexistência de uma estrutura produtiva industrial no campo cinematográfico. Nesse sentido: “[n]ão se pode dizer que exista no Brasil indústria cinematográfica organizada; tudo o que tem havido, tudo o que há por aí, nada mais são, pelo menos na aparência, que tentativas isoladas” (ESTADO DE SÃO PAULO, 4 de set. de 1918 *apud* BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 49). Ainda: “A indústria cinematográfica nacional...é uma pena, é uma lástima, mas força é confessar que não a temos” (REVISTA SELECTA, 1923 *apud* FREIRE, Rafael de Luna. *O Cinema no Rio de Janeiro (1914-1919)*. *Op. cit.*, p. 276).

<sup>419</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 83 e seguintes. Autran registra ainda que: “[j]á em 1924, Luiz de Barros explica, em texto publicado na coluna ‘O cinema no Brasil’ de Pedro Lima, que os direitos alfandegários cobrados pelo filme virgem importado sobrecarregavam a produção, solicitando ao governo federal a isenção deste insumo e o aumento na taxaço do filme impresso imoportado, destarte, a alfandega não perderia receita. Outra reivindicação do diretor no mesmo texto diz respeito à diminuição dos impostos municipais cobrados dos laboratórios, como compensação poder-se-ia cobrar mais impostos dos cinemas que não exibissem certo número de fitas brasileiras durante o ano. Paulo Emílio Salles Gomes contextualizou a problemática do filme virgem naquele momento: ‘Antigamente ele pagava para entrar no país muito menos do que o impresso, mas como a Alfandega não dispunha de uma câmara escura, os comerciantes declaravam como virgens boa parte dos filmes que pois passavam em seus cinemas. Para simplificar, a autoridade pública estabeleceu um imposto só para as duas categorias, o mais alto naturalmente’ (AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 204-205).

protecionistas, como a proibição da exibição de filmes estrangeiros ou o aumento dos seus impostos alfandegários.<sup>420</sup>

Com efeito, é nos anos 1920 que se vislumbra um maior engajamento das mídias impressas e um novo movimento de organização dos cineastas. As revistas *Selecta* e *Paratodos*, de 1919, e a *Cinearte*, a partir de 1924, foram importantes veículos para dar voz aos produtores, servindo também como espaço de diálogo e fonte de informação para a classe.<sup>421</sup> Dois de seus colunistas, também cineastas, Adhemar Gonzaga e Pedro Lima, foram responsáveis pela “primeira campanha contínua e sistemática em favor do cinema brasileiro de ficção”.<sup>422</sup> Nas palavras de Eliana Queiroz:

tal campanha se desenvolve em moldes que, por um lado, a aproximam das aspirações do nacionalismo na literatura e, por outro, participam das reivindicações nacionalistas de proteção à indústria brasileira, considerando o cinema um produto industrial da mais alta importância para o país.<sup>423</sup>

Em matéria do Estado de São Paulo de 19 de novembro de 1920, noticia-se que havia no Congresso Federal um projeto que propunha a inclusão de um filme nacional por semana

---

<sup>420</sup> SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 85. Jean Claude Bernardet argumenta que, ao contrário do que existia em outros setores do mercado, os cineastas não reivindicavam ações protecionistas contra os filmes importados em si, mas ações afirmativas a favor da produção nacional, em especial, a exibição compulsória e isenção sobre matérias primas. Cf.: BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 55.

<sup>421</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 82.

<sup>422</sup> GONZAGA, Adhemar; LIMA, Pedro, 1966 *apud* FREIRE, Rafael de Luna. *O Cinema no Rio de Janeiro (1914-1919)*. *Op. cit.*, p. 272.

<sup>423</sup> QUEIROZ, Eliana, 1981 *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 82. O desenvolvimento de uma consciência cinematográfica nacional não é um fenômeno isolado do setor e deve ser compreendido dentro do ideário nacionalista gerido ao longo de toda década de 1920. É interessante observar, por exemplo, que o movimento modernista, em suas diferentes vertentes, dedicou especial atenção ao cinema. Paulo Menotti del Picchia (1892-1988), por exemplo, um dos articuladores da Semana de 1922, além de escritor, esteve à frente do cinejornal *Sol e Sombra* (1923-1929), criado junto com seu irmão. A companhia dos Del Picchia atuou na produção de diversas obras informativas, documentais e de propaganda, inclusive encomendadas pelo governo do Estado. Sobre a relação dos modernistas com o cinema, cf.: ESCOREL, Eduardo. *Adivinhadores de Água: Pensando no Cinema Brasileiro*. São Paulo: Cosac Naify, 2005; PARANAGUÁ, Paulo Antônio. *A Invenção do Cinema Brasileiro: Modernismo em Três Tempos*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2014; STEFANO, Fabiane Rodrigues. *Klaxon e a Crítica de Cinema no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Mídias) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000; FABRIS, Annateresa; FABRIS, Mariarosaria. Cinema e Modernidade em Klaxon. *Porto Arte*, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 7-15, 1992; XAVIER, Ismail. *Sétima Arte: Um Culto Moderno*. São Paulo: Perspectiva, 1978; SANTOS, Márcia Juliana. Cavar, Criticar e Documentar: Aspectos Múltiplos da Produção Fílmica em São Paulo nos Anos de 1920 a 1940. *História*, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 364-382, 2015; GUIMARÃES, Adalberto Rafael; BORGES, Telma. Música, Cinema e Literatura na Crítica de Mário de Andrade, em Klaxon: Mensário de Arte Moderna. *Terra Roxa e Outras Terras*, Londrina, v. 24, p. 27-38, 2012; CUNHA, João Manuel dos Santos. *A Lição Aproveitada: Modernismo e Cinema em Mário de Andrade*. Cotia: Ateliê, 2011; SILVA, Júlio Cezar Bastoni da. Depois do “Sarampão Antropofágico”: o Cinema na Obra de Oswald de Andrade Pós-1930. *Terra Roxa e Outras Terras*, Londrina, v. 29, p. 52-63, dezembro de 2015; e DOCE, Cláudia Camardella Rio. Oswald de Andrade e o Cinema. *Revista FronteiraZ*, São Paulo, n. 12, p. 47-59, jun. 2014.

nas programações dos cinemas, “sob pena de um agravamento sério de taxas”.<sup>424</sup> Ao longo da década, o setor audiovisual também tentara articular a redução das tarifas alfandegárias para importação do filme virgem.<sup>425</sup> Tais pautas continuariam a ser reclamadas pelos produtores nos anos vindouros, porém, sem uma resposta efetiva e imediata do Estado.

A despeito das campanhas em prol do cinema nacional e dos pleitos mencionados anteriormente, a relação entre Estado e cinegrafistas perdurou por muito tempo como meramente prestacional, ou seja, os produtores tratavam de produzir registros documentais e propagandas para o governo. A título de exemplo, em 7 de setembro de 1922 é inaugurada a Exposição Internacional comemorativa do Centenário da Independência do Brasil, de iniciativa do Governo Federal. De acordo com Eduardo Morettin, “pela primeira vez em sua história, o Estado brasileiro ocupava-se do cinema”.<sup>426</sup> Os responsáveis pela sua organização estavam interessados tanto nas exibições de obras como parte da programação quanto nos registros audiovisuais dos acontecimentos em torno das celebrações. Chegou-se a discutir a realização de um grande filme histórico, mas as produções acabaram limitadas a documentários. A ação pode ser interpretada mais como uma iniciativa isolada do que como uma política pública em favor do setor, mas já denota alguma atenção do Estado sobre a área.<sup>427</sup>

Ainda que a relação do Estado com a produção audiovisual tenha se inaugurado nesses serviços sob encomenda, no princípio do século XX surgiam as primeiras normas disciplinando o funcionamento de salas. Em 10 de setembro de 1924, por exemplo, o Decreto nº 16.590/1924 instituiu o “regulamento das casas de diversões públicas”, tratando também do

---

<sup>424</sup> ESTADO DE SÃO PAULO, 19 de nov. de 1920 *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 101.

<sup>425</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 89 e seguintes. Pedro Lima irá escrever que a isenção dos direitos pagos na Alfândega sobre filmes virgens seria “o maior apoio que se poderia dar ao desenvolvimento da indústria cinematográfica”, argumentando que: “nenhuma companhia poderá estabelecer-se solidariamente e fabricar filmes no Brasil, enquanto os direitos alfandegários lhes privem de poderem competir com as fábricas estrangeiras! Basta dizer que a matéria-prima paga mais de impostos do que o seu custo real no país de origem” (LIMA, Pedro, 1926 *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 89-90).

<sup>426</sup> MORETTIN, Eduardo. *Cinema e Estado no Brasil: A Exposição Internacional da Independência em 1922 e 1923. Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 89, p. 137-148, 2011, p. 138.

<sup>427</sup> Cf.: SOUZA, José Inácio de Melo. *Os Primórdios do Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 198; e FREIRE, Rafael de Luna. *O Cinema no Rio de Janeiro (1914-1919). Op. cit.*, p. 275. Segundo Natalia Barrenha, “o poder público durante a República Velha (1889-1930) foi um dos principais patrocinadores da produção cinematográfica de não ficção no Brasil, solicitando reportagens, registros da Comissão Rondon e filmes de propaganda, educativos ou voltados à saúde pública” (BARRENHA, Natalia. E o Estado Entra em Cena (1932-1966). In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro. Op. cit.*, v. 1, p. 491). Maria Rita Galvão e Jean-Claude Bernardet argumentam que “foi em função de seus próprios interesses que Washington Luiz financiou Rossi nos anos 20, ou a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, durante as sucessivas ‘campanhas do café’, sustentou dezenas de cinegrafistas” (GALVÃO, Maria Rita; BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema. Op. cit.*, p. 55).

cinematógrafo. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 18.527/1928, que aprova o regulamento da organização das empresas de diversões e da localização dos serviços teatrais, previa limite de jornada de trabalho dos músicos dos cinematógrafos (artigo 40), a obrigatoriedade de apresentação de programas nesses locais (artigo 46), dentre outras questões. Aliás, Carlos Roberto de Souza anota que em 1921 já havia o Departamento de Censura Teatral e Cinematográfica do Estado de São Paulo, ligado ao Gabinete de Investigações da Polícia, uma iniciativa de fiscalização e censura antes mesmo da instituição de mecanismos semelhantes no âmbito federal.<sup>428</sup>

*The Jazz Singer*, de 1927, inaugura uma nova fase do cinema mundial, com filmes falados. As salas de exibição passaram por um período de adaptação, marcado pela incapacidade de receber a nova tecnologia, o que acarretou inúmeras reprises. Em um primeiro momento, esse estranhamento gerou uma expectativa em nossos produtores de que o público não se acostumaría com o idioma estrangeiro. Em certa medida, o novo cenário abriu algum espaço para produções locais. Contudo, não muito depois, a audiência já havia se acostumado com as legendas e o cinema falado acaba por eclipsar o conteúdo nacional.<sup>429</sup> Mais uma vez, evidenciava-se a urgência de alguma medida de amparo estatal.

---

<sup>428</sup> Cf.: SOUZA, José Inácio de Melo. *Os Primórdios do Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 194.

<sup>429</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 91; DESBOIS, Laurent. *A Odisseia do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 28; e VIEIRA, João Luiz. *A chanchada e o cinema carioca (1930-1950)*. *Op. cit.*, p. 345. Segundo Celso Sabadin, “fortalecidos pelo final da Primeira Guerra, os Estados Unidos intensificaram cada vez mais suas estratégias de dominação mercadológica, cultural e financeira sobre os demais países, entre eles o Brasil. Em 1921, 71% dos filmes exibidos no Brasil são norte-americanos. Em 1925 e 1929, essa porcentagem sobe para 80% e 86%, respectivamente. [...] O Brasil, que rodou uma média de doze longas anuais no período compreendido entre 1925 e 1930, viu esse número cair para menos de quatro por ano na década seguinte” (SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada*. *Op. cit.*, p. 212. De acordo com Robert Sklar: “[a] maior quantidade de filmes norte-americanos foi enviada, na década de 20, à Austrália, à Argentina e ao Brasil, nessa ordem” (SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. *Op. cit.*, p. 255).

### III.2. A Era Vargas e o Cinema Educativo

A Revolução de 1930 veio encontrar o cinema brasileiro numa crise quase desesperadora que aumentou pela queda de câmbio e retração dos negócios.

ASSOCIAÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PRODUTORES BRASILEIROS, em relatório de 1937<sup>430</sup>

O cinema falado é o grande culpado da transformação  
Dessa gente que sente que um barracão prende mais que um xadrez  
Lá no morro, seu eu fizer uma falseta  
A Risoleta desiste logo do francês e do Inglês

A gíria que o nosso morro criou  
Bem cedo a cidade aceitou e usou  
Mais tarde o malandro deixou de sambar, dando pinote  
E só querendo dançar o foxtrote

NOEL ROSA, *Não Tem Tradução* (1933)

A política de cinema da Era Vargas é reflexo da ideologia nacionalista e desenvolvimentista iniciada em 1930 e que fundamenta e orienta toda a estruturação jurídica e burocrática de atuação do Estado no campo econômico e cultural nos anos seguintes. Nesse momento histórico, não apenas a produção cinematográfica, mas a cultura é reconhecida como setor estratégico, passando a ser objeto da produção normativa do Estado.

Costuma-se atribuir ao Governo Vargas a própria inauguração das políticas culturais no Brasil.<sup>431</sup> Evidentemente, a cultura e as artes não passaram a ser objeto da ação do Estado apenas na década de 1930. Porém, tanto o Regime Imperial como a Velha República deram seguimento à tradição do Estado mecenas, começada com D. João VI e consubstanciada no

---

<sup>430</sup> ASSOCIAÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PRODUTORES BRASILEIROS. *Relatório da Diretoria. Biênio de 2-6-1934 a 2-6-36*. Rio de Janeiro, 1937.

<sup>431</sup> Cf.: RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais no Brasil: Tristes Tradições, Enormes Desafios. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007; NASCIMENTO, Alberto Freire. Política cultural no Brasil: do Estado ao Mercado. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3º, 2007, Salvador. *Anais...* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2007; e CALABRE, Lia. *Políticas Culturais no Brasil: Dos Anos 1930 ao Século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

patrocínio de missões artísticas, construção de espaços culturais e criação de academias de artes – cada um com suas particularidades.<sup>432</sup>

Foi com Getúlio que a cultura passa a ser objeto de ações coordenadas em prol do seu fomento, preservação e acesso. Estrutura-se então uma burocracia especializada no campo cultural, exemplificada na criação: do Ministério da Educação e Saúde (MES), do regulamento dos serviços de radiocomunicação (Decreto nº 21.111/1932); do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), do Serviço de Radiodifusão Educativa, do Museu Nacional de Belas Artes, todos pela Lei nº 378/1937; do Serviço Nacional de Teatro (SNT) pelo Decreto-Lei nº 92/1937; do Instituto Nacional do Livro, pelo Decreto-Lei nº 93/1937; do Conselho Nacional de Cultura pelo Decreto-Lei nº 526/1938 – para citar alguns exemplos.

Também na seara constitucional, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, inova ao trazer um capítulo dedicado à educação e cultura (Título V, Capítulo II). A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, e a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1924 de fevereiro de 1891, tratavam da liberdade de expressão e credo, proteção à propriedade intelectual e do ensino, mas não se debruçaram especificamente sobre a cultura.<sup>433</sup> A de 1934, por outro lado, previa o dever do Estado de “*favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual*” (artigo 148). Promover o desenvolvimento da cultura deixa de ser um ato de benevolência do governante, na figura do mecenas, para se tornar um dever constitucional do Estado.

---

<sup>432</sup> Cf.: DIAS, Elaine. A Representação da Realeza no Brasil: Uma Análise dos Retratos de D. João VI e D. Pedro I, de Jean-Baptiste Debret. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 243-261, 2006; TREVISAN, Anderson Ricardo. Debret e a Missão Artística Francesa de 1816: Aspectos da Constituição da Arte Acadêmica no Brasil. *Plural*, São Paulo, n. 14, p. 9-32, 2007; SCHWARCZ, Lilia Katri Moritz. A Natureza como Paisagem: Imagem e Representação no Segundo Reinado. *Revista USP*, São Paulo, n. 58, p. 6-29, 2003; SCHWARCZ, Lilia Katri Moritz. *As Barbas do Imperador: D. Pedro II, um Monarca nos Trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998; e CHAVES, Mariana Guimarães. O Patronato Imperial e o Papel das Artes na Formulação dos Projetos Nacionais (1841-1889). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27º, Natal, 2013. *Anais...* Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013.

<sup>433</sup> A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, previa: a liberdade de expressão e de prática religiosa; o direito de propriedade dos inventores sobre suas descobertas e produções; a instrução primária gratuita e o ensino de ciências, letras e artes nos colégios e universidades (artigo 179, incisos IV, V, XXVI, XXXII e XXXIII). A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, por sua vez, previa: o ensino laico (artigo 72, § 6º), a liberdade de manifestação do pensamento (§ 12), o livre exercício de profissões intelectuais (§ 24), a tutela dos inventos industriais e marcas, a proteção aos autores das obras artísticas e literárias (§§ 25, 26 e 27); e a liberdade de culto (§§ 28 e 29).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, de modo semelhante, previa que “a arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares” e que “é dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino” (artigo 128). Dispunha ainda que “os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios” e que “os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional” (artigo 134). Reforçava-se, assim, a concepção de que cabia prioritariamente ao Estado a defesa e promoção da cultura nacional. Constitucionalmente, mantinha-se portanto a atribuição do papel do Estado na proteção da cultura.

No caso específico do cinema, pode-se dizer que a ação do Governo Federal se organizou em três frentes: a instituição de instrumentos de opressão, repressão e censura contra conteúdos que não refletiam a ideologia do governo; a promoção e difusão do cinema informativo e educativo; e a criação de incentivos econômicos ao setor. Essas abordagens não são projetos independentes dentro do governo, ainda que em determinado momento tenham contado com órgãos mais especializados na organização burocrática, pois integram o conjunto da política de cinema da Era Vargas, expressa desde o seu marco legal, o Decreto nº 21.240/1932. Trata-se da instrumentalização do cinema em favor do projeto nacionalista e desenvolvimentista, no caso, em sua vertente pedagógica de organização da população brasileira.<sup>434</sup>

No final de 1931, importadores estrangeiros e exibidores fundaram a Associação Brasileira Cinematográfica para fortalecer a articulação de seus interesses junto ao governo, em especial, o pleito de diminuição das tarifas aduaneiras. Em resposta, os produtores logo se organizariam para apresentar suas próprias ideias e projetos em defesa da produção nacional, iniciativa esta que resultaria na abertura da Associação Cinematográfica dos Produtores Brasileiros (ACPB). Os cineastas sugeriram a sua versão de propostas ao governo provisório de Vargas já no ano seguinte, incluindo tanto a isenção das taxas de importação de filmes virgens como a obrigatoriedade de exibição de conteúdo nacional. As sugestões iam além e propunham até a subscrição de ações pelo Governo de sociedades anônimas organizadas para

---

<sup>434</sup> Nesse sentido, cf.: ASSIS, Paula. *Cultura, Política e Mercado: O Cinema Nacional na Era Vargas. Temáticas*, Campinas, v. 22, n. 43, p. 159-182, 2014; e CALABRE, Lia. *Políticas Culturais no Brasil. Op. cit.*, p. 26 e seguintes.



a produção de filmes (proposta 8), já flertando com uma forte presença do Poder Público na produção nacional.<sup>435</sup>

Vale lembrar que na virada da década, com a chegada do som, a produção brasileira reduziu drasticamente, ao contrário da expectativa dos produtores. Os custos de realização de um filme aumentavam e era necessário superar as barreiras tecnológicas. Além disso, muitas salas acabaram fechando dada a dificuldade de adaptação para receber os equipamentos adequados para o filme sonorizado – naquele momento, fornecidos pelos EUA.<sup>436</sup>

A pretensão protecionista dos produtores vai ao encontro das convicções de Getúlio, que solicitou ao recém-criado MES, sob a gestão de Francisco Campos, a organização de uma comissão para encaminhar o assunto. O grupo, que contava com representantes de diversas áreas, elaborou o texto base que viria a se tornar o Decreto nº 21.240/1932.

Esse Decreto nacionalizou o serviço de censura de filmes (artigo 1º) e estabeleceu que nenhuma obra poderia ser exibida sem o devido certificado do MES (artigo 2º), além do pagamento da “Taxa Cinematográfica para a educação popular” (artigo 3º).<sup>437</sup> À comissão responsável pela avaliação dos filmes cabia autorizar a exibição, aplicar cortes, classificar os filmes como educativos, declarar se era impróprio para menores, tendo inclusive poderes para interditar a exibição (artigo 7º). A fiscalização ficaria a cargo das autoridades policiais (artigo 23) e o descumprimento das determinações da comissão poderia acarretar a aplicação de multa, apreensão do filme e cassação da licença de funcionamento do exibidor (artigo 10).<sup>438</sup>

O ato normativo também previa a instituição do Convênio Cinematográfico Educativo, no bojo do MES, com a finalidade de manutenção de um cinejornal oficial; promover espetáculos infantis educativos em cinemas; criar incentivos econômicos às empresas nacionais produtoras de filmes e aos distribuidores e exibidores em geral, podendo inclusive

---

<sup>435</sup> Cf.: ASSOCIAÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PRODUTORES BRASILEIROS, 1937 *apud* BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 64.

<sup>436</sup> Cf.: VIEIRA, João Luiz. *A chanchada e o cinema carioca (1930-1950). Op. cit.*, p. 346.

<sup>437</sup> Segundo Anita Simis: “o Estado aplicou, no ano seguinte, a renda oriunda da taxa na aquisição de filmes para a filmoteca oficial, ‘suficiente’ ainda para o custeio do próprio serviço de censura, para pagar as edições da Revista Nacional de Educação, com ‘um largo saldo ainda sem aplicação’, que poderia ser contribuído para a capitalização das produtoras existentes, se tivessem investido no filme educativo” (SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 35).

<sup>438</sup> É importante observar que a censura cinematográfica não foi uma prática exclusiva do Governo Vargas e acompanhou toda a história da fundação do cinema. Geraldo Santos Pereira indica que “a censura cinematográfica foi introduzida na Inglaterra em 1909, na Itália em 1913 e na França em 1919, sendo que esta última ação foi a primeira a criar a censura nacional para todo o seu território e de além-mar, dando estabilidade à apresentação do filme em todos os cinemas do país” (PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 291).

reduzir ou isentar impostos e taxas, além de apoiar o cinema escolar (artigo 15).<sup>439</sup> Previa-se também a criação de um órgão técnico, ainda no bojo do Ministério, destinado não só a estudar e orientar a utilização do cinematógrafo, assim como dos demais processos técnicos que servissem como instrumentos de difusão cultural (artigo 22).<sup>440</sup>

O Decreto reduziu a tarifa alfandegária para a importação de filmes comuns, que, segundo os considerandos do decreto, visava “*permitir a reabertura de grande número de casas de exibição, com o que lograrão trabalho numerosos desempregados*” (artigo 16). Segundo Anita Simis, o número de casas de espetáculo, inclusive cineteatros e cinematógrafos, havia caído de 1.439 em 1922 para 1.262 em 1933, motivado pela dificuldade de os pequenos exibidores equiparem suas salas com equipamentos sonoros – como já mencionado acima. A autora também aponta que a medida ampliou as importações, que passaram de 18 mil quilos de filmes em 1932 para 28 mil no ano seguinte.<sup>441</sup> Os filmes virgens, reconhecidos nos considerandos do decreto como a “*matéria prima indispensável ao surto da indústria cinematográfica no país*”, foram igualmente contemplados pela redução das tarifas (artigo 17). Contudo, com a depreciação da moeda no período, o custo real manteve-se a patamares semelhantes a 1929. Essa dificuldade de acesso à matéria prima básica continuava representando um óbice à continuidade do desenvolvimento do setor no país.<sup>442</sup> Em outros termos, apesar de atender a uma das primeiras pautas dos produtores nacionais, decidiu-se por reduzir também a tributação sobre os filmes impressos, de modo que, na prática, continuava mais barato importar filmes prontos do que a película virgem para a produção local.

Finalmente, o diploma estabelecia a obrigatoriedade de inclusão de um filme educativo em cada programa (artigo 11) e de filmes nacionais na programação de cada mês (artigo 13). Nesse sentido, o Decreto é o marco legal de proteção da produção nacional, reconhecendo a necessidade de se instituir instrumentos de reserva de exibição nos cinemas.

---

<sup>439</sup> Anita Simis explica que o Convênio, atrasado pela Revolução Constitucionalista, somente seria realizado em janeiro de 1933, presidido por Roquete Pinto. A Associação Cinematográfica de Produtores Brasileiros indica em seu relatório de gestão que as discussões do evento foram pouco frutíferas, motivando os cineastas a articular paralelamente sua pauta diretamente com o Presidente. Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 102.

<sup>440</sup> O órgão acabou não sendo efetivamente criado, dando lugar ao Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), do qual trataremos mais adiante.

<sup>441</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 94.

<sup>442</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 95.

Evidentemente, a opção pela natureza educativa da obra condiz com a perspectiva estratégica do governo Vargas.<sup>443</sup>

Anita Simis narra que a ACPB, a fim de buscar a concretização de tal dispositivo, apresentou um memorial diretamente ao Presidente narrando a pressão dos importadores estrangeiros sobre os exibidores nacionais contra a exibição da produção brasileira. Os exibidores, já sindicalizados, articularam uma campanha na imprensa contra a obrigatoriedade de exibição, alegando que a produção nacional não oferecia qualidade ou quantidade consideráveis. Na verdade, tais exibidores preocupavam-se com a diminuição de suas margens de lucro, posto que os filmes estrangeiros de longa-metragem já eram vendidos conjuntamente com curtas, o que comprometia a renda obtida na bilheteria. Este embate foi mediado pelo então presidente da Comissão de Censura do MES, Edgard Roquette-Pinto, fixando-se em 1934 a obrigatoriedade de exibição de um curta nacional para qualquer gênero, reduzindo, porém, a medição mínima para cem metros.<sup>444</sup>

De todo modo, a medida foi recebida com entusiasmo pelos produtores cinematográficos nacionais. Em 30 de junho de 1934, a ACPB promoveu um evento de agradecimento a Getúlio Vargas pela instituição da obrigatoriedade de exibição de conteúdo nacional. O discurso proferido pelo presidente, “o cinema nacional como elemento de aproximação dos habitantes do país”, é bem ilustrativo da visão estratégica atribuída ao meio:

[s]anear a terra, polir a inteligência e temperar o caráter do cidadão, adaptando-o às necessidades do seu hábitat, é o primeiro dever do Estado. Ora, entre os mais úteis fatores de instrução, de que dispõe o Estado

<sup>443</sup> Segundo Natalia Barrenha, “[a] primazia do filme educativo como alvo dessa obrigatoriedade se explica pela compreensão que se tinha sobre o cinema entre educadores, intelectuais e políticos. O cinema era tido como uma diversão popular atraente para as massas incultas, porém, por seus conteúdos ‘repreensíveis’, era visto em geral com desconfiança, tanto que era preciso ser domado e controlado pela censura, revertendo-se, assim, em algo de natureza útil ou louvável, capaz de afastar as mentes da pura evasão ou, pior, da imoralidade e de seus efeitos condenáveis. Percebeu-se desde cedo que o cinema poderia ser usado com sucesso na educação, como uma ferramenta eficiente de conhecimento e aprendizagem, o que compreendia a construção de uma visão de mundo da qual decorreria a formação política dos estudantes. Em suma, através de um meio massivo e sensorialmente atraente, chaga-se pela educação também à propaganda” (BARRENHA, Natalia. *E o Estado Entra em Cena (1932-1966)*. *Op. cit.*, p. 491-492).

<sup>444</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 104. Ainda segundo Anita Simis: “[c]om a introdução da obrigatoriedade de exibição [prevista no Decreto nº 21.240/1932], [a] situação calamitosa desaparece e surge um clima de euforia. Para atender à obrigatoriedade de exibição, era necessário apresentar oito filmes por semana, com três cópias cada um. Constituiu-se, então, uma distribuidora, a Distribuidora de Filmes Brasileiros (DFB), para evitar que a fiscalização ficasse prejudicada e para que não houvesse concorrência entre as distribuidoras, rebaixando os preços. A DFB foi transformada em organização comercial em 18 de outubro de 1935. [...] Quatro meses depois, foram lançados no mercado cerca de 104 complementos, com 330 cópias produzidas por 19 empresas, e, no ano seguinte, 400 filmes. Após dois anos, o número de empresas subia para 62. Crescia também o número de filmes exibidos em São Paulo [...], embora os filmes americanos detivessem a maior fatia do mercado cinematográfico” (SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 104-105).

moderno, inscreve-se o cinema. Elemento de cultura, influenciando diretamente sobre o raciocínio e imaginação, ele apura as qualidades de observação, aumenta os cabedais científicos e divulga o conhecimento das coisas [...].

O cinema será, assim, o livro de imagens luminosas, no qual as nossas populações praieiras e rurais aprenderão a amar o Brasil, acrescentando a confiança nos destinos da Pátria. Para a massa dos analfabetos, será essa a disciplina pedagógica mais perfeita, mais fácil e impressiva. Para os letrados, para os responsáveis pelo êxito da nossa administração, será uma admirável escola. [...]

Associando ao cinema o rádio e o culto racional dos desportos, completará o Governo um sistema articulado de educação mental, moral e higiênica, dotando o Brasil dos instrumentos imprescindíveis à preparação de uma raça empreendedora, resistente e varonil. E a raça que assim se formar será digna do patrimônio invejável que recebeu.<sup>445</sup>

Gestado desde 1932, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC) é criado pouco tempo depois por meio do Decreto nº 24.651/1934. O órgão, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, tinha como competências estudar a utilização do cinematógrafo, da radiotelegrafia e demais processos técnicos e outros meios que sirvam como instrumento de difusão; estimular a produção, favorecer a circulação e intensificar e racionalizar a exibição, em todos os meios sociais, de filmes educativos; classificar os filmes educativos, para se promover a sua intensificação, por meio de prêmios e favores fiscais; e orientar a cultura física (artigo 2º). O ato também determinava os valores da taxa de censura

---

<sup>445</sup> VARGAS, Getúlio, 1934 *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 29-30. A percepção do caráter estratégico do cinema como ferramenta de propaganda e educação não foi exclusiva de Vargas. No final da Velha República, em 1927, foi aberta uma Comissão de Cinema Educativo sob a Diretoria Técnica de Instrução Pública, visando estudar como utilizar o cinema nas escolas e expandir seu aproveitamento na instrução. No fim da década de 1920, iniciava-se uma campanha em defesa do cinema educativo em diversas frentes: Cláudio de Mello, em *Fan*, Mário Behring, em *Cinearte*, e Joaquim Canuto Mendes de Almeida, que, além de professor da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, também trabalhara no meio como diretor e argumentista. Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 31. Em sentido semelhante, Gustavo Capanema, Ministro da Educação de Vargas, ponderava que o cinema teria o poder de “influir beneficentemente sobre as massas populares, instruindo e orientando, instigando os belos entusiasmos e ensinando as grandes atitudes e as nobres ações. Mas pode, também, ao contrário disso, agir perniciosamente, pela linguagem inconveniente, pela informação errada, pela sugestão imoral ou impatriota, pela encenação do mau gosto. [Daí a necessidade de o Estado intervir no cinema], com o objetivo de fazer do simples meio de diversão que ele é, um aparelho de educação” (CAPANEMA *apud* SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 104-105). Um dos indicadores da centralidade do cinema educativo na Era Vargas está no número de escolas com projetores: 50 em 1931 para 482 em 1935, sendo que 244 eram públicas. Cf.: SIMIS, Anita. *Cinema e Cineastas em Tempos de Getúlio Vargas. Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 9, p. 75-80, 1997.

(por metragem de filme), isentando os filmes nacionais educativos e reduzindo 50% do montante para as obras nacionais (artigo 6º).<sup>446</sup>

Em primeiro momento, o DPDC dedica-se efetivamente à causa do cinema educativo. Contudo, já a partir de 1935, na gestão de Lourival Fontes, o órgão passará a privilegiar gradativamente a censura e propaganda do Estado. Nessa linha, o órgão acabaria sendo um laboratório precursor do futuro Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), criado em 1939.<sup>447</sup>

Com o controle da censura sob comando do DPDC, o Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, articula a atração da competência para atividades de difusão cultural via cinema educativo. Nesse contexto, entrega à Roquete Pinto a idealização e organização de um órgão dedicado especificamente à promoção do cinema educativo, que passa a operar experimentalmente em março de 1936. Com a Lei nº 378/1937, que reorganiza o MES, é criado o INCE – destinado a promover e orientar a utilização da cinematografia e como processo auxiliar do ensino como meio de educação popular em geral (artigo 40). Para conduzir as produções, convidou Humberto Mauro, um dos cineastas mais relevantes do período.<sup>448</sup>

O INCE atuou na promoção de projeções para escolas, organização de uma filmoteca, no apoio técnico a produções e na produção e distribuição de obras de caráter informacional e educativo. Estima-se que o órgão tenha produzido mais de 400 títulos até o seu fechamento

---

<sup>446</sup> Note-se que a criação do DPDC acabou esvaziando o texto do Decreto nº 21.240/1932, que previa um órgão de censura atrelado ao MES. Segundo Anita Simis, o então ministro da Educação Gustavo Capanema buscou elaborar um plano para a estruturação de seu próprio órgão. Porém, a disputa entre ministérios acabou fazendo com que o DPDC fosse subordinado ao Ministério da Justiça. Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 46. O projeto de Capanema daria origem ao INCE, do qual trataremos mais adiante.

<sup>447</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 47 e seguintes; e BARRENHA, Natalia. *E o Estado Entra em Cena (1932-1966)*. *Op. cit.*, p. 493.

<sup>448</sup> Antes mesmo do INCE, o Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura já produzia filmes informativos e educativo para produtores agrícolas. O Decreto-Lei nº 6.254/1944, autorizou este Ministério a vender seus filmes.

em 1966. Contudo, o INCE não se dedicou especificamente ao fomento do cinema como atividade industrial.<sup>449</sup>

A atuação do INCE e de diversas outras políticas culturais do MES seriam influenciadas posteriormente pelo DIP, criado pelo Decreto-Lei nº 11.915/1939, em substituição ao DPDC. Dentre suas finalidades, o DIP deveria fazer a censura do cinema, estimular a produção de filmes nacionais, classificar os filmes educativos e os nacionais para a concessão de prêmios, favores, vantagens e sugerir ao Governo isenções e reduções de taxas para os mesmos (artigo 2º, incisos “c” a “e”). O DIP não apenas conduzia os rumos da produção educativa e informativa no audiovisual, pelos instrumentos de censura, mas também retomou para si ações de difusão, como a organização de concursos, produções próprias e outras ações relacionadas à propaganda do governo.

Porém, com a gradativa intensificação da produção do INCE, os produtores nacionais acabaram perdendo parte relevante de seu mercado, posto que os exibidores podiam receber gratuitamente tais conteúdos estatais, que já eram referendados pela censura e atendiam à regra de obrigatoriedade da exibição. Segundo Natalia Barrenha, para aplacar os ânimos dos produtores, foi finalmente estabelecida finalmente a cota de exibição de filmes nacionais.<sup>450</sup>

Assim, o Decreto-Lei nº 1.949/1939, previa que os cinemas estavam obrigados a exibir anualmente, no mínimo, um filme nacional de enredo e de longa-metragem (artigos 33 e

---

<sup>449</sup> Segundo Geraldo Santos Pereira, “apesar de exercer escassa influência na evolução do cinema brasileiro, o INCE serviu como escola para diretores e documentaristas, roteiristas, montadores, técnicos de som e trucadores de filmes de curta-metragem, além de promover a integração do cinema educacional do país. Não teve a entidade, contudo, uma ação decisiva na formulação de medidas de estímulo industrial ao cinema brasileiro, e sua criação, de certa forma, a retardou, por dar a falsa impressão de estar o poder público cuidando de seu fomento, quando, na verdade, atendida unicamente ao setor educativo e cultural” (PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 293). Em sentido semelhante, João Luiz Vieira afirma que: “é essa produção documental da década de 1930 que, paralelamente à produção dos longas-metragens da Cinédia, Brasil Vita e sonofilmes, entre outras produtoras menores, que manterá artistas e técnicos em atuação, possibilitando o exercício da prática cinematográfica” (VIEIRA, João Luiz. *A chanchada e o cinema carioca (1930-1950)*. *Op. cit.*, p. 358). Sobre o INCE, cf. também: PEREIRA, Lara Rodrigues. Características do Instituto Nacional de Cinema Educativo: Organização Administrativa e Categorização de suas Narrativas. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, v. 14, p. 1-16, 2020.

<sup>450</sup> Cf.: BARRENHA, Natalia. *E o Estado Entra em Cena (1932-1966)*. *Op. cit.*, p. 497.

34).<sup>451</sup> O ato normativo também reforçava a competência do DIP para examinar os filmes nacionais para efeito da exibição obrigatória (artigo 36), promover a edição de filmes (artigo 37) e avaliar quais filmes poderiam ser exportados (artigo 41). O Decreto-Lei nº 1.949/1939 revisava ainda o valor da “taxa cinematográfica para a educação popular”, por metro linear e por cópia, isentando, porém, os filmes nacionais educativos e instituindo uma cobrança única para os demais nacionais, independentemente do número de cópias (artigo 42). Parte da renda obtida com a taxa estava prevista para a premiação para os produtores de filmes nacionais (artigo 43).<sup>452</sup>

Ademais, o Decreto-Lei, ao revisar a tarifa alfandegária, também reduzia sua cobrança para o caso de filmes virgens e educativos (artigo 47); proibia a atuação de cinegrafistas estrangeiros sem licença do DIP (artigo 48) e de exportação de filmes sem licença (artigo 49); obrigava a aquisição de uma cota de 10% de obras nacionais pelos importadores sobre a metragem importada anualmente (artigo 50); e determinava a obrigatoriedade de registro dos produtores e operadores cinematográficos no DIP (artigo 51) e da assinatura de um convênio para regular a relação entre produtores nacionais, exibidores e importadores (artigo 52). Nesse sentido, apesar de apresentar um continuísmo da política cinematográfica baseada no binômio educação-propaganda, a norma avançava significativamente na instituição de reservas de mercado, a regulação sobre a atividade econômica e criação de outros incentivos como prêmios.

O Decreto-Lei de criação do DIP, aos moldes do Decreto nº 21.240/1932, é um exemplo de como a política de cinema fundamentava-se no tripé censura e propaganda, educação e indústria nacional. Mesmo com a ingerência do DIP, o INCE não deixou de atuar

---

<sup>451</sup> Geraldo Santos Pereira critica que a cota era “absurdamente tímida e acintosa ao grau de desenvolvimento já alcançado àquela época, pelo cinema nacional. Naquele ano de 1939 o cinema brasileiro já dispunha de diversas empresas produtoras, algumas movimentando elevados recursos financeiros, como a ‘Sonofilmes’, de Wallace Downey e Alberto Buinton Jr., a ‘Brasil Vita Filmes’, de Carmen Santos, com estúdios e modernas instalações técnicas, e já naquele tempo empenhada na produção dispendiosíssima do filme ‘Inconfidência Mineira’, além, entre outras, da ‘Cinédia’, de Adhemar Gonzaga, instalada em excelentes estúdios em São Januário e produzindo vários filmes por ano” (PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 294). Em sentido semelhante: “essa ideologia do protecionismo já se mostrava equivocada, uma vez que acabava restringindo a produção brasileira, e não a estrangeira, como se esta fosse detentora nacional do mercado em uma época em que os filmes brasileiros já dispunham de várias empresas que produziam anualmente, de forma regular, havendo ainda as produções independentes” (VIEIRA, João Luiz. *A chanchada e o cinema carioca (1930-1950)*. *Op. cit.*, p. 364).

<sup>452</sup> O Decreto-Lei nº 1.949/1939 também previa em seu artigo 50, o seguinte: “[o]s importadores de filmes cinematográficos dos chamados jornais ou atualidades e naturais, ficam obrigados a adquirirem anualmente no mercado cinematográfico nacional para exportação filmes desse gênero na proporção de 10 % dos metros que importarem anualmente”. Anita Simis explica que se tratava de uma tentativa de adotar a prática de intercâmbio internacional entre cinejornais. Isto é, fomentar a exportação de cinejornais, ao invés de apenas importá-los (sobretudo dos EUA). Porém, por pressão da embaixada americana, o dispositivo nunca foi colocado em prática. Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 136.

na difusão educativa e cultural – aliás, continuaria existindo por anos, mesmo após a extinção do órgão de censura. Em outras palavras, o cinema educativo permaneceu sendo uma pauta relevante nos quadros do governo durante o Estado Novo. A exemplo disso, o Brasil ratificou rapidamente a Convenção de Genebra para facilitar a circulação de filmes educativos, por meio do Decreto nº 5.184/1940. Segundo este Tratado, os países se comprometiam a isentar tarifas alfandegárias sobre obras dessa natureza (artigo 3º) sendo que a avaliação do cumprimento desse requisito ficara a cargo do próprio INCE.

Em 1942 há um novo marco na legislação cinematográfica com o Decreto-Lei nº 4.064/1942. Por meio deste ato, foi criado no âmbito do DIP o Conselho Nacional de Cinematografia (CNC), composto por representantes de produtores, distribuidores, exibidores e importadores (artigo 1º). O CNC tinha como competências: estabelecer normas para os produtores, importadores, distribuidoras, propagandistas e exibidores de filmes cinematográficos, regulando as relações entre os mesmos; bem como promover, regular e fiscalizar a produção, o aprimoramento, a circulação, a propaganda e a exibição das películas cinematográficas brasileiras, em todo o território nacional, congressos, convenções e acordos entre produtores, distribuidores e exibidores cinematográficos, em benefício da cinematografia nacional, do barateamento e das facilidades de transporte das películas cinematográficas nacionais (artigo 2º). Este foi o primeiro órgão colegiado do cinema brasileiro.<sup>453</sup>

O Decreto-Lei nº 4.064/1942 não apenas reforçava a obrigatoriedade de exibição do conteúdo nacional como ampliava a metragem desse conteúdo (artigos 3º e 6º). Além disso, definia o preço mínimo de locação do filme de longa-metragem para 50% do valor de bilheteria (artigo 4º, §1º); estendia a obrigatoriedade de registro no DIP às distribuidoras (artigo 5º); e autorizava o diretor do DIP a aumentar a proporção de filmes nacionais de grande metragem obrigatórios, de acordo com o desenvolvimento da produção e possibilidades do mercado (artigo 7º). Desse modo, na linha do Decreto-Lei nº 1.949/1939, uma vez organizada a estrutura de censura e de difusão educativa, o que se observa é um recrudescimento da produção normativa sobre o audiovisual enquanto setor econômico.

---

<sup>453</sup> Nas palavras de Geraldo Santos Pereira: “[n]a composição do Conselho Nacional de Cinematografia representantes do cinema brasileiro igualaram, em número, aos dos representantes de exibidores e importadores de filmes. Esses, evidentemente, dispendo de maior poder de pressão, considerando-se o poderio de sua organização e a soma de recursos de que dispunham, acabaram impondo seus interesses e minimizando o alcance das reivindicações do cinema nacional. Isso explica o limitadíssimo desenvolvimento de nossa indústria de filmes durante longo tempo, quando a direção de nossa política de cinema esteve afeta a setores mais facilmente manipulados pelos grupos de pressão” (PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 297).



Ao final do governo de Vargas, o DIP é extinto, ao mesmo tempo que se cria o Departamento Nacional de Informações, pelo Decreto-Lei nº 7.582/1945. O novo órgão, assim como o antecessor do DIP, voltava a ser subordinado ao ministério da Justiça e Negócios Interiores, mas sem mudanças relevantes em suas competências. O Departamento fica responsável, inclusive, pela censura cinematográfica e estímulo à produção de filmes nacionais. Dentre suas medidas, pode-se citar a Portaria nº 131/1945, que aumentou para três a quantidade de filmes nacionais de longa metragens obrigatórias em exibição.<sup>454</sup>

Em síntese, podemos dizer que o período compreendido entre 1930 e 1945 representou o marco fundacional da construção do direito econômico do audiovisual no Brasil. Os instrumentos jurídicos deram suporte a uma série de programas de censura e propaganda, ações educativas e incentivo e proteção ao mercado nacional: criação de órgãos especializados, inclusive conselhos participativos; produção de filmes e cinejornais sob encomenda; formação de público (pela ação do INCE com projeções nas escolas); promoção de concursos para os produtores; obrigatoriedade de registro dos agentes; manejo de tarifas alfandegárias; e a obrigatoriedade de exibição de conteúdo nacional. Não se tratou, pois, de uma iniciativa isolada e pontual em prol do cinema nacional. A política cinematográfica da Era Vargas reconheceu a necessidade de proteção e desenvolvimento da indústria nacional, mas orientou-a no entendimento do papel estratégico do cinema como instrumento educativo e de formação cultural da população.

Do ponto de vista do desenvolvimento do mercado, a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais de um filme educativo em cada programa em 1932, um curta metragem em 1933, um longa por ano e um curta em cada programa em 1939, um filme complemento em 1942, e três longas por ano em 1945, atendeu a uma demanda histórica do setor e animou a

---

<sup>454</sup> Geraldo Santos Pereira também critica a pequena reserva do instrumento: “[a] portaria n.º 131 parecia, à primeira vista, representar um considerável avanço na legislação protecionista do cinema brasileiro. Quando se verifica, no entanto, o grau de desenvolvimento alcançado pela indústria nacional de filmes, àquela época, constata-se o mesmo caráter mesquinho da cota anual de exibição compulsória de nossos filmes. Já reconhecidamente insatisfatória em 1939, a nova cota, outorgada em 1945, revelava a incompreensão persistente do poder público ao direito da cinematografia brasileira de expandir-se, num consenso econômico adequado. A nova reserva, de apenas 21 dias por ano, ficou gritantemente aquém das necessidades de expansão da indústria, que sofria, como sempre, o questionamento da rede exibidora pelo número de filmes estrangeiros importados irrestritamente. O Brasil, em 1945, já produzia cerca de 20 filmes de longa-metragem por ano, funcionando no país importantes industriais e comerciais dedicadas ao cinema nacional [...]. É desse período a imensa popularidade das comédias, logo etiquetadas de ‘chanchadas’ com propósito depreciativo, mas formadoras, na verdade, de uma vastíssima audiência popular em todo o país. A contradição entre a realidade pujante do cinema brasileiro, que quebrava recordes de bilheteria, e a ação tímida do governo, atesta o vigor da reação de grupos ligados à produção internacional, empenhados numa campanha persistente de desmoralização e marginalização do nosso cinema” (PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 298-299).

produção audiovisual brasileira. Anita Simis pondera que, quatro meses após a entrada em vigor do primeiro decreto de proteção, “foram lançados no mercado cerca de 104 complementos com 330 cópias produzidas por 19 empresas. Dois anos depois, o número de empresas existentes havia triplicado, as cópias dos 600 filmes produzidos multiplicaram-se por três”.<sup>455</sup> Nesse mesmo sentido, mesmo com as dificuldades de produção impostas pela tecnologia do cinema falado, foi possível manter minimamente a produção de obras no período:

---

<sup>455</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Política Cultural: O Audiovisual*. In: BOLAÑO, César; GOLIN, Cida; BRITTOS, Valérios (Orgs.). *Economia da Arte e da Cultura*. São Paulo: Itaú Cultural, 2010, p. 137-164. Ainda segundo a autora: “no período compreendido entre 1935 e 1939 houve um crescimento ascendente da produção de filmes nacionais, enquanto seu principal concorrente – o filme americano – perdeu posições, chegando em 1939 a indicar uma cifra menor que a de 1937. Ora, tendo em vista que até 1939 não havia nenhuma outra medida legislativa de incentivo à produção cinematográfica, a não ser a diferença de um para dez na taxa alfandegária imposta aos filmes virgens em relação aos filmes impressos, a obrigatoriedade de exibição para os filmes foi em grande medida responsável pela salvação da produção cinematográfica nacional” (SIMIS, Anita. *Política Cultural*. *Op. cit.*, p. 75).

**Tabela 35. Filmes lançados e exibidos durante os anos 1930-1945**

Ano	Total de filmes nacionais de longa metragem	Total de filmes nacionais censurados (1935-1942)	Total de cinejornais exibidos em São Paulo (1936-1945)	Cinejornais oficiais exibidos em São Paulo (1936 –1945)	Filmes nacionais exibidos em São Paulo com exceção dos cinejornais (1936-1946)
1930	20	0	0	0	0
1931	17	0	0	0	0
1932	14	0	0	0	0
1933	10	0	0	0	0
1934	7	0	0	0	0
1935	6	486	0	0	0
1936	7	573	73	0	196
1937	6	646	109	0	163
1938	8	526	28	0	103
1939	7	789	6	4	73
1940	13	0	400	89	251
1941	4	0	432	125	162
1942	4	0	405	107	132
1943	8	0	240	93	180
1944	9	0	517	91	179
1945	8	604	702	82	169

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados coletados por Anita Simis.<sup>456</sup>

Por outro lado, pode-se argumentar que os instrumentos de proteção e estímulo foram tacanhos, se consideramos os patamares quantitativos e qualitativos já oferecidos pelos produtores nacionais durante os anos 1930 e 1940 – sobretudo tendo-se em vista que um terço das salas de cinema descumpriam a obrigatoriedade de exibição prevista no decreto.<sup>457</sup>

<sup>456</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Política Cultural. Op. cit.*, p. 75, 77 e 284; e SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 285.

<sup>457</sup> Anita Simis aponta justamente que “apenas um terço das salas então existentes cumpriam o Decreto, prejudicando a arrecadação com que contavam os produtores que passaram então a reivindicar que houvesse multas aos infratores, punição que compreendia a identificação das autoridades competentes para impô-las e arrecadá-las. Era o início da formação da burocracia e da instituição de diversas medidas legislativas que procuraram combater às fraudes, já que os exibidores articularam novas formas de escapar do controle, seja agregando o mesmo complemento a várias casas de diversões, seja dificultando a fiscalização ao exibir o filme ao final da sessão” (SIMIS, Anita. *Política Cultural. Op. cit.*, p. 78). Carlos Roberto de Souza, por sua vez: “[e]m poucos meses, algumas centenas de curtas estavam sendo distribuídas pelo país, num desmentido flagrante à argumentação dos exibidores de que uma lei de obrigatoriedade era absurda, pois não havia produção a ser exibida (...) A lei do curta-metragem era pouquíssima coisa, mas a situação do cinema era tão difícil que ela foi recebida com alegria. Pode-se dizer que com ela a cavação foi institucionalizada e as próprias figuras mais ambiciosas dedicaram-se com afinco aos filmes curtos: jornais, documentários, canções, situações cômicas etc. Mas os bons tempos do curta-metragem também foram tão breves. (...) passar uma fita de enredo por ano não era nada, mas quanto a projetar um complemento nacional por sessão, era demais. Os exibidores não queriam abrir mão dos jornais cinematográficos americanos que recebiam de graça, como brinde” (SOUZA, Carlos Roberto *apud* GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood. Op. cit.*, p.117). Jean-Claude Bernardet reforça o argumento ao considerar que a reserva estava aquém das possibilidades de produção, reservando ao cinema nacional “migalhas”. Cf.: BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 35-37.

Durante a Era Vargas começaram os primeiros estúdios de cinema nacionais, inspirados no modelo hollywoodiano, com galpões de filmagem, equipamentos importados, estrutura de iluminação e contratos de trabalho mais especializados, inclusive, com regime de exclusividade para atores. São exemplos: a Cinédia (1930), a Brasil Vita Filmes (1935); a Sono Films (1937) e a Atlântida (1941).

A Cinédia, em especial, mais bem equipada e aparelhada, foi o polo de produção mais relevante do Brasil por anos. Além de produzir sob encomenda para o próprio governo, o estúdio lançou títulos que fizeram um bom desempenho comercial e encontraram boa recepção do público e crítica. Anita Simis aponta que a Cinédia foi “responsável pela produção de quatro longas metragens de um total de sete em 1936, um dos seis em 1937, cinco dos oito em 1938 e três dos sete em 1939, e ainda coproduziu longas com outras produtoras”.<sup>458</sup> Durante anos, a companhia também foi a produtora contratada pelo DIP para produção dos cinejornais.<sup>459</sup>

Contudo, a dificuldade de competição com a produção americana, que já havia caído no gosto do público brasileiro e distanciava-se da produção brasileira em termos tecnológicos e de recursos para produção, bem como os desafios de espaço para a distribuição e exibição, impossibilitavam a manutenção dos estúdios. Adhemar Gonzaga, fundador da Cinédia, manifestou-se nestes termos:

preciso obter maiores rendimentos na exibição, para melhorar e intensificar a produção [...] O problema artístico é, hoje, de muito mais fácil solução [...] Capital não falta, mas as possibilidades do mercado, tal como se encontram, continuam restritas. A lei que estabelece obrigatoriedade de cada cinema exibir um filme nacional, anualmente, já não satisfaz. Penso que seria mais eficiente a exigência de nossos filmes para cada 30 importados.<sup>460</sup>

---

<sup>458</sup> SIMIS, Anita. *Política Cultural. Op. cit.*, p. 79. Sobre a Cinédia, cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Cinema. Op. cit.*, p. 70; e GONZAGA, Alice. *50 anos de Cinédia. Op. cit.*

<sup>459</sup> Cf.: GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood. Op. cit.*, p. 120 e seguintes.

<sup>460</sup> GONZAGA, Adhemar *apud* VIEIRA, João Luiz. *A chanchada e o cinema carioca (1930-1950). Op. cit.*, p. 363.

Figura 21. Cartazes de filmes brasileiros do período Vargas



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagens disponíveis na Cinemateca Brasileira.<sup>461</sup>

No governo provisório de José Linhares, o INCE passa por algumas reorganizações institucionais<sup>462</sup> é aprovado o Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP) do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP, criado pelo Decreto nº 20.493/1946), reforçando que nenhum filme poderia ser exibido sem o certificado de censura (artigo 5º) e a obrigatoriedade de exibição de ao menos três filmes de longa-metragem por ano

<sup>461</sup> Disponível em: <<https://bases.cinemateca.org.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IsisScript=iah/iah.xis&base=CARTAZES&lang=p>>. Acesso em: 3 de jun. de 2023. Filmes indicados são: *Ganga Bruta* (1933), *Favela dos Meus Amores* (1935), *A Cidade Mulher* (1936), *Alo Alo Carnaval* (1936), *O Descobrimento do Brasil* (1936) e *Moleque Tião* (1943)

<sup>462</sup> Isso ocorreu por meio do Decreto nº 20.301/1946, do Decreto nº 20.759/1946 e do Decreto-Lei nº 8.536/1946.

(artigo 25).<sup>463</sup> O mesmo decreto também tentava criar um estímulo à contratação de laboratórios brasileiros para revelação dos filmes, ao dispor que: “As cópias de filmes estrangeiras, qualquer que seja o seu número ficam isentas do pagamento da taxa cinematográfica desde que sejam reveladas no Brasil” (artigo 31, § 1º). Logo, mesmo quando se pretendeu estimular a atividade dos laboratórios nacionais, a contrapartida foi isentar a importação de obras prontas. Porém, segundo Geraldo dos Santos Pereira, tal dispositivo não surtiu efeito prático pela incapacidade de as empresas nacionais atenderem à grande demanda de cópias das produções internacionais.<sup>464</sup> Aliás, vale observar que a proposta de criação de fábricas nacionais de filmes virgens, trazida por relatórios e conferências dos nossos cineastas, parece nunca ter sido acolhida e levada adiante pelas autoridades brasileiras.<sup>465</sup>

O período democrático de 1946 começaria com um arcabouço jurídico-institucional para o audiovisual já estruturado, voltado a uma proteção mínima do setor nacional e à promoção do cinema educativo. Contudo, a despeito de tais iniciativas, sob a perspectiva do mercado, a produção brasileira ainda não podia fazer frente à hegemonia do cinema americano.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, no Título VI, dedicava um capítulo à educação e cultura. Em seu artigo 173 determinava que “*as ciências, as letras e as artes são livres*”. Já o 174 estabelecia que “*o amparo à cultura é dever*

---

<sup>463</sup> Segundo Luís Aberto Rocha Mello: “[a] obrigatoriedade de exibição de três filmes por ano, prevista no Decreto nº 20.493/46, tinha por sistema a programação de um filme brasileiro a cada três quadrimestres, no caso dos cinemas ditos ‘lançadores’, isto é, aqueles que programavam um filme diferente a cada semana. Contudo, a inclusão do filme brasileiro na programação dos exibidores estava condicionada ao recebimento, pelo produtor, de um certificado de ‘boa qualidade’ expedido pelo Serviço de Censura de Diversões Públicas. Isso forçava a que os produtores filmassem com muita rapidez, levando em conta o tempo máximo de quatro meses para o início e o término de cada produção, incluindo a burocracia do Serviço de Censura. No caso dos filmes financiados por meio do sistema de cotas, a rapidez interessava ainda mais, pois os compromissos firmados com os cotistas seriam prejudicados caso houvesse demora na conclusão do filme ou no seu lançamento. Era tradicional o desrespeito dos exibidores à lei de obrigatoriedade, com os meses se passando e nenhum filme brasileiro entrando em cartaz, mesmo aqueles aprovados pelo Serviço de Censura” (MELO, Luís Alberto Rocha. “*Cinema independente*”: Produção, distribuição e exibição no Rio de Janeiro (1948-1954). Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011).

<sup>464</sup> Cf.: PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 301. Nas palavras do autor: “[s]em financiamento e estímulos fiscais, que deveriam acompanhar a medida de isenção, os laboratórios do Rio e de São Paulo não tiveram condições para atender à opção legal, frustrando a boa intenção do legislador. Também na prática não foi possível ao poder público exercer uma fiscalização rigorosa nas declarações de metragem dos filmes importados, o que estimulou a fraude e provocou a escamoteação de elevadas importâncias cada ano. Uma vez mais o produto acabado era o alvo do incentivo governamental, e não a infraestrutura industrial e comercial do cinema, sua economia, sua solidez financeira. Os recursos retirados do próprio cinema não reverteram para sua expansão: a ‘taxa cinematográfica’ acabou financiando as despesas de pessoal e administração do Serviço de Censura” (PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 301).

<sup>465</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Uma situação colonial?* *Op. cit.*, p. 77-78; e AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 207.

*do Estado*”, enquanto no 175 regia que “*as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público*”. Mantinha-se, portanto, o comando de obrigatoriedade do Estado na proteção da cultura nacional.

### III.3. Quarta República e a luta por identidade nacional e por uma indústria brasileira

Convenci-me, desde logo, de que, no fundo, projetávamos na força dos estrangeiros a nossa própria fraqueza. Não havia na realidade sabotagem, nem corrupção, para evitar que a matéria fosse adiante. Fundamentalmente as coisas não iam adiante por causa de uma mentalidade importadora que reinava em todas as nossas elites, inclusive parlamentares e políticas.

PAULO EMÍLIO SALLES GOMES, em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de 1964 sobre o audiovisual brasileiro<sup>466</sup>

No início do governo de Eurico Gaspar Dutra, ainda em 1946, foi revista a incidência da “taxa cinematográfica para a educação popular”. Inicialmente cobrada de forma mais onerosa para filmes estrangeiros, passa a incidir indistintamente sobre qualquer película, independentemente da origem.<sup>467</sup> Outra medida que sinaliza o apaziguamento com interesses externos se deu pela aprovação da Lei nº 313/1948, que autorizava o Poder Executivo a aplicar o GATT e reajustar a tarifa das alfândegas. O artigo 4º do diploma tratava especialmente de filmes e estabelecia que quaisquer regulamentações quantitativas deveriam ocorrer unicamente pela via das cotas de projeção e que estas não deveriam ser elevadas aos níveis já em vigor. Além disso, estabelecia expressamente que “as cotas de projeção ficarão sujeitas a negociações visando à sua limitação, liberalização ou eliminação” (alínea “d”).

No âmbito fiscal, nos termos da Lei nº 790/1949, pelo prazo de cinco anos foi concedida isenção de imposto de importação e taxas aduaneiras, excetuada a de previdência social, para aparelhos de filmagem, de projeção, de gravação de som, copiadores de filmes, reveladores, projetores, válvulas e demais aparelhos eletrônicos, lentes, películas virgens e máquinas destinadas à instalação de estúdios e laboratórios especializados de cinematografia.

---

<sup>466</sup> Apud RAMOS, José Maria Ortiz. *Cinema, Estado e Lutas Culturais*. Op. Cit. p. 34

<sup>467</sup> No texto original do Decreto nº 20.493/1946, constava: “Art. 31. Fica instituída a ‘taxa cinematográfica para a educação popular’, que será cobrada por metragem, à razão de Cr\$ 0,40 por metro linear e por cópia, gozando da isenção dessa taxa os filmes nacionais educativos, e pagando os demais filmes nacionais apenas Cr\$0,40 por metro linear, qualquer que seja o número de cópias. § 1º As cópias de filmes estrangeiras, qualquer que seja o seu número ficam isentas do pagamento da taxa cinematográfica desde que sejam reveladas no Brasil”. Com o Decreto nº 22.014/1946, o artigo 31 passa a ter a seguinte redação: “Art. 31. Fica instituída a ‘taxa cinematográfica para a educação popular’, que será cobrada por metragem, à razão de Cr\$0,40, por metro linear, qualquer que seja o número de cópias. § 1º São isentos dessa taxa os filmes educativos. § 2º Os pedidos de revisão ficam sujeitos à taxa de Cr\$0,20 por metro linear”.



A isenção dependia de um certificado expedido pelo MES. Ademais, a tributação do imposto de renda sobre rendas auferidas com películas estrangeiras remetidas ao exterior diminuiu.<sup>468</sup>

O aparato criado no governo anterior para tratar do cinema educativo e censura é mantido, ainda que repaginado aos tempos democráticos. O Departamento Nacional de Informações é extinto, mas, a Agência Nacional é mantida e é criado o DFSP e, nessa mesma toada, a Divisão de Cinema e Teatro do DNI foi transferida ao SCDP.<sup>469</sup>

Em 2 de julho de 1948 foi editada a Portaria nº 58/1948, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que previa o tabelamento dos preços das entradas de cinema a partir de cinco categorias, de acordo com características do local. A medida acabou gerando um

---

<sup>468</sup> Pela redação dada pela Lei nº 154/1947, que substituiu o texto do Decreto-Lei nº 6.340/1944: “Art. 98. Considera-se rendimento tributável da exploração de películas cinematográficas, estrangeiras, no país, a percentagem de 30% sobre as importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, sujeita ao desconto do imposto na fonte à razão da taxa de 20%”. Contudo, é preciso observar que o texto original do Decreto-Lei nº 5.844/1943, previa uma base de cálculo bastante superior a tais remessas, a saber: “Art. 98. Considera-se rendimento tributável da exploração, no país, de películas cinematográficas estrangeiras, a percentagem de 80% sobre as importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidoras ou intermediários no exterior, sujeita ao desconto do imposto na fonte à razão da taxa de 10 %”.

<sup>469</sup> Segundo Anita Simis: “[a] manutenção de um órgão com um formato semelhante ao de seu antecessor faz lembrar a interpretação de Sônia Draibe quanto ao organismo econômico e os instrumentos de intervenção estatal: ‘Parece haver certo consenso a respeito de que as novas condições institucionais, inauguradas em 1946, procederam apenas ao ‘enquadramento’ democrático da estrutura técnico-administrativa estatal, não operando uma ruptura no movimento de concentração e centralização desencadeado com a Revolução de 30 e acentuado sob o regime autoritário estadonovista. Até certo ponto, isso é uma verdade.’ [...] Um mês depois de ser criado o SCDP no DFSP, o Decreto n. 20.493 estabeleceu seu regulamento, e novamente o arcabouço autoritário foi disfarçado e mantido. Promulgado em janeiro de 1946, isto é, antecedendo em um mês o início dos trabalhos da Constituinte, o Decreto surpreendentemente manteve toda a estrutura intervencionista do Estado Novo. [...] Dedicando igualmente um capítulo inteiro ao cinema, submeteu os filmes à censura cinematográfica prévia, [...] manteve, por exemplo, tal qual o Decreto que dispunha sobre o exercício de atividades fiscalizadas pelo DIP, o dispositivo que obrigava o operador cinematográfico de tomada de vistas estrangeiro, profissional ou turista, a obter licença especial [...], dispositivos reafirmaram a obrigatoriedade de exibição de um filme complemento de 120 metros, fixada, como vimos, em 1942, e de três longas metragens inéditos por ano para cada cinema dito lançador, conforme a Portaria n. 131 do DNI, [...] mantiveram-se ainda os preços fixados para o curta e o longa” (SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 128-129). Ainda a respeito do cinema educativo, podemos citar como exemplos de medidas: (i) a Lei nº 929/1949, que facultou ao Instituto Nacional do Cinema Educativo prestar serviços renumerados a particulares; (ii) o Decreto-Lei nº 9.355/1946, que cria o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura, cujo estatuto, aprovado pelo Decreto nº 21.355/1946, previa como uma de suas atividades editar “revistas, boletins e filmes de cultura geral ou especializada” (artigo 1º, § 1º, alínea “e”); (iii) a Lei nº 352, de 27 de agosto de 1948, que previa que o MES deveria patrocinar publicações de obras de história, conferências, exposições de peças de teatros e filmes alusivos às batalhas dos Guararapes (artigo 1º, parágrafo primeiro); (iv) a Lei nº 773/1949, que autorizou o MES a adquirir projetores cinematográficos para revenda a estabelecimento de ensino; dentre diversos outros diversos decretos que previam os filmes como material de ensino e fonte documental para bibliotecas, nos mais diferentes órgãos e escolas públicas. Por exemplo, Decreto nº 20.380/1946, que aprova o Regimento do Serviço de Documentação do Ministério da Agricultura, Decreto nº 22.645/1947, que aprova o Regulamento da Diretoria Geral do Material da Aeronáutica, Decreto nº 23.680/1947, que aprova o Regulamento da Escola de Motomecanização, Decreto nº 25.945/1948, que aprova o Regimento do Presídio do Distrito Federal, Decreto nº 24.748/1948, que aprova o Regulamento da Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica, Decreto nº 26.476/1949, que aprova o Regimento da Comissão do Vale do São Francisco, e o Decreto nº 26.690/1949, que aprova o Regimento do Departamento Nacional da Criança.

enorme dano à produção nacional. Em meio à inflação e preços crescentes, as produtoras brasileiras perderam renda e não puderam amortizar os investimentos empregados nos filmes. Tal situação teria contribuído com o desaparecimento três iniciativas de parque industrial em São Paulo: a Vera Cruz, Maristela e Multifilmes.<sup>470</sup> Curiosamente, filmes exibidos pelo “cinemascope” – tecnologia americana – podiam cobrar preços maiores que a média comum, a partir de Portaria da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) de 1954.

Após uma intensa campanha do setor, a Portaria nº 489/1956, autorizou que cinemas que exibissem filmes nacionais poderiam cobrar o mesmo preço de ingresso que os cinemas lançadores do tipo cinemascope e, posteriormente, com a Portaria nº 895/1961, isentou-se do tabelamento as salas que contassem com longas nacionais em sua programação.<sup>471</sup>

Na cidade de São Paulo, como forma de compensar o tabelamento, foi aprovada a Lei nº 4.854/1955 que previa um adicional sobre o Imposto de Diversões Públicas, que reverteria em um prêmio para os produtores de acordo com a renda bruta auferida anualmente no município. A medida ajudou a animar a produção local e até a migração de produtoras cariocas para a cidade, mas não pode solucionar sozinha o problema instalado. O Município Rio de Janeiro, por sua vez, também tentara aprovar medida semelhante, sem sucesso, no

---

<sup>470</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Salles. *Uma situação colonial?* *Op. cit.*, p. 80; e GALVÃO, Maria Rita; BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema. Op. cit.*, p. 170.

<sup>471</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 175 e seguintes. Nas palavras da autora: “pode-se afirmar que o tabelamento foi em parte mantido em troca de medidas paliativas, como aumento da exibição compulsória, prêmios e financiamentos do Banco do Brasil, do Banco do Estado de São Paulo, do Banco de Crédito Real de Minas Gerais” (SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 178). Ainda segundo a mesma, alguns exibidores conseguiram a suspensão do tabelamento pela via judicial, mas posteriormente o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade da medida nos cinemas com fundamento na Lei nº 1.522, de 1951, uma vez que seu artigo 7º, alínea “f”, previa que para o controle de abastecimento de mercadorias, ou serviços, e fixação dos preços, a COFAP poderá tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de outras mercadorias ou serviços, a fim de impedir lucros excessivos, inclusive diversões públicas populares. Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 186.

entanto.<sup>472</sup> Já o Estado da Guanabara, ao que parece, por volta de 1961, também cria seu próprio incentivo a partir da Comissão de Auxílio à Indústria Cinematográfica (CAIC).<sup>473</sup>

É interessante observar que mesmo o tabelamento de preços não foi motivo de grande alarde para a indústria americana, como podemos concluir pela declaração de Harry Stone à uma CPI em 1964:

[a]cho que se não fossem as próprias dificuldades do câmbio, cuja culpa não é do Congresso, nem da indústria, nem de ninguém – são circunstâncias da situação atual –, o Brasil oferece uma das melhores legislações do mundo. As restrições aqui são mínimas e eu sempre encontrei, nos dez anos que estou aqui, o maior entendimento com o seu Governo, com o Congresso ou com quem quer que seja. Não podemos registrar nenhuma dificuldade pesada. A única coisa que atingiu bastante nesses anos foi e ainda é o controle dos preços dos cinemas. Mas, no final, seu governo concordou em liberar alguns cinemas. Nesses cinemas liberados, evidentemente os preços são majorados. Mas, mesmo que de um dia para o outro o cinema fique completamente livre, o fato verdadeiro é que os exibidores não poderão aumentar quase nada mais nos preços, porque o Brasil, hoje em dia, em relação ao dólar, vende os bilhetes mais baixos do mundo. É a falta de dinheiro. O povo mesmo sofre uma certa inflação. Não pode esperar pagar os preços exorbitantes, mesmo que fosse do agrado do exibidor e da própria companhia. Nós sabemos que o mercado vai até um certo limite. Se a frequência começa a cair, para-se de aumentar. Não é uma necessidade. É a necessidade de um lado, mas não é a necessidade de vida. E com isso acho que, realmente, o Brasil não tem restrições pesadas.<sup>474</sup>

A serenidade neste depoimento deve ser compreendida tendo em vista as regras cambiais de remessa de lucros das empresas norte-americanas vigentes à mesma época. A Lei nº 262/1948, instituiria o regime de licença prévia para o intercâmbio de importação e exportação com o exterior. A princípio, toda importação se sujeitaria ao controle cambial, com exceção da importação de gêneros alimentícios de primeira necessidade, a de cimento e produtos farmacêuticos (artigo 1º). Porém, as licenças para filmes nunca foram negadas, o que

<sup>472</sup> Na síntese de Anita Simis: “o tabelamento e a redução no tempo de exibição dos filmes nacionais em um máximo de salas, em vez de serem explorados muito tempo num pequeno número de cinemas, dificultaram o desenvolvimento da produção. Se a exibição compulsória favorecia os filmes inéditos logo que eram lançados, o nivelamento das diversas categorias de cinema, que transformou diversas salas de bairro em cinemas lançadores, prejudicou o aproveitamento em profundidade, em detrimento dos filmes que não tivesse rápida aceitação. Por outro lado, a redução dos circuitos subsidiários do mercado exibidor, onde os filmes nacionais rendiam mais, forçava a produção a realizar-se em bases artesanais, rápida, composta de equipes reduzidas e feita preferencialmente fora dos estúdios – em suma, a produção de baixos orçamentos a que o Cinema Novo se propôs por opção, em contraposição ao cinema industrial” (SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 183). Alberto Victor Fonseca, então representante do Banco do Brasil na COAF, manifesta-se contrariamente ao simples aumento do preço tabelado dos ingressos, pauta dos produtores e exibidores, por entender que “mesmo em 1953, ano da maior produção nacional, os filmes estrangeiros dominaram o nosso mercado na percentagem esmagadora de 94%. A concessão do aumento do preço os ingressos, é verdade, traria para algumas produtoras mais alguma renda, porém não resolveria os problemas fundamentais da indústria e, por outro lado, agravá-los-ia ainda mais, visto que estaríamos beneficiando em primeiro lugar os promotores do ‘dumping’ de filmes estrangeiros” (FONSECA, Antonio Victor, 1955 *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 189).

<sup>473</sup> Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais: anos 50/60/70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 32.

<sup>474</sup> STONE, Harry *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 210.

provocou justamente um excesso na oferta.<sup>475</sup> Essa situação poderia ter sido alterada a partir da Instrução nº 70/1953, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), e da Lei nº 2.145/1953, nas quais se introduziu um sistema de taxas múltiplas de câmbio e de controle de importações administrado pela Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) do Banco do Brasil. Dentre os mecanismos de controle, foram criados leilões de remessa de divisas de acordo com a essencialidade dos bens importados. Porém, apesar dos filmes não estarem entre as categorias de maior essencialidade, esse controle não era aplicado, uma vez que a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) aceitava que a cobertura cambial ocorresse posteriormente, após o cálculo de participação na bilheteria.<sup>476</sup>

A partir de meados dos anos 1950, o setor audiovisual brasileiro começou a advogar fortemente contra o tratamento cambial dado à importação de filmes, argumento que o Estado

---

<sup>475</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 189.

<sup>476</sup> “As licenças para a importação de filmes impressos são emitidas com a estipulação de que a cobertura cambial será dada a posteriori mediante a transferência de participação na receita de bilheteria. Atualmente essas remessas são feitas na base de 70% ao preço de custo do câmbio oficial e 30% pelo mercado livre” (CACEX *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 191).

acabava por subsidiar as companhias estrangeiras.<sup>477</sup> Paulo Pock Correia, diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, reconheceu a dificuldade de se fiscalizar o montante efetivo de receita declaradas para fins de cálculo da percentagem a ser transferida pelo mercado oficial.<sup>478</sup> Mesmo quando as sugestões de Paulo Pock Correia para revisão do regime foram encaminhadas à SUMOC, esta optou por prorrogar a vigência até 31 de janeiro de 1958 com objetivo de dar tempo de adaptação aos produtores estrangeiros.<sup>479</sup>

Quando foi realizada a reforma de tarifas alfandegárias, os estúdios estrangeiros fizeram forte pressão no projeto de lei para que não houvesse qualquer perda, contando inclusive com a vinda do vice-presidente da MPEA. Como resultado, a Lei nº 3.244/1957, continuou mantendo a importação de filmes prontos fora do regime de concessão de

---

<sup>477</sup> Afrânio Mendes Catani resume da seguinte forma: “o mecanismo cambial de remessa de lucros das empresas norte-americanas atuando no Brasil só [foi] descoberto tardiamente. Na verdade, o governo financiava a exibição de filmes norte-americanos no Brasil, cobrindo a diferença entre o câmbio oficial (que mantinha o dólar artificialmente fixado em Cr\$ 18,80) e o câmbio livre, em que o dólar alcançava (em meados da década de 1950) a cotação de aproximadamente Cr\$ 100,00. ‘Com a violenta inflação de todo o período, o tabelamento dos ingressos de cinema reduzira em cinco vezes o seu valor, transformando o espetáculo cinematográfico num símbolo mistificador de não-inflacionismo (...). Para evitar a (remota) possibilidade de afugentar a produção estrangeira oferecendo lucros muito pequenos, o governo brasileiro, ao mesmo tempo em que reduzia pelo tabelamento a renda do cinema em cruzeiros, aumentava esta renda em divisas pelo artifício cambial. A indústria cinematográfica nacional, que contava com uma renda em cruzeiros e não em divisas, era a grande vítima do tabelamento, recebendo em cada entrada paga cinco vezes menos que o seu valor em termos de mercado mundial” (CATANI, Afrânio Mendes. *A Aventura Industrial e o Cinema Paulista (1930-1955)*. *Op. cit.*, p. 232). Anita Simis, por outro lado, pondera que, “[n]a verdade, não se tratava propriamente de subvenção, uma vez que até 53, todas as importações eram realizadas pelo câmbio oficial, mas o problema estava justamente na concessão sem restrições de licenças de importação. Ademais, mesmo a partir da Instrução nº 70/1953, as importações continuaram a ocorrer sem cobertura cambial, sendo que 70% das remessas fossem realizadas à taxa oficial. “Segundo o estudo da [Associação Profissional da Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo (Apicesp)], os importadores de filmes não estavam sujeitos, como os demais, ao depósito antecipado do preço das mercadorias importadas, decorrente da compra das divisas em leilão, indispensável para a obtenção das licenças, já que eram os únicos que pagavam as fitas importadas a posteriori, não sofrendo ‘dificuldades financeiras, em consequência dessa paralização do capital’. [...] Ou seja, desde outubro de 1953, ao contrário do que ocorria [com outras áreas da economia], os filmes impressos importados, embora estivessem discriminados na 3ª categoria e, posteriormente, na 4ª categoria, não se submetiam à distribuição de câmbio. A Apicesp concluía, então, que em 1956, existiam dois critérios: a) um oficial (Instruções n. 70, 87 e 118 da Sumoc), pelo qual as divisas compradas em leilão na 4ª Categoria custariam Cr\$ 240,00 o dólar (preço médio do dólar em junho de 1956, incluindo o ágio); b) outro, ‘que não foi objeto de nenhuma publicação oficial, mas que passou a ser o único vigente’ e cujo valor de compra das divisas caía para Cr\$ 43,82 o dólar, incluindo o ágio mínimo, medida que não tinha amparo legal, nem ao menos na Lei n. 2145/53, que regulava o intercâmbio comercial com o exterior, sendo, conseqüentemente, um procedimento ‘ilegal’. Este procedimento ‘ilegal’ era desdobrado em mais um privilégio usufruído pelos produtores e distribuidores estrangeiros. Conforme assinalava a Apicesp, os 6% descontados pela Fiscalização Bancária (Fiban) para o pagamento do imposto de renda incidiam apenas sobre os 40% remetidos ao câmbio livre. Por outro lado, sendo impossível o controle do volume de rendas de cada filme ou de cada distribuidora, havia fraude e, possivelmente, a totalidade das rendas era transferida à taxa oficial” (SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 195).

<sup>478</sup> CORREIA, Paulo Pock *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 200. Conforme veremos mais adiante, o Tribunal de Contas da União, recentemente, identificou potencial evasão fiscal em mecanismo de incentivo fiscal para a produção audiovisual semelhante.

<sup>479</sup> SUMOC *apud* SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 201.

licenças<sup>480</sup> – ao contrário dos filmes virgens que deveriam continuar se submetendo.<sup>481</sup> Apenas em 1960, após a aplicação de uma faixa isenta do tabelamento, o Conselho da SUMOC passou a exigir a cobertura cambial, com exceção de importação de uma cópia para garantir trabalho aos laboratórios nacionais. De um lado, a nova legislação reduziu a remessa de lucros ao exterior, que passou de 16,5 milhões de dólares em 1953 para 3,9 milhões em 1962. Porém, a importação quantitativa não diminuiu, provavelmente, tendo em vista a irrisória taxa alfandegária sobre metro linear importado, que sequer era ajustada semestralmente como previa a mesma Lei nº 3.244/1957.<sup>482</sup> É por tais motivos que os produtores nacionais reclamavam que o tabelamento de preços, no fim, afetou apenas a produção nacional, uma vez que os interesses da indústria estrangeira foram aplacados pelo regime cambial favorável.

Retornando à linha do tempo, a Lei nº 842/1949, e o seu instrumento regulamentador, o Decreto nº 27.541/1949, facilitavam a obtenção da licença prévia para importação para materiais de consumo para o cinema, desde que voltado ao uso exclusivo de filmes nacionais. Por um lado, isso auxiliava na manutenção da produção local, que efetivamente dependia de insumos estrangeiros. Por outro, reforçava um estado de dependência da matéria-prima básica, posto não se intentar qualquer política de apoio à substituição desta importação.<sup>483</sup>

Com a volta de Getúlio Vargas, uma das primeiras medidas em favor da produção nacional é aumentar a cota de exibição por meio do Decreto nº 30.179/1951. Nesse caso, o artigo primeiro determinava que os cinemas deveriam exibir um filme nacional de longa-metragem para cada oito estrangeiros. Porém, pouco tempo depois, no Decreto nº 30.700/1952, os interesses das empresas de exibição são atendidos e a obrigatoriedade é substituída para um nacional para cada oito programas – o que podia contar com um grande

---

<sup>480</sup> “Art. 56. O art. 7º da Lei número 2.145, de 29 de dezembro de 1953, passa a vigorar com a seguinte redação: ‘Art. 7º. Independência de licença, bem como de cobertura cambial obtida em licitação de divisas: VI - os mapas, livros, jornais, revistas e publicações similares que tratem de matéria técnica, científica, didática ou literária, redigidos em língua estrangeira, assim como obras impressas em Portugal, em português, e livros religiosos escritos em qualquer idioma e de qualquer procedência’”.

<sup>481</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 209.

<sup>482</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*

<sup>483</sup> Para fins de menção, também são normas do período: Lei nº 101/1947, que colocou o registro dos contratos entre trabalhadores de teatro, cinema, rádio, circo e de quaisquer casas de espetáculos e diversões públicas, sob exclusiva competência do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (artigo 1º); Decreto nº 24.911/1948, que atualiza o Regulamento do SCDP do DFSP, possibilitando a transferência de parte das atividades de censura a entidades educacionais especializadas. Temos ainda ciência da criação de uma CPI para examinar as condições de funcionamento do Teatro e Cinema Nacionais, pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 9/1948, e de uma Comissão Especial de Cinema, Rádio e Teatro, pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 13/1951 – mas que não foram objeto de nossa pesquisa.

número de títulos estrangeiros.<sup>484</sup> Diferente das disposições anteriores, o Decreto impunha que a falta do filme nacional não isentaria os cinemas da obrigatoriedade de incluí-lo em seus programas, postergando-se a obrigação para o semestre seguinte (artigo 2º). Geraldo Santos Pereira critica que a fiscalização era praticamente inócua e a obrigatoriedade era descumprida em quase metade dos cinemas do país.<sup>485</sup>

---

<sup>484</sup> O texto original do artigo 1º era o seguinte: “Art. 1º Todos os cinemas existentes no território nacional ficam obrigados a exhibir filmes nacionais de longa metragem, na proporção mínima de um nacional por oito estrangeiros. § 1º Para os efeitos dêste artigo, será contada como exibição de filme estrangeiro novo a apresentação repetida do filme estrangeiro além do seu período habitual. § 2º A locação, no programa cinematográfico, de filme nacional de longa metragem, far-se-á pelo prazo de permanência normal dos filmes estrangeiros em cada casa exibidora e abrangerá, obrigatoriamente, sábado e domingo, quando fôr o caso”. Já o texto do decreto substituto era o seguinte: “Art. 1º Todos os cinemas existentes no território nacional ficam obrigados a exhibir filmes nacionais de longa metragem e entrecchos, classificados de boa qualidade, na proporção mínima de um filme nacional por exibição de cada oito programas de filmes estrangeiros de longa-metragem. § 1º Para os efeitos dêste artigo será contado com novo programa de filmes estrangeiros a repetição ou prorrogação do mesmo programa além do seu período habitual. § 2º As exhibições obrigatórias de filmes nacionais de longa-metragem e de entreccho far-se-ão pelo prazo de permanência normal dos filmes estrangeiros em cada casa exibidora, e deverão abranger no total, o mínimo de 42 dias por ano, dos quais, obrigatoriamente, dois sábados e dois domingos em cada quadrimestre”. Interessante observar que, na mesma época, é aprovada a Lei nº 1.565/1952, que estabeleceu obrigatoriedade da representação, pelas Companhias teatrais, de peças de autores nacionais. Segundo Luís Alberto Rocha Melo: “[o] dado mais interessante desse decreto é que ele não interferia propriamente nos cinemas lançadores de primeira linha – aqueles que exibiam um filme estrangeiro por semana –, mas atingia sobretudo os circuitos de segunda e terceira linhas, que exibiam vários filmes estrangeiros por semana ou mesmo por dia. Essas salas (o grosso do mercado exibidor brasileiro, se tomado em termos nacionais) é que se sentiram prejudicadas pelo decreto. Afinal, como a base de sua programação eram os chamados ‘programas duplos’ ou a exibição de vários filmes por semana, tais salas seriam em tese obrigadas, proporcionalmente, a passar uma quantidade muito maior de filmes brasileiros.[...] A grita dos exibidores terá como resultado a assinatura do decreto nº 30.700, de 1952, que vai modificar a ‘lei dos 8 x 1’, instituindo, ao invés de um filme brasileiro por oito estrangeiros, a nova proporção de um filme brasileiro por oito programas de filmes estrangeiros. Para se ter uma ideia do que isso significava, um ‘programa’ poderia incluir de um a dez títulos estrangeiros por dia. Essa simples mudança sem dúvida beneficiava os exibidores de segunda e de terceira linhas, os cinemas de bairro e os chamados ‘independentes’. Aparentemente, os produtores saíam perdendo; mas não foi bem isso o que aconteceu. O decreto nº 30.700/52 foi o resultado de um acordo de bastidores entre produtores e exibidores independentes, forçados a sentarem na mesa para negociar uma solução para o conflito. O acordo se deu nos seguintes termos: de um lado, os produtores aceitaram mudar o critério de proporcionalidade (oito programas ao invés de oito filmes estrangeiros). Em troca, os exibidores resgatariam da sombra uma velha distribuidora criada por eles em 1946, a Unida Filmes S. A., até então apagada no mercado, transformando-a em uma distribuidora atuante, voltada exclusivamente para filmes brasileiros independentes, quer dizer, produzidos, distribuídos e exibidos sem a participação, em nenhum dos três setores, do grupo de Luiz Severiano Ribeiro. Sendo uma distribuidora de propriedade dos próprios exibidores, a Unida Filmes automaticamente passaria a contar com as salas independentes, completando o circuito de produção-distribuição-exibição. O decreto nº 30.700/52 foi, assim, vantajoso para os dois lados: [...] Os novos rumos desse ‘circuito independente’ ficaram claros em junho de 1955, quando seus integrantes fecharam um acordo com a Warner Bros. para a exibição de filmes em Cinemascope, fato que foi anotado pela revista Cine-Repórter (Rio de Janeiro, 25/06/1955) como o ‘grande acontecimento no mundo da cinematografia carioca’” (MELO, Luís Alberto Rocha. *Cinema independente no Brasil: anos 1940-50*. In: CONGRESO ASAECA – ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESTUDIOS DE CINE Y AUDIOVISUAL, 4º, 2014, Rosario. *Anais...* Rosário: Universidad Nacional de Rosario, 2014). Cf. também: MELO, Luís Alberto Rocha. *O cinema independente no Rio de Janeiro (1940-1950)*. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, v. 1, p. 418.

<sup>485</sup> Cf.: PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 308.

Ademais, logo no início de seu mandato, Getúlio Vargas encomenda um projeto de criação do Instituto Nacional de Cinema (INC) para Alberto Cavalcanti, ex-produtor geral da Vera Cruz. A rigor, já em 1947, o deputado Jorge Amado apresentara o Projeto de Lei nº 879, que previa a adoção de diversos instrumentos de proteção à produção nacional, além da criação de um órgão especializado, o CONCINE. Contudo, este Projeto e seus substitutivos acabaram sendo anexados à proposta enviada por Vargas em 1952. Na mensagem presidencial que acompanha o projeto, manifestava-se o reconhecimento do descompasso entre o desenvolvimento do comércio e o ritmo de produção nacional, o que gerava problemas de natureza econômica e cultural. A iniciativa deu entrada no Senado em janeiro de 1954, mas permaneceu tramitando sem resolução pelas dificuldades de conciliação dos diversos interesses envolvidos. Harry Stone, citado anteriormente, manifestou-se contrariamente à instituição do INC e articulou contra o projeto de lei.<sup>486</sup>

Dentre outras medidas menos citadas pela literatura da área, podemos elencar: o Decreto nº 30.435/1952, que novamente autorizava o Poder Executivo a adquirir projetores cinematográficos para revenda a estabelecimentos de ensino e outras instituições; mais revisões de regimentos de diversos órgãos públicos para incluir a utilização de filmes para fins de comunicação ou instrução;<sup>487</sup> o primeiro Festival Internacional de Cinema do Brasil, custeado e organizado pelo Governo Federal, em 1954;<sup>488</sup> e a Lei nº 2.134/1953, regulamentada pelo Decreto nº 35.064/1954, por meio da qual governo federal assegurava o financiamento a longo prazo para serviços públicos aos Municípios com renda própria inferior a quinze milhões de cruzeiros e que, dentre os possíveis itens financiáveis, constava a

---

<sup>486</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 154 e seguintes.

<sup>487</sup> São exemplos: Decreto nº 32.090/1953, que aprova o Regulamento para o Serviço de Saúde do Exército; Decreto nº 34.132/1953, que aprova o Regulamento do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e dá outras providências; e Decreto nº 35.081/1954, que aprova o Regimento do Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura.

<sup>488</sup> A iniciativa vinha sendo articulada desde 1952 no âmbito do Ministério da Educação, durante a gestão de Ernesto Simões Filho, e do Ministério do Exterior, com João Neves da Fontoura. Porém, foi com Vargas que é aberto crédito especial para custeio do evento, bem como as Comissões que irão organizá-lo, conforme previsto na Lei nº 2.057/1953, no Decreto nº 33.639/1953, no Decreto nº 33.040/1953 e no Decreto nº 35.195/1954. Sobre o festival, cf.: ZANATTO, Rafael Morato. O I Festival Internacional de Cinema do Brasil (1954). *Revista Portuguesa da Imagem em Movimento*, Lisboa, v. 8, n. 1, p. 101-130, 2021; e BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Festival Internacional de Cinema do Brasil. *O Tempo*, São Paulo, 9 de mar. de 1954. Nesse mesmo período foi aprovada a Lei nº 598/1951, posteriormente alterada pela Lei nº 773/1953, do Distrito Federal, para a criação de prêmios de cinema e do Festival Cinematográfico do Distrito Federal.



“construção de edifícios adequados para hotéis, hospedarias e cinemas” (artigo 1º, alínea “d”). Contudo, não temos notícia dos efeitos de tais medidas.<sup>489</sup>

Vale dizer que durante o governo de Vargas aconteceram eventos que ajudaram na conscientização da sociedade, do Estado e da própria classe cinematográfica sobre os problemas enfrentados pela produção nacional, a saber: o Congresso Paulista do Cinema Brasileiro (abril de 1952), o I Congresso do Cinema Nacional (setembro de 1952), o II Congresso Nacional do Cinema Brasileiro (dezembro de 1953), e um pouco depois a I Convenção Nacional de Crítica Cinematográfica (novembro de 1960), além da Comissão Municipal de Cinema Paulista e a Comissão Estadual de Cinema Paulista, ambas de 1955. Destes encontros resultaram estudos e pautas com as principais demandas dos cineastas. Algumas das propostas e teses apresentadas foram efetivamente incorporadas a projetos de lei do período e algumas são posteriormente implementadas. Vale citar aqui o resumo de Arthur Autran, referenciando-se em artigo de Alex Viany de 1954, com as pautas dos produtores no período:

além de defender novamente a Lei do Contingente, o aumento de taxaço do filme estrangeiro e o financiamento do Estado para o filme nacional, o crítico e diretor advoga ainda as seguintes medidas relacionadas com o Estado: melhor fiscalização pelo governo das rendas dos filmes brasileiros, pois a maior parte dos exibidores não pagaria os cinquenta por cento da renda previstos pela legislação; proibição da distribuição de filmes brasileiros por distribuidoras estrangeiras ou mesmo brasileiras que operassem com produtos estrangeiros; criação de cinemas municipais que exibiriam exclusivamente fitas nacionais; menor taxaço para a importação de filme virgem; subvenção governamental para a construção de uma fábrica de filme virgem; isenção total de impostos para a importação de material cinematográfico e o cumprimento da lei que obrigava os importadores de atualidades e documentários a comprar pelo menos dez por cento do total importado de filmes brasileiros do mesmo gênero.<sup>490</sup>

---

<sup>489</sup> Também podemos citar, como medidas da época: o Decreto nº 30.795/1952, que alterou o Regulamento do SCDP, para prever a obrigatoriedade de envio de ingressos aos censores, a Portaria nº 60/1953 do Serviço de Censura, prevendo o conceito de ineditismo e pré-estreia de filmes nacionais e estrangeiros para fins regulatórios; Decreto Legislativo nº 47/1951, que aprovou o termo do contrato celebrado em 10 de dezembro de 1951, entre a Agência Nacional, órgão do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e a União Cinematográfica Brasileira S.A., para distribuição e exibição dos filmes produzidos pela referida Agência.

<sup>490</sup> AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 164-165. Para uma revisão específica de cada resolução dos Congressos, cf.: PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 235 e seguintes.

Durante o governo provisório de Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos, é baixado o Decreto Legislativo nº 33/1955, aprovando o Convênio Cultural entre o Brasil e os EUA.<sup>491</sup> O texto pretendia estimular a distribuição e troca de bens culturais, mas não encontramos na literatura estudada maiores detalhes sobre o seu contexto ou impacto.

No governo de Juscelino Kubitschek a política cultural é concebida dentro do ideário desenvolvimentista. A cultura passa a ser compreendida como um elemento de construção da identidade nacional e de um futuro moderno. É justamente nesse momento que temos correntes modernistas na literatura e artes plásticas, a Bossa Nova, o Cinema Novo e, claro, o próprio projeto de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer para Brasília, manifestações que exemplificam essa vontade de enfatizar as particularidades brasileiras no imaginário de um novo país.

No final de seu primeiro ano de governo, por meio de despacho presidencial de 12 de dezembro de 1956, é criada a Comissão Federal de Cinema (CFC). A comissão, formada por representantes de diversas áreas, inclusive do próprio setor audiovisual, contava apenas com poderes consultivos, mas conseguiu mobilizar alguns avanços na área: articulou o fim dos favores cambiais vigentes desde 1953, como vimos anteriormente; propôs um substitutivo ao projeto de lei de Alberto Cavalcanti para a criação do INC e sugeriu a sua própria substituição por um grupo executivo de trabalho.<sup>492</sup> O próprio Juscelino Kubitschek, ciente do potencial do cinema, fora à Disneylândia em 1961 negociar a possibilidade de construção de uma unidade do parque em Brasília – plano que não foi levado adiante devido às exigências do empresário para se mobilizar.<sup>493</sup>

Em novembro de 1958 é criado o Corpo de Estudos da Indústria Cinematográfica (CEIC) no âmbito do Ministério da Educação e Cultura, por meio do Decreto nº

---

<sup>491</sup> Vale citar: “ARTIGO I - Cada uma das Altas Partes Contratantes apoiará em seu território os institutos já criados ou que venham a ser criados para a consecução dos fins deste Convênio e permitirá que outras organizações ou particulares os auxiliem voluntariamente, por meio de assistência financeira ou de qualquer outra natureza. Cada uma das Altas Partes Contratantes terá o direito de estabelecer e manter no território da outra certas instituições e agências, tais como institutos culturais, escritórios de informação, bibliotecas e centros cinematográficos, na medida em que sejam considerados úteis à realização dos objetivos deste Convênio e de qualquer entendimento complementar ou pertinente. ARTIGO IV - Cada uma das Altas Partes Contratantes estimulará e facilitará a distribuição e a troca de livros, periódicos e outras publicações, as oficiais inclusive; de traduções de semelhantes publicações; de composições musicais, obras de arte, reproduções de obras de arte, e outros materiais de natureza educativa, como coleções de filmes e discos, de acordo com os objetivos previstos neste Convênio”.

<sup>492</sup> Cf.: PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 247 e seguintes; e NUNES, Lia. *Panorama histórico das políticas de Estado para o cinema no Brasil: perspectivas de uma indústria (1896-2020)*. Dissertação (Mestrado em Meios e Processos Audiovisuais) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 46 e seguintes.

<sup>493</sup> Cf.: PEREIRA, Joseane. Disney no Brasil? JK Tentou trazer o maior parque de diversões do mundo para cá. *Aventuras na História*, São Paulo, 5 de mar. de 2020.

44.853/1948.<sup>494</sup> Esse foi o terceiro grupo organizado na gestão de Kubitschek, após o da indústria automobilística e da construção naval, mas ao contrário destes, continuou tendo apenas competências consultivas. Geraldo dos Saltos Pereira narra que a atuação do CFC e do CEIC sofreram com campanhas da imprensa lideradas por grupos anticinema brasileiro, inclusive a própria *Motion Picture Association*.<sup>495</sup> Não obstante, o grupo também conseguiu avançar com algumas de suas sugestões. A cota de tela foi revisada por meio do Decreto nº 47.466/1959, de modo que obrigatoriedade de um filme nacional para cada oito programas é substituída pela determinação de exibição de filmes nacionais por pelo menos 42 dias no ano.<sup>496</sup> Também é aprovada a criação da Escola Nacional de Cinema, no âmbito do INCE, com a finalidade de ministrar “ensino técnico, de grau médio, visando à habilitação, de modo geral, para o desempenho de atividades nos diversos setores da arte e da indústria do cinema” (artigo 2º, do Decreto nº 49.575/1960). Contudo, a medida não chegou a ser implementada.<sup>497</sup>

---

<sup>494</sup> Segundo o artigo 2º, o órgão tinha como atribuições: “a) Elaborar e submeter à aprovação do Presidente da República Planos Nacionais a favor da indústria cinematográfica, especialmente no que se refere ao cinema nacional, objetivando o seu desenvolvimento; b) Estudar a situação das empresas cinematográficas existentes no país, no que diz respeito às suas condições técnicas e financeiras e propor ao Presidente da República medidas que sejam necessárias ao segmento dessas empresas, ao aumento da produção de filmes nacionais e à elevação da qualidade dos filmes produzidos; c) Propor ao Presidente da República medidas que se destinem a incentivar e aprimorar o cinema nacional; d) Promover e coordenar estudos sobre revisão de tarifas aduaneiras, classificação de mercadorias por categorias de importação, que possam redundar em benefício do cinema nacional e propor ao Presidente da República as providências necessárias; e) Supervisionar, por iniciativa própria, ou em colaboração com outros órgãos do Governo, a execução de diretrizes que contribuam para incentivar ou aprimorar a indústria cinematográfica nacional; f) colaborar para maior eficiência das atividades governamentais a favor do cinema nacional; g) articular-se com os governos estaduais e municipais no estudo de medidas que possam beneficiar a indústria cinematográfica nacional; h) recomendar, quando fôr o caso, às entidades oficiais especificamente incumbidas de prover créditos para empreendimentos do desenvolvimento econômico, providências que se imponham a favor da indústria cinematográfica nacional”.

<sup>495</sup> Cf.: PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 252.

<sup>496</sup> Nos termos do artigo 1º: “Art. 1º Todos os cinemas existentes no país ficam obrigados a exhibir filmes nacionais de longa metragem durante, pelo menos, quarenta e dois dias por ano, compreendendo, obrigatoriamente, por quadrimestre, quatorze dias, e, neste total, dois sábados e dois domingos. § 1º No caso da exibição de programas duplos em que conste além de filme nacional, um filme estrangeiro, a contagem do tempo, para os efeitos deste artigo, ficará reduzido à metade. § 2º As exibições obrigatórias de filmes nacionais far-se-ão pelo prazo mínimo de permanência normal dos filmes estrangeiros, em cada casa exibidora. § 3º De acôrdo com o desenvolvimento da produção nacional, será modificado o número de dias de exibição obrigatória de filmes de que trata êste decreto”.

<sup>497</sup> NUNES, Lia. *Panorama histórico das políticas de Estado para o cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 48. São exemplos de outras normas envolvendo o cinema: Decreto nº 38.661/1956, que aprova o Regimento do Serviço de Estatística da Educação e Cultura; Decreto nº 39.447/1956, que aprova o novo Regimento da Agência Nacional e cria um serviço do cinema no âmbito do órgão; e Decreto nº 38.725/1956, que aprova o Regimento do Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Cultura, no qual incluía-se a função de documentação de filmes. Temos ciência da publicação da Resolução da Câmara dos Deputados nº 28/1963, que constituiu CPI para investigar as atividades da indústria cinematográfica nacional e estrangeira. Porém, não foi objeto deste trabalho averiguar os trabalhos ou resultados desta CPI. José Mario Ramos narra que em 1956 e 1957 o Banco do Estado de São Paulo realiza premiações a quatro e nove filmes respectivamente. Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais*. *Op. cit.*, p. 36.

A presidência de Jânio Quadros, por sua vez, apesar de curta, contou com uma intensa produção normativa na área. Segundo Paulo Emílio Sales Gomes, a promoção da indústria cinematográfica nacional torna-se uma das plataformas eleitorais de Jânio Quadros.<sup>498</sup> Logo nos primeiros meses, por meio do Decreto nº 50.278/1961, foi criado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE), diretamente subordinado à Presidência da República. Diferentemente da CFC e do GEIC, este possuía poder executivo e fiscalizatório nas políticas setoriais, atuando diretamente na articulação com diversos ministérios e agentes do audiovisual. Segundo Autran, o GEICINE era a expressão da mentalidade desenvolvimentista no setor audiovisual, visando contribuir com a implantação de uma indústria nacional no país.<sup>499</sup>

O governo de João Goulart contou com algumas reformulações administrativas e regulamentações de atos promulgados na gestão anterior:<sup>500</sup> há a ratificação do Acordo sobre circulação internacional do material visual e auditivo de caráter educativo, científico e cultural

---

<sup>498</sup> Cf.: GOMES, Paulo Emílio Sales. *Uma situação colonial? Op. cit.*, p. 98.

<sup>499</sup> Cf.: AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro. Op. cit.*, p. 169, 180 e 182. Outros exemplos de iniciativas de Jânio ligadas ao audiovisual no seu curto mandato são: o Decreto nº 50.293/1961 (em seguida alterado pelo Decreto nº 50.766/1961, e regulamentado pelo Decreto nº 51.063/1961), que criou o Conselho Nacional de Cultura, o Decreto nº 50.450/1961, que regulou a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão; o Decreto nº 50.518/1961, que dispôs sobre a fiscalização e controle da entrada de filmes cinematográficos destinados à projeção nos cinematógrafos e pela TV; e o Decreto nº 50.765/1961, que proibiu propagandas comerciais em cinemas; o Decreto nº 51.106/1961, que definiu o conceito de filme brasileiro, para fins regulatórios, atendendo a uma antiga demanda do setor; o Decreto nº 51.224/1961, que aprova o Regulamento dos Serviços Regionais de Bibliotecas, no qual se colocava o cinema educativo como um dos serviços de bibliotecas regionais; e finalmente o Decreto nº 51.239/1961, que instituiu a Companhia Nacional de Cinema Educativo, dentro do INCE (ainda vinculado ao Ministério da Educação e Cultura).

<sup>500</sup> Por exemplo: Decreto do Conselho de Ministros nº 771/1962, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Cultura; Decreto do Conselho de Ministros nº 1.243/1962; que regulamenta a publicidade nos cinemas; Decreto do Conselho de Ministros nº 1.462/1962, que reorganiza o GEICINE; Decreto do Conselho de Ministros nº 446/1962, que prorroga a entrada em vigor dos artigos 1º a 5º do Decreto nº 50.450/1961 (que regula a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão); Decreto do Conselho de Ministros nº 544/1962; que revoga o Decreto nº 50.450/1961, para regular a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão e institui novas normas que passarão a regular a mesma matéria; Decreto do Conselho de Ministros nº 697/1962, que altera a redação do art. 3º, § 3º do Decreto nº 544/1962, para regular a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial, através das emissoras de televisão; Decreto do Conselho de Ministros nº 1.023/1962, que altera e revoga dispositivos o regulamento da organização das empresas de diversões e da locação de serviços teatrais aprovado pelo Decreto nº 18.527/1928, e dá outras providências; Decreto do Conselho de Ministros nº 1.134/1962, que revoga o Decreto nº 50.518/1961, que dispunha sobre a fiscalização de filmes cinematográficos e dá nova redação; e Decreto nº 51.986/1963, que modifica os Estatutos do Instituto Brasileiro de Educação Ciências e Cultura.

(Decreto Legislativo nº 3/1962, e Decreto nº 51.658/1963);<sup>501</sup> as cotas de tela são aumentadas para pelo menos 56 dias por ano (Decreto nº 52.745/1963); e são instituídos os Prêmios Nacionais de Cultura (Decreto nº 53.580/1964).

Também foi em sua gestão que uma das propostas do GEICINE foi adotada, com a aprovação da Lei nº 4.131/1962, norma que disciplinou a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior. Em seu artigo 45 previa que 40% do imposto devido na remessa dos rendimentos oriundos da exploração de películas cinematográficas, excetuados os casos de exibidores não importadores, poderiam ser aplicados em produções nacionais mediante autorização do GEICINE.<sup>502</sup>

Tratava-se, portanto, de incentivo fiscal para fomentar a realização de coproduções entre distribuidoras de filmes estrangeiros e produtoras nacionais. Segundo Maria Rita Galvão e Jean-Claude Bernardet, em alguns casos, os estúdios continuavam sendo donos de suas

---

<sup>501</sup> Também é aprovada a Lei nº 4.138/1962, que autoriza o Poder Executivo a assinar os protocolos relativos à aceitação do GATT. O acordo trazia algumas disposições específicas relacionadas com filmes: “B - Sob reserva das disposições da alínea a) do parágrafo 8 do presente Protocolo, o parágrafo 10 do artigo III (que, conforme a emenda prevista na seção RR do presente Protocolo, deverá tornar-se o artigo IV, mas será daqui em diante denominado ‘artigo III’) terá seguinte teor: 10. As disposições do presente artigo não impedirão uma parte contratante de estabelecer ou de manter uma regulamentação quantitativa interna sobre os filmes cinematográficos expostos. Se uma parte contratante estabelece ou mantém uma tal regulamentação, esta deverá tomar a forma de contingentes de telas conforme as seguintes condições: a) Os contingentes de tela poderão comportar a obrigação de projetar, por um período determinado de ao menos um ano, filmes de origem nacional durante uma fração mínima do tempo total de projeção efetivamente utilizado para a apresentação comercial de filmes de toda a origem; êsses contingentes serão fixados segundo o tempo anual de projeção de cada sala ou segundo seu equivalente. b) Não poderá nem de direito, nem de fato, ser operada divisão entre as produções de diversas origens pela parte do tempo de projeção que não foi reservada, em virtude de um contingente de projeção, aos filmes de origem nacional, ou que, tendo sido reservada a êstes, teriam-se tornado disponíveis por medida administrativa. c) Não obstante as disposições da alínea b) do presente parágrafo, as partes contratantes poderão manter os contingentes de projeção conforme as condições da alínea a) do presente parágrafo e que reservariam uma fração mínima do tempo de projeção aos filmes de uma origem determinada, abstração feita dos filmes nacionais, sob a condição de que esta fração não seja mais elevada que a da data da 10 de abril de 1947. d) Os contingentes de projeção serão objetos de negociações tendentes a eliminar-lhes o alcance, a atenuá-los ou a suprimí-los”.

<sup>502</sup> O artigo foi regulamentado apenas um ano depois, pelo Decreto nº 52.405/1963. O regulamento do Imposto de Renda, aprovado no Decreto nº 51.900/1963, disciplinava o tema da seguinte forma: “Art. 97. Estão sujeitos ao desconto do imposto, na fonte. [...] 3º) à razão de 40% (quarenta por cento), os rendimentos oriundos da exploração de películas cinematográficas, excetuados os dos exibidores não importadores, tendo o contribuinte o direito de optar pelo depósito, no Banco do Brasil, em conta especial, de 40% (quarenta por cento), do imposto devido, podendo aplicar essa importância mediante autorização do Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica, criando pelo Decreto número 50.278, de 17 de fevereiro de 1961, na produção de filmes no país, nos termos do Decreto nº 51.106, de 1º de agosto de 1961 (Lei nº 4.131, art.45)”. Vale citar, ainda, o artigo 16 da mesma Lei 4.131/1962: “Art. 16. Fica o Governo autorizado a celebrar acordos de cooperação administrativa com países estrangeiros, visando ao intercâmbio de informações de interesse fiscal e cambial, tais como remessas de lucros e “royalties”, pagamento de serviços de assistência técnica e semelhantes, valor de bens importados, alugueis de filmes cinematográficos, máquinas etc., bem como de quaisquer outros elementos que sirvam de base à incidência de tributos. Parágrafo único. O Governo procurará celebrar, com os Estados e Municípios, acordos ou convênios de cooperação fiscal, visando a uma ação coordenada dos controles fiscais exercidos pelas repartições federais, estaduais e municipais, a fim de alcançar maior eficiência na fiscalização e arrecadação de quaisquer tributos e na repressão à evasão e sonegação fiscais”.

produções e apenas criavam “testas de ferro” nacionais para usufruir das vantagens e garantias legais atribuídas aos produtos brasileiros.<sup>503</sup> José Mario Ortiz Ramos conta que as empresas distribuidoras estrangeiras não aderiram inicialmente e preferiam o recolhimento a aplicar o incentivo em filmes brasileiros, de modo que até 1966 (quando o INC é criado e o mecanismo revisto) apenas sete filmes foram realizados com tais recursos. Até a criação da EMBRAFILME, que passará a ser a destinatária dos recursos da remessa, serão 38 filmes produzidos no regime de coprodução.<sup>504</sup> Geraldo dos Santos Pereira, por sua vez, narra que matérias desta época denunciavam que o mecanismo acabava concentrando ainda mais renda para a empresa estrangeiras – uma vez que esta também receberia a participação nas receitas também como coprodutora, além da própria distribuição.<sup>505</sup> Logo, ao que parece, apesar da boa intenção, o mecanismo não conseguiu estimular uma aliança comercial entre produtoras

---

<sup>503</sup> Cf.: GALVÃO, Maria Rita; BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema. Op. cit.*, p. 176 e seguintes. Arthur Autran reflete o seguinte sobre o projeto: “[o] documento assinala que não se buscou estabelecer cotas de importação ou qualquer outro tipo de restrição do mercado, ademais, havia a tentativa de associar o capital estrangeiro e o nacional” (AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro. Op. cit.*, p. 186).

<sup>504</sup> Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais. Op. cit.*, p. 30 e 61.

<sup>505</sup> Cf.: PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 255.

estrangeiras e nacionais, servindo apenas como mecanismo de incentivo fiscal para as companhias de fora.<sup>506</sup>

Passando para um balanço geral do mercado, do ponto de vista da produção, o período compreendido entre 1946 e 1964 contou com diferentes movimentos. O Rio de Janeiro notabilizou-se pelas chanchadas cariocas, comédias populares, muitas vezes cantadas e com temas carnavalescos. Tais fitas eram produzidas a um custo moderado, mas encontram um significativo sucesso de público por décadas. Nesse gênero, destacaram-se a Cinédia (fundada em 1930 por Adhemar Gonzaga), nas décadas de 1930 e 1940, e a Atlântida (fundada em 1941 por Moacir Fenelon e José Carlos Burle), na década de 1950. Todavia, as chanchadas acabaram perdendo o interesse do público pela repetição de formato, chegada da televisão e transformações do próprio mercado.<sup>507</sup>

Também é nesse mesmo período que surgem os surtos industriais cinematográficos em São Paulo. Segundo Afrânio Mendes Catani, entre 1949 e 1953 foram criadas cerca de duas

---

<sup>506</sup> A respeito da atuação do GEICINE e da dificuldade de se estabelecer uma aliança com o capital internacional: “Certamente a progressiva internacionalização do capitalismo no Brasil, representada, por exemplo, pela implantação da indústria automobilística, inspirou os projetos do Geicine de Flávio Tambellini para tentar tornar ‘o concorrente em aliado’, como afirma a introdução do documento. Representativo disso, a definição de filme brasileiro do Geicine, regulamentada em lei pelo Decreto 51.106 de 1961, como observou Randal Johnson é bastante semelhante à defendida nos congressos de cinema, com a exceção da questão do capital dos filmes, à qual não havia nenhum tipo de limitação, enquanto os conclaves indicaram a necessidade de cem por cento de capital nacional para o produto ser considerado brasileiro do ponto de vista legal. Também é clara a inspiração nas legislações da Inglaterra, França e Itália que, após a Segunda Guerra Mundial, adotaram o congelamento da repatriação de lucros obtidos por distribuidoras estrangeiras, isso devido principalmente à delicada situação financeira de tais países, permitindo às empresas o investimento do dinheiro congelado na produção nacional. É bastante provável que Tambellini trabalhasse com a hipótese de que após a formação do mercado de capitais mediante incentivos governamentais, as distribuidoras estrangeiras começassem a trazer capital para o Brasil especificamente para aplicação na produção. Nada disso ocorreu, pois nem as leis em torno da distribuição obrigatória e do imposto de consumo foram aprovadas, nem os distribuidores se interessaram em investir na produção mesmo quando entrou em vigor em 1962 a lei que permitia a utilização de quarenta por cento do imposto de renda devido. Flávio Tambellini também não se fava conta de que o modo dependente pelo qual o Brasil continuava a se inserir no capitalismo internacional, que se aprofundou na década de 1950, também pela industrialização acelerada do país, dava pouca margem a decisões unilaterais como esta de pressionar a formação de uma aliança com as distribuidoras estrangeiras para a formação de um mercado de capitais, pois tais empresas simplesmente não tinham interesse nisso. Na Europa Ocidental o investimento de capital norte-americano na produção correu por razões como a existência de maior parque técnico e profissional, bem como o paio econômico norte-americano aos países daquela região para deter o avanço da influência soviética. A própria lei de distribuição obrigatória era pouco viável na prática, não sendo difícil prever que em geral as distribuidoras trabalhariam com o rebotalho do mercado apenas para cumprir a legislação ou diminuiriam ao máximo a importação, porém ocupando as salas com o mesmo produtor por mais tempo, portanto, não parece cabível que tal legislação permitisse o avanço do produto nacional a ponto de concorrer com o estrangeiro e de viabilizar a tão almejada industrialização” (AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro. Op. cit.*, p. 188-189). Gustavo Dahl, sobre o assunto: “[s]ua tentativa mais importante, a de criar um mercado de capitais através da retenção de (um percentual) dos lucros a serem remetidos ao exterior pelas companhias estrangeiras, que seriam usados em co-produções com os brasileiros, não teve o menor alcance. Algumas companhias estrangeiras preferiam perder esse dinheiro a aplicá-lo na indústria nacional” (DAHL, Gustavo, 1966 *apud* GALVÃO, Maria Rita; BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema. Op. cit.*, p. 177).

<sup>507</sup> Sobre o tema, cf.: VIEIRA, João Luiz. *A chanchada e o cinema carioca (1930-1950). Op. cit.*

dezenas de companhias cinematográficas.<sup>508</sup> Essa produção acompanha o processo de urbanização e industrialização da capital, com o consequente aumento de demanda por atividades de lazer populares. Das iniciativas do período, três tentativas de organização como estúdio aos moldes industriais merecem destaque: a Vera Cruz (fundada em 1949 pelo industrial Franco Zampari), a Maristela (fundada em 1950 por Mário Audrá Júnior e Arthur Audrá); e a Multifilmes (fundada pelo fazendeiro e industrial Anthony Assunção em 1952).

Todas as três fracassaram por motivos semelhantes: problemas financeiros gerados pelo alto custo da produção e baixa capacidade de rentabilização. Devemos lembrar que os filmes brasileiros encontravam enorme dificuldade de distribuição e exibição em um mercado dominado pela produção estrangeira. Assim, o retorno sobre o capital investido era vagaroso, quando existente, uma vez que vigorava ainda o tabelamento de preços de ingresso em período inflacionário, achatando a renda do produtor nacional. Lia Nunes relata que a Maristela teria até segurado lançamentos por muito tempo na expectativa de reajuste do tabelamento de ingressos, o que não ocorreu e pode ter comprometido o caixa da empresa.<sup>509</sup>

Os três estúdios tentam se reinventar como podem: alugam seus espaços e equipamentos, rescindem contratos fixos, buscam a diminuição dos custos de produção, entre outras medidas. A Vera Cruz chega a criar sua própria distribuidora, a Brasil Filmes, que traz alguma melhora, mas não resolve os desequilíbrios financeiros e prejuízos acumulados. Ainda no caso específico da Vera Cruz, vale mencionar que o governo do Estado de São Paulo chega a cogitar adquirir a maior parte da Companhia, transformando-a em uma Sociedade de Economia Mista, plano este abandonado pelas polêmicas levantadas pela imprensa e dilemas políticos da operação. Todavia, nada pode impedir o fechamento precoce da Vera Cruz, Maristela e Multifilmes, respectivamente, em 1954, 1958 e 1954. Alex Viany chega a dizer que o fechamento da Vera Cruz gerou uma retração nos investimentos privados para a área, o que também prejudicou a continuidade da produção.<sup>510</sup>

---

<sup>508</sup> Cf.: CATANI, Afrânio Mendes. A Vera Cruz e os estúdios paulistas nos anos 1950. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. Op. cit., v. 1, p. 433.

<sup>509</sup> Cf.: NUNES, Lia. *Panorama histórico das políticas do Estado para o cinema no Brasil*. Op. cit., p. 38.

<sup>510</sup> Cf.: VIANY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro*. Op. cit., p. 97. Sobre o surto industrial de São Paulo e as três companhias, cf.: VIANY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro*. Op. cit., p. 97 e seguintes; CATANI, Afrânio Mendes. *A Vera Cruz e os estúdios paulistas nos anos 1950*. Op. cit.; BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro*. Op. cit.; e MARTINELLI, Sérgio. *Vera Cruz: imagens e história do cinema brasileiro*. São Paulo: Museu da Imagem e Som, 1987.



Figura 22. Montagem com cartazes de filmes de filmes da Vera Cruz, Maristela e Multifilmes



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagens disponíveis na Cinemateca Brasileira.<sup>511</sup>

No estudo *Situação econômico-financeira do cinema nacional*, realizado pela Comissão Municipal de Cinema de São Paulo e encabeçado pelo cinegrafista Jacques Deheinzelin e o crítico Almeida Salles, são sistematizados os números que denotam essa dificuldade de rentabilização:

Tabela 36. Custo médio de produção e renda média estimada nos principais estúdios de São Paulo

Companhias	Número de fitas estudadas	Custo médio de cada fita	Renda média estimada/4 anos	%
Vera Cruz	13	Cr\$ 5.227.000,00	Cr\$ 3.850.000,00	70
Maristela	5	Cr\$ 2.920.000,00	Cr\$ 1.319.000,00	45
Multifilmes	7	Cr\$ 3.662.800	Cr\$ 1.600.000,00	44

Fonte: CATANI, Afrânio Mendes (1990).<sup>512</sup>

<sup>511</sup> Disponível em: <<https://bases.cinemateca.org.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IsisScript=iah/iah.xis&base=CARTAZES&lang=p>>. Acesso em: 3 de jun. de 2023. Os filmes são: *O Cangaceiro* (1953), *Sinhá Moça* (1953), *Nadando em Dinheiro* (1952), *Simão, o caolho* (1952), *Carnaval em Lá Maior* (1955) e *O destino em apuros* (1953).

<sup>512</sup> CATANI, Afrânio Mendes. *A Vera Cruz e os estúdios paulistas nos anos 1950*. Op. cit., p. 449.

Além das tentativas de organização industrial, o Brasil contou ainda com uma razoável produção independente. Muitos conseguiram financiar sua produção através da venda de cotas de participação em futuras receitas do filme. Assim, o produtor angariava o orçamento necessário para a realização da obra e, em contrapartida, comprometia apenas parte de uma receita incerta. Os próprios estúdios mencionados acima também fizeram uso desse instrumento na diversificação de suas fontes de financiamento.<sup>513</sup>

É também nesse período que surge e se desenvolve o Cinema Novo, movimento cinematográfico brasileiro caracterizado por experimentações estéticas fora do padrão industrial estrangeiro, preocupação em retratar temas nacionais e forte engajamento sobre questões sociais e econômicas nacionais. Além da importância simbólica e cultural relacionada à produção de um cinema voltado a tratar de forma crítica questões genuinamente brasileiras, o Cinema Novo, quando recebe o reconhecimento internacional em festivais, referenda a produção nacional como digna de valor e a coloca em um outro patamar de relevância.<sup>514</sup>

Por um lado, pode-se dizer que as sucessivas medidas de proteção à produção nacional animaram a realização de novos filmes, notadamente, o aumento das cotas de tela em 1946 e depois em 1952.<sup>515</sup> Além de estimular o empreendedorismo, dando um sinal aos produtores de que haveria um espaço de exibição, as cotas também operaram transformações no mercado como um todo. Luiz Severiano Ribeiro Júnior, por exemplo, dono da maior rede exibidora do país, receoso dos efeitos da obrigatoriedade de exibição de três filmes nacionais (Decreto nº 20.493/1946), torna-se acionista majoritário do estúdio Atlântida, a fim de produzir seus

---

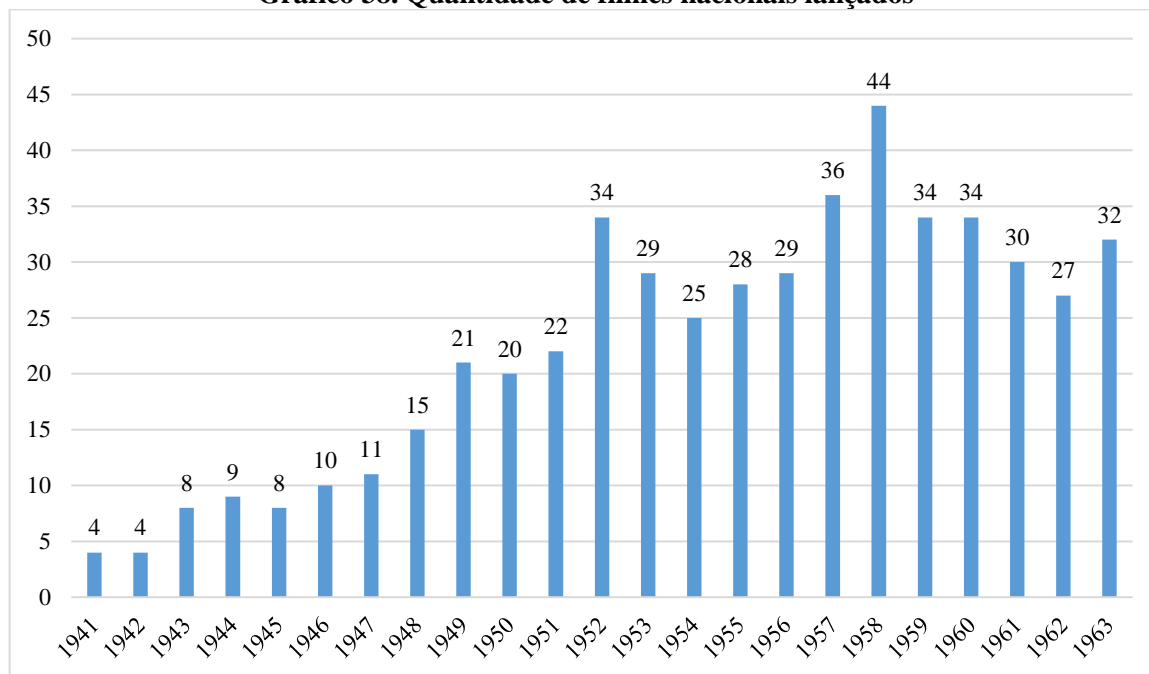
<sup>513</sup> Sobre a produção independente e o sistema de cotas, cf.: MELO, Luís Alberto Rocha. *O cinema independente no Rio de Janeiro (1940-1950)*. *Op. cit.*; e COSTA, Flávia Cesarino; CÂNEPA, Laura Loguercio. O Cinema Paulista para Além dos Estúdios. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, v. 1.

<sup>514</sup> Sobre o Cinema Novo, cf.: ARAÚJO, Inácio. *Cinema: o mundo em movimento*. São Paulo: Scipione, 1995; MALAFAIA, Wolney Vianna. *Imagens do Brasil: o Cinema Novo e as metamorfoses da identidade nacional*. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012; ROCHA, Glauber. *A revolução do cinema novo*. São Paulo: Cosac Naify, 2004; ROCHA, Glauber. *Revisão crítica do cinema novo*. São Paulo: Cosac Naify, 2003; XAVIER, Ismail. *Alegorias do subdesenvolvimento: cinema novo, tropicalismo, cinema marginal*. São Paulo: Cosac Naify, 2012; RAMOS, Fernão Pessoa. A Ascensão do Novo Jovem Cinema. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, v. 2; RAMOS, Fernão Pessoa. Cinema Novo/Cinema Marginal: entre curtição e exasperação. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, v. 2; e RAMOS, Fernão Pessoa. Os novos rumos do cinema brasileiro (1955-70). In: RAMOS, Fernão Pessoa (Org.). *História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 299-398.

<sup>515</sup> Cf.: SIMIS, Anita. A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. *O público e o privado*, Fortaleza, v. 7, n. 14, p. 137-146, 2009.

próprios títulos, dando um passo no sentido da verticalização que já ocorrera nos EUA anos antes.<sup>516</sup> A seguir indicamos a evolução da produção nacional em termos quantitativos:

**Gráfico 38. Quantidade de filmes nacionais lançados**



Fonte: JOHNSON, Randal Johnson (1987).<sup>517</sup>

Por outro lado, esse aumento na produção não parece ter surtido efeito na hegemonia do cinema americano. O interesse econômico de Hollywood, alinhado com o governo americano e aliado com o setor da exibição brasileiro, foi exitoso em influenciar a produção normativa brasileira, seja para revisar ou atenuar medidas, ou mesmo, postergar a aprovação de projetos de lei, como no caso do INC, que só seria criado em 1966. Nossa impressão é que a disciplina jurídica do mercado audiovisual sempre evoluiu acomodando as pretensões da

<sup>516</sup> Cf.: MELO, Luís Alberto Rocha. *O cinema independente no Rio de Janeiro (1940-1950)*. *Op. cit.*

<sup>517</sup> JOHNSON, Randal. *The Film Industry in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg, 1987, p. 61, 86 e 98.

produção nacional ante os agentes estrangeiros.<sup>518</sup> A ausência de uma proteção efetiva para o mercado nacional, somado a políticas como o tabelamento de ingressos, não contribuiu para o sucesso das primeiras tentativas de organização industrial do país nesta área.<sup>519</sup>

Por fim, a pauta dos produtores elencando os entraves para a industrialização do setor em 1963 é bem exemplificada no artigo *Luta pelo cinema brasileiro* de autoria de Carlos Diegues:

---

<sup>518</sup> Mesmo no caso do governo desenvolvimentista de Juscelino, que extinguiu o privilégio cambial e tomou outras iniciativas relevantes para a área, vislumbra-se essa preocupação conciliatória com os interesses de Hollywood. Mário Audrá Júnior, criador da companhia Maristela, narra que o presidente Juscelino, ao receber o relatório da Comissão Federal de Cinema sobre as pautas de interesse dos produtores, teria indagado se aquilo não prejudicaria o cinema estrangeiro. Cf.: AUDRÁ JÚNIOR, Mário. *Cinematografia Maristela: memórias de um produtor*. São Paulo: Silver Hawk, 1997, p. 153. Segundo Alexandre Busko Valim, quando o Office of the Coordinator of Inter-American Affairs indagou sobre as possibilidades de investimento na produção nacional para o governo americano em 1943, o State Department esclareceu que este “poderia apenas fornecer condições para o incremento de equipamentos e qualificação técnica para o setor no Brasil, ficando demais investimentos como infraestrutura, matérias primas e produção de filmes, a cargo da indústria privada estadunidense e brasileira. [...] A resistência do State Department em realizar qualquer investimento relativo à produção de filmes no Brasil era tamanha a ponto de recusarem até mesmo a custear a proposta de Rockefeller, qual seja, a de enviar um comitê para o Brasil encarregado de um amplo estudo sobre as condições para investimento. Ademais, o State Department era ‘cético sobre lançar um programa dessa amplitude sem que houvesse um ativo interesse brasileiro em obter a ajuda dos Estados Unidos’. Ainda que todo o debate sobre o investimento no setor tenha sido principado pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, o governo estadunidense aparentemente esperava que houvesse um maior interesse do governo brasileiro para que qualquer ajuda mais significativa fosse desatada. [...] As intensas discussões travadas nos Estados Unidos sobre se o investimento no setor brasileiro deveria ser ou não levado adiante, sugerem que o governo brasileiro perdeu a oportunidade de dinamizar a indústria do cinema no Brasil ao lado de outras áreas consideradas mais estratégicas, como a da siderurgia e mineração. As tratativas sobre uma sistemática aplicação de capitais no cinema brasileiro, esbarram nos interesses comerciais de companhias estadunidenses e nas dúvidas que pairavam sobre o uso indevido de filmes como instrumento de propaganda em um país com pouco apreço pela democracia” (VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão*. *Op. cit.*, p. 308 e 313).

<sup>519</sup> Na leitura de Antônio Moreno – com o qual discordamos em parte – sobre os limites de progresso no período: “O avanço no terreno da legislação traduz-se em leis mais agressivas, que protegem o mercado de cinema brasileiro no próprio País. As conquistas não são maiores por diversos motivos: a preferência do público pelos filmes estrangeiros, na sofisticação de consumir artigos importados; o apogeu de Hollywood, seguido de um declínio logo compensado pela intensificação da produção de filmes para a televisão; a política de Kenedy (Aliança para o Progresso) deflagrada para a América Latina após a revolução cubana; a instabilidade política decorrente da renúncia de Jânio Quadros, o golpe militar de 1964, que modifica de vez a já desfigurada Constituição de 1946 e desenvolve uma política repressora, sobretudo nos meios intelectuais e nos setores da criação artística nacional; o fechamento do debate e dos locais para debate, em todas as universidades, o que elimina o circuito alternativo de exibição representado pelos cineclubes universitários, associações e sindicatos; a criação do Conselho Superior de Censura, com funções de censor político; o Ato Institucional nº 5 – o AI 5 – que provoca o exílio em massa de numerosos artistas brasileiros e impõe aos que ficam o fenômeno da autocensura” (MORENO, Antônio. *Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 110). Do ponto de vista da exibição, Inimá Simões, analisando o caso da cidade de São Paulo, indica que na década de 1940 há um crescimento de 83% no público de cinema. A atividade chega a aparecer em pesquisas e artigos da época como o lazer favorito da população no início dos anos 1950. Porém, na segunda metade da década, o público começa a cair, chegando a patamares ainda menores nos anos 1960. Isso pode ser explicado pelo encarecimento do ingresso com o fim do congelamento do preço do ingresso e concorrência crescente da televisão. Cf.: SIMÕES, Inimá. *Salas de cinema em São Paulo*. São Paulo: PW, 1990, p. 80 e seguintes. Cf. também: SOUZA, José Inácio de Melo. *Aprendendo a Ver Televisão na Década de 1950*. Revista USP, São Paulo, n. 69, p. 159-180, 2006.

a concorrência com o produto estrangeiro cujos impostos alfandegários seriam baixos; sobre a película virgem, ao contrário, haveria taxação alfandegária excessiva; os exibidores não cumpriram muitas vezes a lei dos oito por um; falta de fiscalização adequada para conferir se os exibidores estariam sonogando renda ou não; finalmente, o desvio do adicional de renda devido pela prefeitura aos produtores.<sup>520</sup>

A despeito desses problemas, é preciso reconhecer que há um gradual incremento na legislação de audiovisual, que irá encontrar o auge de proteção e de novas experiências institucionais, durante o regime militar, como veremos a seguir.

---

<sup>520</sup> DIEGUES, Carlos *apud* AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro. Op. cit.*, p. 168.

### III.4. Regime Militar, o INC e a EMBRAFILME

O produto cultural proveniente dos países ricos atende basicamente aos gostos do público do mercado produtor, isto é, ao seu público de origem. É quase sempre produto de entretenimento imposto pelo preço aos países pobres. Por exemplo: um filme para televisão cujos custos, em país rico, variem de 500 mil a 1 milhão de dólares, pode ser vendido a um país subdesenvolvido por até 500 dólares.

ROBERTO FARIAS, Diretor-Geral da EMBRAFILME<sup>521</sup>

A política cultural do regime militar pode ser caracterizada por um aumento do dirigismo estatal na produção cultural do país, seja pelos meios repressivos e de censura, seja pela criação de programas e órgãos dedicados à preservação e fomento da cultura. No campo específico do audiovisual, o golpe militar de 1964 não representou uma ruptura no aparato institucional e na legislação para o setor cinematográfico construídos nos anos anteriores. Pelo contrário, o governo encampará antigos órgãos e continuará com os mesmos instrumentos de apoio adotados até então como incentivos fiscais e a cota de tela. A grande novidade, como veremos, é a criação de uma autarquia e uma estatal dedicados aos problemas do mercado audiovisual brasileiro. Além disso, a presença de discurso nacionalista irá viabilizar que a própria classe de produtores possa participar da gestão desse novo aparato estatal nascente.

Logo nos primeiros anos, durante o governo de Castelo Branco, foi aprovada a Lei nº 4.549/1964, que concedeu isenção de direitos, adicionais e imposto de consumo, para importação de equipamentos e materiais destinados à instalação e ampliação de estúdios cinematográficos para os seguintes setores: som, luz, câmera, montagem e trucagem pelo prazo de 24 meses (proposta esta do GEICINE); o Decreto nº 55.202/1964, que revisou o conceito de filme nacional para fins regulatórios; a Lei nº 4.622/1965, que isentou dos impostos de importação e consumo e da taxa do despacho aduaneiro sobre a importação equipamentos e materiais para instalação, ampliação e renovação de estúdios e laboratórios cinematográficos, de acordo com projetos aprovados pelo GEICINE e equipamentos de produção, seus sobressalentes e ferramentas, destinados às indústrias de fabricação de filmes virgens, para todos os fins, bem como para produção de matérias-primas indispensáveis à fabricação de filmes virgens (artigo 1º, inciso I), bem como alguns materiais para a rede Globo de Televisão (inciso V); e o Decreto n.º 56.499/1965, que esclarece sobre o ineditismo dos filmes nacionais no cumprimento da obrigatoriedade de exibição.

---

<sup>521</sup> FARIAS, Roberto. Por um mercado comum de cinema. *Filme Cultura*, Rio de Janeiro, 1978.

Como se vê, até então, deu-se uma espécie de continuidade no uso dos instrumentos jurídicos já adotados anteriormente. A primeira grande novidade se dá pouco antes do Ato Institucional nº 4, quando é baixado o Decreto-Lei nº 43/1966, que criou o INC. A autarquia tinha como objetivo de formular e executar a política governamental relativa à produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior (artigo 1º). Como vimos antes, a ideia de criação do INC estava sendo gestada desde 1947 com Vargas, passando por reformulações do GEIC de Juscelino e do GEICINE de Jânio. Contudo, o INC efetivamente criado pelos militares, resultado de uma proposta do Ministério da Indústria e Comércio, seguiu outros rumos – o que gerou uma reação da classe cinematográfica por não ter sido envolvida na redação do texto legal.<sup>522</sup>

O INC foi criado como uma autarquia federal, com autonomia técnica, administrativa e financeira, diretamente subordinada ao Ministério da Educação e Cultura (artigo 2º). O Instituto possuía competências regulatórias, bem como de fomento à atividade cinematográfica, além de poderes fiscalizatórios e sancionatórios (artigo 4º). Nele são incorporados o INCE, até então no Ministério da Educação e Cultura, e o GEICINE, do Ministério da Indústria e do Comércio (artigo 31). A autarquia foi regulamentada três meses depois pelo Decreto nº 60.220/1967.<sup>523</sup>

Para custear o seu funcionamento, o INC contava com dotações da União e a arrecadação da CONDECINE, calculada por metro linear de cópia sobre todos os filmes destinados à exibição comercial em cinemas ou televisões – que substituiu a “taxa

---

<sup>522</sup> Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais*. *Op. cit.*, p. 52. Cf. também: SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. *Op. cit.*, p. 130 e seguintes, 211, 235 e seguintes; e RAMOS, José Mario Ortiz; AUTRAN, Arthur. O Cinema Brasileiro das Décadas de 1970 e 1980. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, v. 2, p. 211. Interessante observar que a exposição de motivos do projeto deixa bem evidente que não se pretende limitar o ingresso do filme estrangeiro no país e que é “desejável uma política liberal para a importação de filmes por várias razões”. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01rdrt2q4e8jkhgnvxzk0uu427920493.node0?codteor=1195587&filename=Dossie+-PL+3944/1966](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01rdrt2q4e8jkhgnvxzk0uu427920493.node0?codteor=1195587&filename=Dossie+-PL+3944/1966)>. Acesso em: 20 de fev. de 2023. Nas palavras do marechal-presidente Castelo Branco sobre a política cultural daquele momento: “[n]ão estaria concluída a obra da Revolução no campo intelectual se, após trabalhos tão profícuos em benefício da educação, deixasse de se voltar para os problemas da cultura nacional. Representada pelo que através dos tempos se vai sedimentando nas bibliotecas, nos monumentos, nos museus, no teatro, no cinema e nas várias instituições culturais, é ela naturalmente nesse binômio educação e cultura, a parte mais tranquila e menos reivindicativa” (BRANCO, Humberto de Alencar Castelo *apud* RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais*. *Op. cit.*, p. 54).

<sup>523</sup> Sucederam a direção do INC: Flavio Tambellini, que além de militante na área, era cunhado do Ministro do planejamento Roberto Campos (1966-1967), Durval Gomes Garcia, ligado ao alto escalão do Exército (1967-1970), Ricardo Cravo Albin, oficial da reserva (1969-1971), Brigadeiro Armando Troia (1971-1972), Carlos Guimarães de Matos Jr., filho de brigadeiro da aeronáutica (1972-1975), e Alcino Teixeira de Melo (1975).

cinematográfica para educação popular” de 39 (artigos 11, 12 e 13). Além disso, o diploma trouxe uma importante mudança no sistema de incentivo de coprodução previsto pela Lei nº 4.131/1962. Agora, caso o imposto incidente na remessa de rendimento da exploração de películas não fosse aplicado em filmes brasileiros (aprovados pelo INC), tais recursos seriam revertidos como receita extraordinária da autarquia (artigo 28). Em uma visão voltada a promover a modernização via aliança com os estrangeiros, o INC irá estimular a realização destas coproduções entre produtoras brasileiras e distribuidoras de fora.<sup>524</sup>

A mesma lei reafirmava ainda a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais (artigos 19 a 24), atribuía ao INC competência para disciplinar a distribuição de filmes brasileiros, inclusive exigir o registro de contratos no Instituto (artigo 25), reservava o poder de censura à União (artigo 26), obrigava a repatriação de renda obtida com a exportação de filmes nacionais (artigo 27), obrigava o registro no INC para exercício da atividade (artigo 33), autorizava o INC a estabelecer a obrigatoriedade de uso do borderô padrão, bem como emitir ingresso único, para uso compulsório pelas salas exibidoras nacionais ou obrigar o uso de máquinas registradoras para venda de ingressos (artigo 35),<sup>525</sup> além de fixar sanções para condutas diversas, em especial, dirigidas aos exibidores (artigo 36 a 39).

Até 1975, quando foi extinto, o INC publicou 112 resoluções<sup>526</sup> que tratam dos mais diferentes temas relacionados ao campo cinematográfico. A obrigatoriedade de exibição de títulos nacionais é inicialmente mantida para 56 dias por ano (Resolução nº 3/1967) e depois aumentada para 112 dias (Resolução nº 38/1970), mas é logo revista para 98 dias (Resolução

---

<sup>524</sup> Glauber Rocha tece a seguinte crítica ao INC: “o INC do Brasil é um órgão estético, e o cinema é uma estrutura econômica. (...) Nossa discussão com o INC tem uma visão retrógrada. Isto nem sequer é problema político. O INC tem uma visão colonial do cinema, quer que o cinema brasileiro seja uma imitação do cinema americano, e isto não pode ser. O cinema brasileiro, posto que cinema oprimido, é oponente natural do cinema dos EUA. O INC (...) é um órgão ligado ao Ministério da Educação e Cultura, quando deveria ser um órgão industrial independente, do Ministério da Indústria, e dirigido por economistas e não por intelectuais (...) o que queremos é que o Cinema Novo seja o cinema brasileiro: comunicando-se com o público, tendo seu próprio mercado, exportando. Que o Cinema Novo seja indústria, com nova mentalidade, onde o diretor tenha liberdade de criação, em que o produtor seja técnico em economia, em que a criação se desenvolva num clima saudável, em que o comercialismo não participe como usura mas como proporção de lucro calculada administrativamente; em síntese: uma indústria moderna que funcione bem hoje ou amanhã e com o regime político que o Brasil venha a ter” (ROCHA, Glauber. “O transe da América Latina” (1969), entrevista a Frederico de Carnas e René Capriles, *Revolução do Cinema Novo*. Rio de Janeiro: Alhambra/Embrafilme, 1981, p. 153-155 *apud* RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais*. *Op. cit.*, p. 65-66).

<sup>525</sup> O dispositivo foi regulamentado no Decreto nº 62.005/1967 e posteriormente por Resoluções do INC como as nº 23/1968, nº 51/1971, nº 58/1971, nº 61/1971, nº 70/1972, e nº 94/1974. A medida buscava atender a uma demanda antiga do setor: a dificuldade de fiscalização da exploração da atividade pelos exibidores. Deve-se recordar que as receitas dos produtores e distribuidoras eram (e ainda são) calculadas a partir de uma participação na venda de ingressos. Eram frequentes as acusações de sonegação de informações e de valores a pagar. A norma efetivamente foi contestada pelo setor exibidor, que ingressou com mandados de segurança, alguns vitoriosos liminarmente.

<sup>526</sup> Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais*. *Op. cit.*, p. 60.



nº 49/1971) e para 84 (Resolução nº 60/1971), após pressões do setor exibidor, mas voltando a avançar para 112 dias em 1975. O INC também regulamentou o conceito de renda líquida de bilheteria (Resolução nº 6/1967), o percentual máximo cobrado pelas distribuidoras de filmes nacionais (Resolução nº 7/1967), o financiamento da importação de equipamentos (Resolução nº 14/1967); sorteios de carros e brindes para adquirentes de ingressos nacionais (Resolução nº 24/1968); a criação da Cinemateca Nacional, vinculada ao próprio INC, mas que inicialmente não saiu do papel (Resolução nº 34/1970); a obrigatoriedade das empresas importadoras apresentarem o roteiro musical dos filmes para fins de controle de arrecadação de direitos autorais sobre a música de filmes importados (Resolução nº 37/1970); a edição e venda de publicações próprias como a Filme Cultura e o Guia de Filmes (Resoluções nº 10/1967 e nº 41/1970); o Certificado do Filme Brasileiro de Longa Metragem (Resolução nº 47/1970); a obrigatoriedade de copiagem de películas em laboratórios brasileiros (Resolução nº 74/1972).

Ademais, o INC instituiu diversas premiações culturais, tal como a chamada de “*Coruja de Ouro*”, além de prêmios sobre a renda líquida de bilheteria para filmes nacionais de longa-metragem (Resoluções nº 15/1967, nº 19/1967, nº 29/1969, nº 39/1970, nº 43/1970, nº 44/1970, 45/1970, 46/1970, nº 53/1971 e 54/1971), inspirado na experiência paulistana e carioca. A seguir, indicamos o volume de recursos e quantidade de projetos beneficiados pelas premiações:

**Tabela 37. Premiação de Filmes (1967-1975)**

Ano	Prêmios de qualidade	Prêmios adicional renda líquida	Número de filmes (adicional de renda)
1967		345.271,18	15
1968	113.141,43	621.610,05	60
1969	98.604,15	1.997.706,27	117
1970	320.362,23	3.809.123,90	177
1971	673.920,00	3.571.046,06	192
1972	812.160,00	5.008.008,47	210
1973	967.680,00	6.648.854,00	171
1974	1.356.480,00	8.683.530,76	160
1975	1.803.600,00	16.461.732,85	183

Fonte: RAMOS, José Mario Ortiz (1983).<sup>527</sup>

A atuação do INC parece ter surtido efeito concreto na produção brasileira, que passou de uma média de 29 lançamentos anuais entre 1950 e 1963 para uma média de 68 lançamentos entre 1967 e 1974. Segundo José Mario Ortiz Ramos e Arthur Autran, as

<sup>527</sup> RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais*. Op. cit., p. 70.

medidas adotadas pelo INC apontavam para um duplo sentido: “forçar a produção, principalmente aquela marcada pelo nacionalismo, a entrar em contato com empresas distribuidoras estrangeiras; procurar, ainda que timidamente, aquecer a dinâmica do mercado”.<sup>528</sup> De acordo com Tunico Amancio, o INC investiu em cerca de 40 filmes entre 1966 e 1969.<sup>529</sup> José Mario Ortiz Ramos pondera que com a atuação do INC a produção nacional, que dificilmente passava de 40 filmes anuais, no decênio 1956 a 1966, atingiu a marca de 80 filmes:

**Tabela 38. Produção e lançamento de filmes (1967-1974)**

Ano	Filmes	Produzidos	Filmes Lançados
1967	47	44	25
1968	64	54	51
1969	63	53	44
1970	73	83	74
1971	79	94	76
1972	85	70	68
1973	64	58	57
1974	69	77	74

Fonte: RAMOS, José Mario Ortiz (1983).<sup>530</sup>

<sup>528</sup> Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz; AUTRAN, Arthur. *O Cinema Brasileiro das Décadas de 1970 e 1980. Op. cit.*, v. 2, p. 211.

<sup>529</sup> Cf.: AMANCIO, Tunico. Sob a Sombra do Estado: Embrafilme, Política e Desejo de Indústria. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro. Op. cit.*, v. 2, p. 294. Na síntese do mesmo autor sobre a atuação do INC: “[o] Instituto Nacional de Cinema, de todo modo, cumpriu suas funções, mesmo quando abalado por algumas dissensões da classe cinematográfica – entre elas, aquelas que opunham o grupo paulista e o carioca: o primeiro, originário de uma perspectiva industrializante, ainda mirando um cinema cosmopolita nos moldes dos grandes estúdios, com um star system próprio e baseado no modo de produção americano; o segundo, ligado tradicionalmente a uma esquerda nacionalista, voltado para um cinema autoral e mais crítico. [...] O INC tinha, entretanto, encampado também algumas políticas que angariaram a simpatia e a adesão de todos os produtores, como foi o caso do prêmio adicional de renda, concedido àquelas produções que alcançassem determinada cifra anual. A medida equilibrava o custo médio com a renda média de cada filme, disponibilizando uma bonificação em dinheiro, que depois se transformou em um prêmio de qualidade para filmes de elevado padrão técnico, artístico ou cultural, que era avaliado por um júri nacional criado especialmente para essa outorga. Mas até mesmo essas inovações, que ampliavam a faixa de lucro gerado com filmes e que normalmente era dividida entre exibidores e distribuidores, foram objeto de queixa contra a burocracia estatal e as exigências para receber os prêmios. Já o Departamento Educativo do INC apoiava e coproduzia filmes de ambições culturais, prioritariamente documentários voltados para escolas e para a rede convencional de cinema. Além dos longas-metragens produzidos e dos prêmios concedidos, o INC se tornou o responsável por uma rica coleção de curtas e médias-metragens de fundo cultural, alguns dos quais ainda são acessíveis. [...] O INC cuidava também do incentivo aos festivais e mostras de cinema, bem como de algumas publicações que davam conta da complexidade da área: a revista Filme Cultura, o Guia de Filmes e o catálogo Brasil Cinema. Uma curiosidade merece ser destacada: para impulsionar e controlar a venda de ingressos, visando também um maior interesse popular pelo filme brasileiro e promovendo sua dupla remuneração (pela produção e pela venda do ingresso padronizado), o INC criou um sorteio de automóveis, aparelhos de ar-condicionado, geladeiras, toca-fita e projetores de 16 mm. O comprovante do concurso era o canhoto do ingresso padronizado, o que fazia do público um agente informal da fiscalização que evitava a evasão das rendas. A iniciativa teve vida curta” (AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado. Op. cit.*, p.295-296).

<sup>530</sup> RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais. Op. cit.*, p. 64. A diferença entre a coluna “Filmes” e a “Produzidos” é a fonte. No primeiro caso, os dados foram tirados de Araken C. Pereira Jr. E no segundo Alcino T. de Mello.

Em 12 de setembro de 1969, por meio do Decreto-Lei nº 862/1969, é autorizada a criação da EMBRAFILME, com personalidade jurídica de direito privado e também vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. Idealizada como sociedade de economia mista, seu capital social foi inicialmente dividido em 600.000 ações ordinárias nominativas, sendo 70% subscritas pela União, representada pelo Ministério da Educação e Cultura, e as restantes por outras entidades de direito público ou privado (artigo 4º).<sup>531</sup>

O objetivo inicial da EMBRAFILME era a distribuição de filmes no exterior, sua promoção, realização de mostras e apresentações em festivais, visando à difusão em seus aspectos culturais artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o INC, podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o seu objeto principal (artigo 2º). Na prática, essa intenção de exportação acabou sendo preterida pelas atividades de financiamento à produção e distribuição das obras em território nacional.

Para cumprimento desses fins, a EMBRAFILME passou a ser a destinatária do imposto incidente sobre a remessa ao exterior decorrente da exploração de filmes (artigos 7º e 9º), antes destinados ao INC.<sup>532</sup> Essa mudança de orientação dos recursos fará com que a empresa, inicialmente imaginada como um apêndice do instituto com maior liberdade de

---

<sup>531</sup> Sucederam a direção da EMBRAFILME: Durval Gomes Garcia, acumulando a presidência do INC (1969-1970), Ricardo Cravo Albin (1970-1971), José Osvaldo de Meira Penna (1972), Walter Graciosa (1973), Roberto Farias (1974-1979), Celso Amorim (1979-1982), Roberto Parreira (1982-1984), Carlos Augusto Calil (1985-1986), Fernando Guignone (1986-1987), Fábio Magalhães (1988), Mocarir de Oliveira (1988-1990).

<sup>532</sup> Vale citar a reflexão do jurista Teixeira de Mello sobre o funcionamento do mecanismo até então: “[d]e acordo com a sistemática da liberação de recursos, disciplinados pela Res. INC nº 1/67, revogada pela Res. INC nº 22/68, para a produção de filmes nacionais de longa metragem na conformidade do disposto no art. 28 do Decreto-Lei nº 43/66, eram exigidos do produtor nacional 50% do orçamento do filme a ser produzido, enquanto do produtor beneficiário do favor fiscal – importador ou distribuidor de filmes estrangeiros no Brasil – nada se exigia, já que a integralização do capital era feita com recursos pertinentes ao Erário, pois se tratava de imposto de renda retido na fonte e não recolhido aos cofres da União, mas nem por isso passível de ser utilizado a bel-prazer do seu depositante. O então conselho deliberativo daquela autarquia, ao regulamentar a aplicação do referido, ao invés de levar em conta os interesses do produtor brasileiro, baixou a Res. INC nº 22/68, que é um instrumento voltado exclusivamente para a defesa da economia dos importadores e distribuidores de filmes estrangeiros no Brasil. Ao contrário de mandar dividir igualmente os lucros obtidos com o empreendimento, podia aquele conselho optar por fórmula mais consentânea com os interesses brasileiros, distribuindo, por exemplo, a arrecadação da seguinte maneira: a) 30% para a firma representante no Brasil, de interesses estrangeiros; b) 20% para o Instituto Nacional do Cinema destinados a formar um fundo de financiamento de filmes nacionais; e c) 50% para a firma brasileira associada. Outra fórmula poderia ser a seguinte: a) 50% para o INC; b) 50% para a firma brasileira; e c) direito da firma, representante de interesses estrangeiros no Brasil, explorar livremente o filme no exterior. Adotada que fosse esta última fórmula, evitar-se-ia o que ocorreu com quase todos os filmes distribuídos no exterior e produzidos à época sob esse regime: o produtor nacional raramente se beneficiou com as arrecadações decorrentes da exibição do filme fora do país” (MELLO, Teixeira de *apud* GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007, p. 14).

atuação no mercado, passe a gradativamente ter maior autonomia e relevância no desenho da política de audiovisual do período.

Já no ano seguinte, a EMBRAFILME passou a conceder os primeiros financiamentos, na modalidade de empréstimos formalizados por promissórias, com juros de aproximadamente 10% ao ano, carência de 12 meses e pagamento em 24 meses. A amortização seria feita com base em participação na renda líquida dos filmes e prêmios recebidos até a plena quitação.<sup>533</sup> Entre 1970 e 1971 foram financiados 30 projetos de filmes de longa-metragem.<sup>534</sup>

Inicialmente, as produtoras beneficiárias são selecionadas mais pela experiência do produtor e sua equipe que por critérios estéticos ou artísticos do filme. Porém, gradativamente, a EMBRAFILME passa a ter uma preocupação central com a viabilidade comercial dos projetos. Segundo Tunico Amancio, já a partir de maio de 1972, a EMBRAFILME passaria a adotar um novo modelo de investimento, no qual não havia prazo para ser ressarcida, passando a receber uma participação nos rendimentos do filme proporcional ao seu custeio no projeto.<sup>535</sup>

Nesse mesmo período é articulada a Política Nacional da Cultura, primeira experiência de planejamento cultural no país, depois reconfigurada para um escopo menor no Programa de Ação Cultural. O Ministro Jarbas Passarinho buscava uma reformulação administrativa geral e a criação de novas políticas para a área, a partir de sua visão de nacionalismo no campo da cultura.<sup>536</sup> Durante o I Congresso da Indústria Cinematográfica Brasileira,

---

<sup>533</sup> Cf.: AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado. Op. cit.*, p. 298. José Mário Ortiz Ramos vai dizer que “os anos iniciais de funcionamento da Embrafilme vão ser tímidos e cercados de críticas: burocracia, emperramento do sistema de financiamento, necessidade de se retomar com força ainda maior a questão do mercado ao invés da decisão esdrúxula de se pensar em exportação, são as tônicas dos ataques” (RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais. Op. cit.*, p. 90).

<sup>534</sup> GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. Cit.*, p. 17.

<sup>535</sup> Cf.: AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado. Op. cit.*, p. 299; e AMANCIO, Tunico. *Artes e Manhas da Embrafilme: Cinema estatal em sua época de ouro (1977-1981)*. Niterói: EdUFF, 2000, p. 30. Por outro lado, André Piero Gatti indica que entre 1970 e 1973, a Embrafilme ainda financiou 80 produções e que os aportes realizados no período deveriam ser reembolsados em três anos com juros de 4% ao ano – sem fazer essa distinção temporal. Cf.: GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. cit.*, p. 23.

<sup>536</sup> Sobre o tema, cf.: MALAFAIA, Wolney Vianna. Em tempos de distensão: o governo Ernesto Geisel e a Política Nacional de Cultura (1974-1979). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, IV, 2013, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013. Cf. ainda: REIS, Paula Félix dos. Políticas Nacionais de Cultura: o documento de 1975 e a proposta do governo Lula/Gil. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, V, 2009, Salvador. *Anais...* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2009; MAIA, Tatyana de Amaral. *Os cardeais da cultura nacional: o Conselho Federal de Cultura na ditadura civil-militar (1967-1975)*. São Paulo: Itaú Cultural, 2012, p. 213-229; MICELI, Sérgio (Org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984; e SILVA, Vanderli Maria da. *A construção da política cultural no regime militar: concepções, diretrizes e programas (1974-1978)*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001, p. 95-184.

patrocinado pelo INC em novembro de 1972, uma parte dos produtores brasileiros soube dar justamente essa coloração nacionalista em sua pauta de reivindicações, materializada no documento Projeto Brasileiro de Cinema, que apresentava inclusive consternações sobre temas caros aos militares como “segurança nacional” e “integração do território”.<sup>537</sup> Essa agenda acoplou-se com a visão do Ministro e ajudou a encaminhar reformulações na EMBRAFILME nos anos seguintes, assim como a incorporação dos cineastas ao processo.<sup>538</sup>

Em consonância com o ideário nacionalista de Jarbas Passarinho, a partir de 1973 são projetados estímulos para a realização de filmes infantis, históricos e adaptações da literatura, conciliando iniciativas de apoio a filmes comercialmente rentáveis com linhas de fomento para projetos de caráter nacionalista, didático ou de grande “valor cultural”. A título de exemplo, é criado um prêmio para melhor filme baseado em obra literária. Também serão concedidos prêmios e subvenções para a elaboração de roteiros com temática histórica. Desse modo, o Estado passa a fazer maior incursão no campo temático das produções.<sup>539</sup>

Ainda em 1973 é realizada uma assembleia geral do quadro de acionistas da EMBRAFILME autorizando a criação de uma distribuidora, com vistas a desburocratizar e

---

<sup>537</sup> Nas palavras do produtor e cineasta Luiz Carlos Barreto: “[o] Cinema Brasileiro engatinha permanentemente, lança-se no espaço, parece que vai deflagrar um processo definitivo e depois volta aos estágios anteriores. Então, estamos dispostos definitivamente a romper com esses ciclos, para nosso bem, bem dos distribuidores, bem dos exibidores e para o bem geral da Nação. Um país que se propõe a grande potência, um país que tem planos de desenvolvimento econômico, não pode prescindir de um sistema de informação, de um sistema de comunicação social próprio, ainda mais quando está provado que existe um mercado para se instalar um sistema de comunicação social próprio, pois isto é um problema até de segurança nacional, porque um país aliena o seu processo cultural e deixa os seus meios de comunicação, como telas de cinema, telas de televisão, antes de rádio, ao sabor do produto de fora para dentro, está alienando, através dos meios de informação, o seu processos cultural (sic). O processo cultural é um processo de encontro com seus hábitos. Quando se fala cultura, pensa-se no sentido greco-romano do negócio, quer dizer a sapiência. Não é sapiência, cultura é a ligação com suas origens, com seus hábitos, com sua língua, com sua comida, com sua maneira de vestir. [...] Vejamos então a importância do cinema nacional como elemento de integração nacional (...) Quanto mostramos os produtos manufaturados dentro de um filme brasileiro que está sendo rodado (exibido) no Ceará, o Roberto Carlos em ritmo de aventura, ou um Macunaíma, ou As deusas, ou mesmo Independência ou morte, estamos, ao mesmo tempo, dando uma visão do desenvolvimento brasileiro. (...) Primeiro em relação ao nosso povo. Integrar o povo através do cinema mostrando e ao mesmo tempo divulgando. Divulgando as nossas coisas, fazendo divulgação do turismo interno, fazendo divulgação dos produtos manufaturados, vamos provocar toda uma corrente. Então a partir disso, vamos partir para os mercados, vamos levar o nosso estilo de vida os povos latino-americanos, aos povos africanos, que são mercados naturais do Brasil, onde precisamos abrir linhas de exportação” (BARRETO, Luiz Carlos *apud* RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais*. *Op. cit.*, p. 112, parênteses do original e colchetes nossos).

<sup>538</sup> Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais*. *Op. cit.*, p. 97 e seguintes; e GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 15 e seguintes. Roberto Farias, então presidente do Sindicato nacional da Indústria Cinematográfica, e Luiz Carlos Barreto, representante da Associação dos Produtores Cinematográficos, chegam a propor a mudança do nome do Prêmio Embrafilme para Prêmio Ministro Jarbas Passarinho.

<sup>539</sup> Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz; AUTRAN, Arthur. *O Cinema Brasileiro das Décadas de 1970 e 1980*. *Op. cit.*, p. 213.

dar agilidade para esta atividade.<sup>540</sup> A distribuidora trabalharia com dois tipos de contratos aprovados pela diretoria executiva: um para os filmes já produzidos e outro para aqueles em produção. No segundo caso, a empresa adiantava o valor correspondente a 30% do orçamento de produção da obra, adquirindo em contrapartida 30% dos direitos patrimoniais de autor sobre esta. Esse mecanismo podia ser combinado com a linha de apoio via coprodução, no qual a EMBRAFILME tornava-se coprodutora com aporte de 30% do orçamento. Em outras palavras, o custeio da realização podia chegar a 60% do total do filme.<sup>541</sup> Na tabela a seguir são contabilizadas as operações da EMBRAFILME em cada modalidade de aporte:

**Tabela 39. Financiamentos à Produção e Distribuição (1973-1979)**

Ano	Co-produção	Aditamento	Distribuição	Aditamento
1973	02	-		
1974	18	-	19	-
1975	10	03	12	05
1976	31	06	33	11
1977	08	09	07	12
1978	18	03	18	18
1979	20	02	15	16
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>23</b>	<b>104</b>	<b>62</b>

Fonte: GATTI, André Piero (2007).<sup>542</sup>

Uma das críticas que se se fez ao modelo é que a EMBRAFILME acabava assumindo a maior parte do risco, se não o integral, uma vez que as produtoras podiam inflacionar o orçamento para poder executá-lo com os 60% disponibilizados.<sup>543</sup> Além disso, havia um grande inadimplemento no reembolso da empresa, fosse por má-fé e oportunismo, ou então, pela dificuldade de controle da empresa. Por outro lado, André Piero Gatti narra que o orçamento não poderia exceder o total de 2.200 salários-mínimos, o que se imagina que também seria para evitar esse tipo de previsão a maior de rubricas.<sup>544</sup>

A partir de 1974, a EMBRAFILME instaura um ritmo elevado de atividades e financiamento ao setor audiovisual. A distribuição realizava altos investimentos na

<sup>540</sup> Cf.: GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. Cit.*, p, 18-20; e AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado. Op. cit.*, p. 300.

<sup>541</sup> Cf.: GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. Cit.*, p. 20; e AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado. Op. cit.*, p. 303. Com a criação de novos mecanismos de financiamento, a linha para finalização de filmes então vigente é extinta. Cf.: GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. cit.*, p. 21.

<sup>542</sup> GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. cit.*, p. 51.

<sup>543</sup> Cf.: AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado. Op. cit.*, p. 307; e GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. Cit.*, p. 29.

<sup>544</sup> GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. Cit.*, p. 25.

reprodução de cópias, publicidade, assessoria de imprensa e fiscalização das rendas. Na época, mesmo entre a classe cinematográfica, permeava a crítica de que os gastos de distribuição eram realizados de forma perdulária, por exemplo, com um número exagerado de cópias de filmes e cartazes, mesmo com a maioria dos filmes dando resultados negativos. Segundo Gustavo Dahl, por anos diretor da distribuidora:

[a] ideologia era simples: a distribuidora existe para arrecadar e fazer retornar à Empresa seus investimentos em produção, garantir lisura na operação – que nem sempre se encontrava em outras distribuidoras da época – e implantar-se no mercado através de sucessos de cunho popularesco.<sup>545</sup>

Não obstante, fato é que a EMBRAFILME conseguiu lançar diversos sucessos de público, superando inclusive os recordes das distribuidoras brasileiras da época como a UCB, Ipanema e a Cinedistri.<sup>546</sup> Se a EMBRAFILME também era coprodutora e se realizava um adiantamento para a distribuição, fazia-se necessário o maior rigor na comercialização dos filmes para assegurar o retorno do investimento. Isso explica o maior interesse em assumir gradativamente atividades de fiscalização, o que também pode ser explicado juridicamente pela própria agilidade administrativa para contratar fiscais, pagar diárias e realizar demais gastos relacionados, quando comparada à burocracia do INC.

Foi com a atuação da empresa que o cinema brasileiro atinge o máximo histórico de sua participação no mercado. Segundo Alessandro Gamo e Luís Alberto Rocha Melo, a participação percentual de espectadores para filmes nacionais passou de 15% em 1974 para 30% a partir de 1978, taxa que se manteve até 1984.<sup>547</sup> Ainda hoje, alguns dos títulos lançados pela EMBRAFILME como *Xica da Silva* e *Dona Flor e Seus Dois Maridos* figuram entre as maiores bilheterias nacionais de todos os tempos. Entre 1970 e 1980 a média de produção nacional foi de 82 filmes por ano, sendo o que a EMBRAFILME participava em quase um terço da receita total gerada pelos títulos nacionais. O faturamento de filmes brasileiros também aumentou 22,34% entre 1971 e 1979.<sup>548</sup> Voltaremos aos números mais adiante.

Além do aumento da quantitativo da produção e da participação no total de bilheteria, a EMBRAFILME acabou gerando outros efeitos positivo no setor: capacitação de profissionais, melhoria nos controles financeiros e contábeis, produção de indicadores,

<sup>545</sup> DAHL, Gustavo. *Histórico da Distribuidora da Embrafilme*. [S.l.: s.n.], 1985.

<sup>546</sup> Cf.: AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado*. *Op. cit.*, p. 306. Há críticas no sentido de que a atuação da Embrafilme pode ter prejudicado o desenvolvimento de distribuidoras nacionais. Porém, Gustavo Dahl registra que a maioria das empresas desse segmento já estavam em crise quando a Embrafilme inicia suas atividades. Cf.: DAHL, Gustavo. *Histórico da Distribuidora da Embrafilme*. *Op. cit.*

<sup>547</sup> Cf.: GAMO, Alessandro; MELO, Luís Alberto Rocha. Histórias da Boca e do Beco. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, v. 2, p. 334.

<sup>548</sup> Cf.: AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado*. *Op. cit.*, p. 309.

estatísticas e informações de mercado. Aliás, não se deve menosprezar esse último ponto, dado que até então, possuíamos menos informações de nosso próprio mercado que os norte-americanos.<sup>549</sup> A EMBRAFILME também chega a estabelecer uma campanha de venda de filmes brasileiros para o exterior.<sup>550</sup> Com o desempenho da distribuidora, chega-se a cogitar a sua cisão e formalização como uma figura autônoma.<sup>551</sup>

Na verdade, o que ocorrerá é a extinção do INC, por meio da Lei nº 6.281, de 9 de dezembro de 1975. Seus bens e atribuições serão incorporados à EMBRAFILME, que também elevou o seu capital social para oitenta milhões de cruzeiros (artigo 7º). Desse modo, as competências ligadas à pesquisa, recuperação e conservação de películas, formação profissional, entre outras, serão centralizadas na EMBRAFILME. A empresa realizará novas contratações e precisará crescer de tamanho. Nesse novo modelo, a EMBRAFILME terá uma Superintendência Comercial, uma de Produção e uma Diretoria de Operações Não Comerciais.<sup>552</sup>

Pouco depois, por meio do Decreto nº 77.299/1976, é criado o CONCINE com funções regulatórias, fiscalizatórias e poder de política.<sup>553</sup> São exemplos de assuntos tratados pelo CONCINE: a fixação de critérios para o cálculo de renda líquida de bilheteria (Resolução nº 2/1977); obrigatoriedade de copiagem de filmes estrangeiros em laboratórios brasileiros (Resolução nº 35/1978); obrigatoriedade de dublagem para filmes exibidos na televisão (Resolução nº 55/1980); regulação de cineclubes e cinematecas (Resoluções nº

---

<sup>549</sup> André Piero Gatti lembra que “os relatórios fornecidos pelas distribuidoras escolhidas pelos produtores eram normalmente negativos, defronta-se aqui com um fator que tanto pode ser psicológico quanto econômico; talvez os relatórios fossem subfaturados ou, realmente, o desempenho econômico dos filmes fosse deficitário, isto de maneira geral, dúvida que só se esclareceria com a inserção da Embrafilme no mercado de distribuição, já que pouco se conhecia de concreto sobre o mesmo” (GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 52).

<sup>550</sup> Cf.: GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 46.

<sup>551</sup> Cf.: AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado*. *Op. cit.*, p. 307.

<sup>552</sup> O estatuto da EMBRAFILME será reformado pelo Decreto nº 6.533/1978. Além disso, a previsão sobre a remessa do imposto de renda é reformada em pelo Decreto-Lei nº 1.595, de 22 de dezembro de 1977, nos seguintes termos: “Art. 1º O distribuidor ou importador de filme estrangeiro é obrigado a depositar no Banco do Brasil S.A., em conta especial, a crédito da Empresa Brasileira de Filmes S/A (EMBRAFILME), beneficiária do favor fiscal, 70% (setenta por cento) do imposto de renda devido, para aplicação conforme o disposto no estatuto da EMBRAFILME e na legislação relativa à sua criação.”

<sup>553</sup> De acordo com o artigo 5º do Decreto, “Art. 5º. O CONCINE, além do Presidente, terá a seguinte composição: I – Um representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e de cada um dos seguintes Ministérios: Educação e Cultura, Justiça, Indústria e Comércio, Relações Exteriores, Fazenda e Comunicações, indicados pelos respectivos Ministros de Estado; II – Diretor-Geral da Empresa Brasileira de Filmes S.A. – EMBRAFILME; III – Diretor-Geral do Departamento de Assuntos Culturais do Ministério da Educação e Cultura; IV – Três representantes de setores de atividades cinematográficas indicados pelo Ministro da Educação e Cultura, sendo um dos produtores, um de exibidores ou distribuidores e um de realizadores. Parágrafo único. Os representantes e seus substitutos serão nomeados por ato do Presidente da República, com mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução por uma única vez”. Sobre o órgão, cf.: SIMIS, Anita. *Concine: 1976-1990. Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 36-55, 2008.



64/1981 e nº 70/1981); uso de borderôs e ingressos padronizados (Resolução nº 78/1981); cobrança de meia-entrada (Resolução nº 92/1983); obrigatoriedade de distribuição de filmes nacionais para distribuidoras de videocassete (Resolução nº 98/1983); obrigatoriedade de exibição e distribuição de curtas nacionais (Resolução nº 137/1987); regulação da janela temporal entre a exibição em cinema e televisão para obras estrangeiras (Resolução nº 157/1988); e sanções e respectivo processo administrativo relacionados aos instrumentos de proteção à indústria nacional (Resolução nº 70/1988).<sup>554</sup>

Evidentemente, interessava à EMBRAFILME articular a ampliação do espaço reservado à programação nacional na rede exibidora. De fato, a empresa consegue articular duas medidas importantes. Em 1977 é aprovada a “Lei da Dobra”, na verdade, uma resolução do CONCINE, que obrigou que filmes brasileiros que tivessem atingido determinada renda na semana de lançamento permanecem nos cinemas uma segunda semana. Além desta medida, em 1979, o CONCINE elevou a obrigatoriedade de exibição para 140 dias por ano.

Em agosto de 1977, por meio da Resolução nº 18, o CONCINE institui a obrigatoriedade de recolhimento de 5% da renda bruta dos filmes estrangeiros para criação de um fundo de estímulo ao curta-metragem, a ser gerenciado pela EMBRAFILME. A medida era fruto de uma demanda articulada por documentaristas e era fundamentada no artigo 13, da Lei nº 6281/1975 (a mesma que extinguiu o INC), que previa que “nos programas de que constar filme estrangeiro de longa-metragem, será estabelecida a inclusão de filme nacional de curta-metragem, de natureza cultural, técnica, científica ou informativa, além de exibição de jornal cinematográfico” (artigo 13).

Imediatamente, diversos exibidores entram com medidas judiciais pedindo a suspensão da medida, conseguindo êxito em decisões liminares.<sup>555</sup> De fato, a política acabou gerando diversos atritos no setor. O próprio presidente da MPA vem ao Brasil tentar derrubar

---

<sup>554</sup> Cf.: CONCINE. *Legislação cinematográfica brasileira*. Rio de Janeiro, 1990.

<sup>555</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *Concine: 1976-1990*. Op. Cit.

a resolução, sem sucesso.<sup>556</sup> Alguns cinemas, passaram a exibir curtas de baixa qualidade propositalmente como forma de incomodar o público e mobilizá-lo contra a medida e,

---

<sup>556</sup> Cf.: AMANCIO, Tunico. *Sob a sombra do Estado. Op. cit.*, p. 309; e GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. cit.*, p. 40 e seguintes. Segundo o assessor jurídico da EMBRAFILME da época, Dario Correia: “[i]sso era tão importante que, na ocasião em que o Concine regulou a disposição que criava a resolução do curta-metragem, veio ao Brasil o presidente da Motion Pictures na tentativa de obter uma audiência com o presidente da república e o ministro da educação. Os produtores nacionais foram a Brasília e conseguiram, com o apoio de Ney Braga, vetar o êxito de Jack Valenti, que então se reuniu no Hotel Nacional com Roberto Farias, Luís Carlos Barreto, Jabor. [...] O problema dele não era o longa, era o curta, uma cunha, numa de identidade cultural [...] Então, o Concine e a Embrafilme passaram a atuar na distribuição e na co-produção, que, por uma política sempre de desenvolvimento, exigiam recursos bem mais substanciais” (CORREIA, Dario *apud* GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. cit.*, p. 41, colchetes do original). Segundo José Mario Ortiz Ramos, falou-se em negociações entre o ministro Ney Braga e Jack Valenti envolvendo medidas favoráveis à importação de calçados brasileiros em troca de maior liberdade de atuação para o cinema americano. Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais. Op. cit.*, p. 100. Roberto Farias, citado por Anita Simis, detalha mais parte dessas tratativas, inclusive o tom de ameaça da MPA: “Jack Valenti dizia não estar de acordo com a cobrança dos 5%. Respondi que compreendia porquê: se aquele tipo de cobrança se alastrasse pelo mundo, custaria para o cinema americano 350 milhões de dólares, dos 7 bilhões que arrecadava por ano. Ele insistiu dizendo que eu mandava no cinema brasileiro e que a Motion Pictures era contra. Na minha cabeça girava todo o histórico do cinema brasileiro, sempre considerado ‘boi de piranha’ no jogo de interesses comerciais. Mas eu estava seguro. O projeto de Lei no Congresso Nacional tinha toda chance de ser aprovado, como foi. Respondi que ele estava com uma visão equivocada a meu respeito, aquela Lei era o desejo dos cineastas brasileiros e seria aprovada pelo Congresso. Ele passou a negociar: disse que concordava com 3%. Respondi que o dispositivo legal não estava em negociação. Como um cowboy, ele passou às ameaças, apontou o dedo para a minha cara e disse: ‘Não se esqueça que nós somos contra’. Respondi que ele já havia dito. Ele insistiu: ‘Quero que o senhor tome nota’. Respondi que já havia anotado. Mais uma vez, insistiu para que eu prestasse muita atenção no que ele estava dizendo, levantou-se e foi embora. Só então, Ney Braga aceitou recebê-lo, mas exigiu a minha presença. (...) Logo, Vallenti foi dizendo do prazer em conhecer Ney Braga ‘em quem ele depositava grandes esperanças por se tratar de um homem com grande trajetória política e uma carreira ainda mais promissora...’. Ney Braga sorriu e devolveu: ‘E o senhor, com essa vocação política, por que não se candidatou a Senador nos Estados Unidos?’ Jack Vallenti sorriu também e disse que muitos amigos cobravam isso dele, mas que a paixão pelo cinema levou-o à presidência da Motion Pictures, logo que deixou a assessoria da presidência dos Estados Unidos. Ney Braga, numa fina ironia, disse entender aquela paixão, muito embora ele mesmo, amante das artes, não tenha tido coragem de fazer o que mais desejava na vida. Curioso, Vallenti perguntou ‘E o que o senhor gostaria de ser?’ Ney Braga deu um sorriso e respondeu: ‘Pianista de boate...’” (SIMIS, Anita. *Concine: 1976-1990. Op. cit.*, p. 49-50).

posteriormente, os exibidores passaram a produzir seus próprios curtas de baixíssimo orçamento, de modo a reter para si a renda bruta prevista pela medida.<sup>557</sup>

É interessante observar que os dirigentes da EMBRAFILME não pareciam se preocupar especialmente com o conteúdo dos filmes, desde que parecessem comercialmente viáveis. Eis que algumas produções financiadas pelo próprio INC ou pela EMBRAFILME (ou ainda, distribuídas por esta) acabaram sendo posteriormente censuradas por outros órgãos da

---

<sup>557</sup> Segundo Carlos Calil, citado por André Piero Gatti, a medida era problemática por “dois motivos: era operacionalmente complexa a distribuição dos curtas conforme determinava a resolução do Concine principalmente porque a distribuição estimulava o conflito da distribuidora com os exibidores, prejudicando o mútuo relacionamento, com reflexo nos lançamentos dos longas-metragens da empresa. Mas a questão era, antes de tudo, econômica. A política do curta-metragem tinha se valido do artigo 13 da Lei nº 6.281/1975, que determinava que toda longa-metragem estrangeiro deveria ser acompanhado por um filme de curta metragem brasileiro. A resolução do Concine que a regulamentou, numa atitude temerária, fixou a remuneração do curta-metragem em 5% da renda bruta do cinema! Era uma medida impensada, que gerou um enorme conflito entre produtores de curta, exibidores e distribuidores de filmes estrangeiros, com fortes componentes políticos. [...]Os documentaristas imaginaram um dispositivo por meio do qual retirariam 5% da renda bruta do borderô para financiar sua atividade de caráter cultural. Mas 5% da renda bruta é muito dinheiro! A primeira reação veio do cinema estrangeiro e dos seus aliados, inclusive alguns exibidores procuraram desacreditar a produção exibindo, propositadamente, filmes de curta-metragem verdadeiramente ruins. Com isso, indispunham o público e a imprensa contra a medida. Por outro lado, o exibidor fingia contrariedade porque o seqüestro era da renda bruta. E assim, sem as despesas de manutenção das salas, que ele normalmente abatia antes de dividir com o distribuidor, a renda líquida ficava de sua exclusiva responsabilidade. Por isso, ele fingia estar contrariado, mas, na verdade, como comprava os curtas-metragens a preço irrisório, de fato, ganhava muito dinheiro em cima da renda dos distribuidores estrangeiros. A grande ironia é que os cineastas brasileiros não ganhavam nada. Na medida em que os exibidores perceberam que a resolução poderia beneficiá-los, pois lhes oferecia uma mina de ouro, passaram a adotar um comportamento ambíguo. Para efeito externo, apoiavam a luta dos distribuidores estrangeiros contra a resolução do Concine, mas, na prática, dela se beneficiavam. Produziam filmes de baixo custo ou compravam curtas prontos por valor irrisório e lançavam-nos em seus próprios circuitos. [...]Na prática, tinham transformado o curta-metragem numa indústria. Para decepção dos documentaristas, quem se beneficiava dessa medida era o exibidor, que, amparado pela resolução, seqüestrava 5% da receita bruta do seu sócio, o distribuidor estrangeiro” (CALIL, Carlos *apud* GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 42-43). Dario Correia sobre o mesmo tema: “a briga em geral era contra os exibidores que se insurgiram porque não queriam ter suas rendas descobertas nem pagar aos produtores o percentual de filmes. Mais do que isso, eu descobri, o medo deles era contra as multinacionais porque elas situavam, localizavam e classificavam os cinemas pela performance das rendas. Então, vários cinemas com renda muito grande frente às distribuidoras estrangeiras tinham uma classificação inferior. Com a fiscalização da Embrafilme, eles passaram a ter uma renda aparente revelada e com isso subiam de classificação frente aos distribuidores estrangeiros que cobravam mais deles, [...] você ia ter a renda dos estrangeiros, a quem não interessava tê-la revelada não só para efeito de remessa como também para efeito de... não sei, eles não tinham interesse em que a renda fosse revelada. Enquanto a gente estava fiscalizando só o longa nacional, tudo bem. Mas quando começamos a fiscalizar a renda do filme estrangeiro para ter a participação do curta nacional, detonou toda essa retaliação judicial. Foi um número enorme de mandados de segurança” (CORREIA, Dario *apud* GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 44, colchetes do original). Ainda sobre os desdobramentos do assunto, Anita Simis comenta que em 2006 o Ministério Público Federal expediu uma recomendação à ANCINE para regulamentar o artigo 13 da lei, que nunca fora explicitamente revogado. Cf.: SIMIS, Anita. *Concine: 1976-1990*. *Op. cit.*, p. 50.

ditadura como foi o caso de *Como Era Gostoso o Meu Francês*, *Crônica de um industrial*, *Loucuras de um sedutor* e *Morte vida Severina*.<sup>558</sup>

Durante toda a década de 1970, a EMBRAFILME contou com um fluxo regular de caixa que permitia o custeio de suas atividades, recursos estes vindos do próprio setor audiovisual, pelo recebimento do imposto incidente sobre a remessa ao exterior de receitas da exploração de filmes estrangeiros, pelo retorno de seus investimentos, e pela venda dos ingressos e borderôs padronizados. A manutenção de tais recursos também se deu com o apoio dos Ministros Jarbas Passarinho (1969-1973) e Ney Braga (1974-1978), seu sucessor, bem como de João Paulo dos Reis Velloso, cinéfilo e Ministro do Planejamento (1969-1979).<sup>559</sup> Na década de 1980, a estagnação econômica e a inflação impactam diretamente as atividades da EMBRAFILME. Nota-se o fechamento de salas de cinema de rua e a diminuição do público de cinema. As companhias americanas passam a produzir e exportar menos títulos, apostando naqueles de maior sucesso potencial, o que também impactaria as receitas da empresa.

A situação financeira da EMBRAFILME leva a uma revisão da forma de investimento, concentrando os aportes em menos projetos, o que desagradou os produtores. Vale dizer que o cenário inflacionário também tornava complexa a gestão dos orçamentos, uma vez que os valores inicialmente previstos para a realização do filme ficavam rapidamente defasados, em um cenário de escassez de recursos. Ao mesmo tempo, a empresa era vítima de uma ampla campanha difamatória pela imprensa, parte desta mobilizada pela própria classe que reclamavam de apadrinhamento e desvios de verbas.<sup>560</sup> Some-se a isso sucessivas crises institucionais e de gestão, inclusive, com setores militares mais conservadores – como foi com o lançamento de *Pra Frente Brasil*. Voltaremos à crise da EMBRAFILME no tópico seguinte.

Paralelamente à produção custeada pela EMBRAFILME, vislumbramos também um pujante cenário independente e marginal, com destaque especial para a Boca do Lixo na

---

<sup>558</sup> São normas que regulamentavam a censura no campo: Decreto nº 56.510/1965, que aprova o Regulamento Geral do DFSP; Lei nº 5.536/1968, que dispõe sobre a censura de obras teatrais e cinematográficas, cria o Conselho Superior de Censura, e dá outras providências; Decreto-Lei nº 43/1966 e Lei nº 5.848/1972, que tornam da exclusiva competência da União a censura de filmes; Decreto nº 83.973/1979, que regulamenta o artigo 15, e seguintes, da Lei nº 5.536/1968, que criou o Conselho Superior de Censura; e Decreto nº 87.325/1982, que dispõe sobre a estruturação e o funcionamento do Conselho Superior de Censura.

<sup>559</sup> Cf.: AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado*. Op. cit., p. 302; e GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. Op. cit., p. 26.

<sup>560</sup> André Piero Gatti pondera que um dos equívocos da legislação protecionista do período foi não ter instituído uma tributação para outros segmentos da indústria audiovisual além do cinema. Cf.: GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. Op. cit., p. 50.

cidade de São Paulo. Localizada na região da Luz, o quadrilátero que inclui a rua do Triunfo, a rua Vitória e adjacências foi sede de diversas companhias estrangeiras nas décadas de 1920 e 1930 como a Paramount, a Fox e a MGM, atraindo também outros serviços ligados ao cinema. A partir do fim dos anos 1960, com a área já degradada, surge um novo reduto de produção, custeada pelos próprios cineastas, pela sua associação com pequenos industriais, comerciais e fazendeiros, bem como com o próprio circuito exibidor. Isso movimentou uma produção intensa de obras de baixo orçamento, muitas vezes, de alto teor erótico e paródias, as famosas pornochanchadas. A produção irá se manter até os anos 1980, afetada pela crise, fechamento de salas e pela chegada do cinema pornô com cenas de sexo explícito estrangeiro, após o fim da ditadura. Além disso, a produção de Hollywood também passava por um novo ciclo de modernizações tecnológicas com efeitos especiais e novos formatos, o qual não foi acompanhado pela produção nacional.<sup>561</sup>

---

<sup>561</sup> Cf.: SILVEIRA, Rafael Gavião da Silveira; CARVALHO, Francione Oliveira Carvalho. Embrasil X Boca do Lixo: as relações entre financiamento e liberdade no cinema brasileiro nos anos 70 e 80. *Aurora*, São Paulo, v. 8, n. 24, p. 73-93, 2016; ABREU, Nuno Cesar. *Boca do Lixo: cinema e classes populares*. 2ª ed. Campinas: Unicamp, 2015; RAMOS, Guiomar; MURARI, Lucas. Fragmentos de uma História do Cinema Experimental Brasileiro. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, v. 2, p. 266-287; e GAMO, Alessandro; MELO, Luís Alberto Rocha. *Histórias da Boca e do Beco*. *Op. cit.*, p. 323.

Figura 23. Montagem com filmes nacionais com grande bilheteria entre 1970-1984



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagens da Cinemateca e Banco de Conteúdos Culturais.<sup>562</sup>

É inegável que os instrumentos de financiamento do INC e da EMBRAFILME, somado à distribuição da empresa, bem como todas as demais medidas de apoio como prêmios de adicional de renda, a reserva de tela e a padronização de borderôs com um aumento de fiscalização do cumprimento das normas, foram importantes para ampliar significativamente a quantidade de filmes de longa-metragem produzidos:

562

Disponível em:

<<https://bases.cinemateca.org.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IsisScript=iah/iah.xis&base=CARTAZES&lang=p>>. <<http://www.bcc.org.br/>>. Acesso em: 3 de jun. de 2023. Filmes citados, da esquerda para a direita: *Dona Flor e Seus Dois Maridos* (1976), *A Dama da Lotação* (1978), *O Trapalhão nas Minas do Rei Salomão* (1977), *Lúcio Flávio, o passageiro da agonia* (1977), *Coisas Eróticas* (1982), *Jeca Macumbeiro* (1975), *Eu te amo* (1981) e *Xica da Silva* (1976).

**Tabela 40. Produção e mercado no Brasil (1967-1985)**

Ano	Filmes Produzidos	Contratos com a EMBRAFILME	Filmes Lançados	Filmes Estrangeiros Lançados	Número de Cinemas	Expectadores de filmes brasileiros (milhões)	Expectadores de filmes estrangeiros (milhões)	Mercado total (filmes brasileiros e estrangeiros)(milhões)	Mercado de filmes brasileiros (espectadores) (%)
1967	44	-	25	-	829	-	-	-	-
1968	54	-	51	-	-	-	-	-	-
1969	53	-	44	609	1817	-	-	-	-
1970	83	17	74	553	2028	-	-	-	-
1971	94	12	76	532	2154	28,1	174,9	203,0	13,9
1972	70	30	68	559	2648	31,0	160,5	191,5	16,2
1973	57	25	57	724	2690	30,8	162,5	193,3	15,9
1974	80	38	74	864	2676	30,7	170,6	201,3	15,2
1975	89	25	79	595	3276	48,9	226,5	275,4	17,7
1976	84	29	87	463	3161	52,0	198,5	250,3	20,8
1977	73	12	76	421	3156	50,9	157,4	208,3	24,4
1978	100	22	81	389	2951	61,8	149,8	211,6	29,2
1979	93	19	104	251	2826	55,8	136,0	191,8	29,0
1980	103	13	93	351	2365	50,7	114,0	164,7	30,8
1981	80	21	78	290	2244	45,9	92,9	138,8	33,1
1982	85	23	80	200	1988	44,9	82,9	127,8	35,1
1983	84	17	76	227	1736	33,9	72,7	106,6	31,8
1984	90	22	108	239	1553	30,6	59,3	89,9	34,0
1985	86	19	107	271	1428	21,5	69,4	90,9	23,6

Fonte: RAMOS, José Mário Ortiz (1987).<sup>563</sup>

Além do aumento quantitativo de títulos nacionais, deve-se observar também um aumento geral da participação dos filmes nacionais no total de público e de renda dos cinemas. É entre 1979 e 1984 que a produção nacional terá sua maior participação no mercado, acima de 30%, número este que nunca mais seria alcançado. É interessante observar, aliás, que o distanciamento de bilheteria entre os maiores sucessos nacionais e estrangeiros diminui consideravelmente. Filmes como *Dona Flor e Seus Dois Maridos*, *A Dama da Lotação* e *O Trapalhão nas Minas do Rei Salomão*, por exemplo, fizeram respectivamente 10,7 milhões, 6,5 milhões e 5,7 milhões; contra *Tubarão*, *Inferno na Torre* e *ET*, que marcaram 13 milhões, 10,3 milhões e 8 milhões de espectadores.<sup>564</sup>

Não obstante, vale destacar ainda que a atuação da EMBRAFILME não foi a única responsável por mobilizar a produção audiovisual da época, uma vez que os filmes com sua participação correspondiam a cerca de 20% a 30% do mercado no seu período de funcionamento. Logo, é possível concluir que as demais políticas de proteção ao setor também lograram dinamizar a produção nacional por outras vias que não o financiamento direto da EMBRAFILME:

<sup>563</sup> RAMOS, José Mário Ortiz. O cinema brasileiro contemporâneo (1970-1987). In: RAMOS, Fernão Pessoa (Org.). *História do Cinema Brasileiro*. Op. cit., p. 412.

<sup>564</sup> RAMOS, José Mário Ortiz. *O cinema brasileiro contemporâneo (1970-1987)*. Op. cit., p. 412.

**Tabela 41. Faturamento de filmes lançados e filmes apoiados (1971-1983)**

Ano	Filmes Nacionais	Filmes com participação da Embrafilme	%*(1)
1971	10.090.000,00	1.250.000,00	12,38
1972	12.544.000,00	2.027.000,00	16,15
1973	13.076.000,00	1.435.000,00	10,97
1974	13.076.000,00	3.676.000,00	27,94
1975	21.192.000,00	3.115.000,00	14,79
1976	23.789.000,00	7.065.000,00	29,79
1977	34.162.000,00	11.271.000,00	33,02
1978	44.176.000,00	16.782.000,00	37,98
1979	32.115.000,00	(*7.580.000,00	23,42
1980	34.745.000,00	9.709.000,00	27,94
1981	35.934.361,00	11.565.000,00	32,18
1982	43.370.000,00	(**)	-
1983	24.210.000,00	(**)	-

Fonte: GATTI, André Piero Gatti (2007).<sup>565</sup>

Sob a perspectiva da exibição, o número de cinemas cresce até 1974, chegando a 3.276, mas cai rapidamente, fechando 1985 com apenas 1.428 estabelecimentos. De modo semelhante, o total de espectadores também atinge o auge em 1975, com 226,5 milhões, caindo para 69,4 milhões em 1985. Fatores que influenciaram esta queda são a crise econômica, a consolidação da TV aberta, o crescimento da violência e a deterioração dos centros urbanos.<sup>566</sup>

Ao nosso entender, o período de atividades do INC e da EMBRAFILME serviram como um importante laboratório para políticas públicas e regulação do setor, demonstrando que era possível criar um ciclo virtuoso de financiamento e distribuição de obras nacionais que pudesse contestar a hegemonia norte-americana. Contudo, as reformas neoliberais de Fernando Collor irão demonstrar que mesmo esse momento de dinamismo na produção não foi suficiente para criar uma indústria nacional independente do financiamento público, de

<sup>565</sup> GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. Op. cit., p. 56.

<sup>566</sup> Cf.: RAMOS, José Mario Ortiz; AUTRAN, Arthur. *O Cinema Brasileiro das Décadas de 1970 e 1980*. Op. cit., p. 221.



modo que a suspensão das políticas vigentes também implicará na total paralização do setor.

567

---

<sup>567</sup> Outras normas do período que merecem menção nesse mesmo íterim: a Lei nº 5.267/1967, que proibiu trailers de filmes impróprios para menores nos espetáculos dirigidos a estes; há notícia de uma portaria Secretaria de Estado de Finanças do Estado da Guanabara, de 20 de setembro de 1967, que concedeu isenção para empresas da indústria cinematográfica instaladas no Estado até 1965; Decreto-Lei nº 483/1968, que obrigou os produtores de jornais de atualidades a inserir no início de cada filme um assunto de interesse educativo; Lei nº 5.489/1968, que renovou por mais 36 meses a isenção de equipamentos e materiais para estúdios, laboratórios e destinados a indústrias de fabricação de filmes; o Decreto nº 63.239/1968, que instituiu o Prêmio “Roquette Pinto”, para roteiro cinematográfico; o Decreto-Lei nº 603/1969, que autorizava o INC a adquirir equipamentos audiovisuais para estabelecimentos de ensinos e reforçava a obrigação dos ingressos padronizados; o Decreto-Lei nº 483/1969, que dispôs sobre a obrigatoriedade de inserção de assuntos de interesse educativo nos jornais de atualidades cinematográficas e estabelece nova classificação para filmes de curta metragem; o Decreto-Lei nº 980/1969, que trata da cobrança de direitos autorais nas exibições cinematográficas; os valores da CONDECINE (Decreto nº 79.893/1977, e Decreto-Lei nº 1.900/1981); a obrigação das emissoras de televisão a incluir, nas suas programações semanais de filmes estrangeiros, um filme, pelo menos, com legenda em português (a Lei nº 6.606/1978 e Decreto nº 86.036/1981, Decreto nº 88.287/1983, e Decreto nº 88.343/1983); as profissões de Artista e de Técnico em Espetáculos de Diversões são regulamentadas no Decreto nº 82.385/1978; a Lei nº 6.633/1979, que vedou a exibição de cartaz cinematográfico que não seja criado, produzido e impresso por brasileiro ou empresa brasileira; o Decreto-Lei nº 1.891/1981, que dispôs sobre a obrigatoriedade do uso de borderôs e ingressos padronizados, de emissão da EMBRAFILME, pelas salas exibidoras nacionais; diversos acordos bilaterais para fomento à coprodução (Decreto Legislativo nº 39/1968 e Decreto nº 86.582/1981 com a Argentina, Decreto Legislativo nº 57/1972 e Decreto nº 74.291/1974 com a Itália, Decreto Legislativo nº 75/1974 e Decreto nº 75.668/1975 com a Alemanha, Decreto Legislativo nº 40/1984 com Portugal); além do Código da Propriedade Industrial (Decreto-Lei nº 254/1967); e a primeira Lei de Direitos Autorais brasileira (Lei nº 5.988/1973). Nesse mesmo íterim, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Os dispositivos especificamente dedicados à cultura eram quase reproduções da Constituição anterior. Nesse sentido, previa que as ciências, as letras e as artes são livres (artigo 171), que o amparo à cultura é dever do Estado (artigo 172), e que estavam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (parágrafo único do artigo 172).

### **III.5. Nova República, a retomada e a ANCINE**

Fazer cinema é como plantar. O agricultor escolhe um ano antes o que vai semear e quando vem a colheita ele reza para que a sua produção esteja em alta no mercado.

FERNANDA TORRES

No início do processo de redemocratização o presidente Sarney cria o Ministério da Cultura (Decreto nº 91.144/1985), inaugurando assim uma pasta ministerial especificamente dedicada ao tema. Celso Furtado, terceiro ministro a assumir o cargo, tenta fazer reformulações na EMBRAFILME. Assim, é articulada a criação da Fundação do Cinema Brasileiro (Lei nº 7.7624/1987), que receberia para as atribuições de fomento, formação profissional, documentação e conservação da empresa, deixando-a mais focada na distribuição.

Nessa época, uma crise na estatal já estava instaurada. Os problemas econômicos do país, o aumento do preço dos ingressos e a diminuição da quantidade de salas, a popularização do videocassete e da televisão, a contenção da importação de filmes pelas companhias estrangeiras e os mandados judiciais de toda a ordem impactaram muito as receitas da EMBRAFILME. Devemos perceber que uma das contradições da empresa era depender justamente dos movimentos de mercado das distribuidoras estrangeiras (uma vez que parte significativa de suas receitas advinha do imposto sobre remessas). Após um longo período de agonia, cria-se um contexto que irá acarretar o encerramento das atividades da EMBRAFILME: o prestígio do cinema brasileiro é desgastado pelos temas e pela defasagem tecnológica – quando comparado à produção de Hollywood. A própria classe de cineastas se dividira, passando a atacar a EMBRAFILME, acusando-a de clientelismo, corrupção, entre

outros problemas; as crises de gestão e as dívidas da empresa; e a campanha articulada da imprensa contra a estatal, especial, na Folha de São Paulo.<sup>568</sup>

Em 1986 é aprovada a chamada “Lei Sarney” (Lei nº 7.505/1968 e regulamentada pelo Decreto nº 93.335/1986), lei federal de incentivo à cultura baseada em renúncia fiscal. Por meio desta, o contribuinte do imposto de renda poderia abater da renda bruta, ou deduzir com despesa operacional, conforme o caso, o valor das doações, patrocínios e investimentos aportados em projetos culturais previamente aprovados no Ministério da Cultura. Porém, o

---

<sup>568</sup> Sobre o fechamento da EMBRAFILME, cf.: AMANCIO, Tunico. *Sob a Sombra do Estado. Op. cit.*; GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro. Op. cit.*; MARSON, Melina Izar. *Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine*. São Paulo: Escrituras, 2009; e AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro. Op. cit.*, p. 100 e seguintes. Além do impacto no mercado indicado no tópico anterior, podemos dizer que a EMBRAFILME também deixou ou legados como: o financiamento da experiência da Cooperativa Brasileira de Cinema, tentativa dos realizadores de criar um circuito próprio de exibição; apoio na articulação de entidades setoriais do setor; criação do Centro Técnico do Audiovisual (CTAv). Carlos Calil narra o panorama dos ânimos envolvendo a extinção da EMBRAFILME: “[o] esgotamento da Embrafilme se deve a alguns fatores, eu acho importante contar para vocês: primeiro deles, a Embrafilme, que podia ter estabelecido um circuito de exibição no Brasil, portanto verticalizando, como os americanos verticalizam a sua atividade, não pôde fazer isso porque os cineastas impediram-na, houve um momento em que a Embrafilme tinha dinheiro para comprar um circuito de exibição, os cineastas criaram uma cooperativa brasileira de cinema, liderada por Nelson Pereira dos Santos, foram buscar o dinheiro da Embrafilme, a Embrafilme ainda bancou para eles, para eles administrarem. A lógica da visão do cineasta é a seguinte: há público para cinema brasileiro, o público está louco para ver ‘quem buro buro, bora bora’, uma coisa que a gente sabia que não tinha, então basta ser exibido e as massas afluirão. As massas não afluíram e este circuito acabou na praia, foi um investimento que a Embrafilme fez, enorme se diluiu. A Embrafilme não percebeu que parte de sua força estaria também em ampliar a sua carteira para filmes estrangeiros de qualidade. Um diretor da Embrafilme foi ao Festival de Cannes, viu um filme, que não foi comprado por nenhum distribuidor brasileiro, o diretor comprou e trouxe para o Brasil, e não pôde lançar, porque os cineastas brasileiros acharam aquilo um absurdo! Como lançar um filme estrangeiro ao invés de lançar os nossos, assim invés de, como se não pudesse agregar. E a Embrafilme repassou para uma distribuidora a preço de banana e a Embrafilme abortou tanto o projeto de se tornar uma major completa do cinema quanto abortou a idéia de se tornar uma distribuidora de filmes estrangeiros de qualidade. Que sabemos ser uma condição sine qua non de uma cinematografia mais enfraquecida. A terceira grande goleada, quando o mercado de vídeo se apresenta um mercado promissor, os cineastas fecham posição em relação a Zelito Viana que consegue entrar na Globo e criar a Globo Vídeo, que foi uma grande porcaria, vocês sabem, porcaria técnica, porcaria industrial, morreu na praia. E a Embrafilme teve que ceder todos os seus direitos, toda a coleção brasileira clássica e contemporânea para a Globo Filmes. Portanto a Embrafilme ficou confinada na exclusiva produção e distribuição de longa metragens para o mercado interno, sem poder abrir industrialmente as suas possibilidades, se teria dado certo ou não, eu não sou capaz de dizer. Vou dizer que este projeto de modernização e abrangência foi abortado [...]. As fontes de renda da Embrafilme começaram a minguar e o aumento dos custos dos filmes, então a Embrafilme diminuiu a sua capacidade de intervenção na cultura. A Embrafilme tinha naquela época algo como dez milhões de dólares por ano de captação de recursos via institucional, via impostos. E os custos dos filmes subiram muito, sobretudo os custos de lançamento, via publicidade, explodiram nesta década, houve então uma enorme crise de representatividade, o cinema brasileiro não produziu mais filmes interessantes, os filmes depois de 86 são quase irrelevantes, nenhum deles conquistou prêmios internacionais, nenhum deles alcançou boa crítica que são as duas fontes de prestígio e de poder para uma cinematografia. Então o cinema brasileiro entrou numa crise criativa enorme, eu chamo de crise criativa quando a obra que se produz não dialoga mais com a sociedade, portanto ela está tomada por uma crise da representatividade, esse cenário do final da década de 80, é a encarnação de uma crise da representatividade” (CALIL, Carlos *apud* CAMPOS, Renato de. *Cinema Brasileiro na Época da Embrafilme: Penetração de Mercado Através da Ação do Estado. Revista Brasileira Multidisciplinar*, Araraquara, n.16, p. 157-165, 2005).

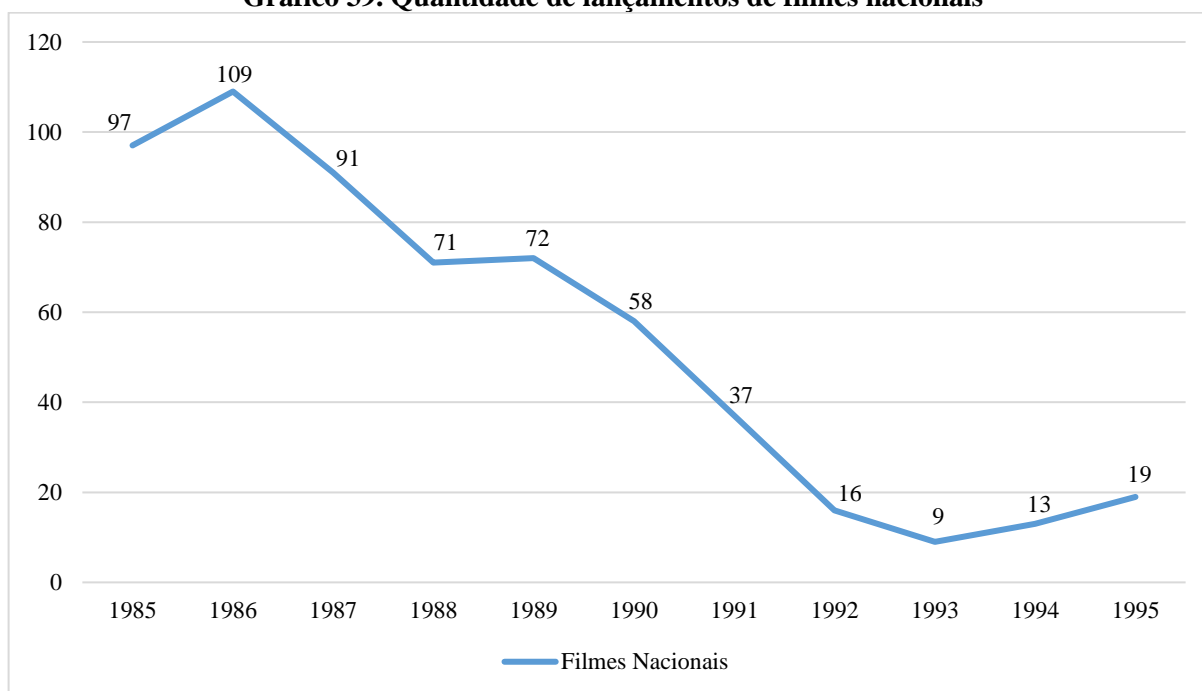
instrumento não era especialmente voltado à produção cinematográfica, de modo que não parece ter contribuído para a manutenção do setor no ocaso da EMBRAFILME.

O presidente Fernando Collor promove o seu rompante neoliberal e extingue diversos órgãos e entidades da área cultural, inclusive a EMBRAFILME, a Fundação do Cinema Brasileiro, do CONCINE e o Ministério da Cultura, transformando-o em secretaria ligada à presidência (Lei nº 8.029/1990 e Decreto nº 99.226/1990).<sup>569</sup> Com a extinção da EMBRAFILME e do CONCINE, mesmo outras políticas do período que não tiveram suas normas expressamente, deixaram de ser regulamentadas e seguidas pelo setor. O desmonte da política cultural não é sucedido imediatamente por nenhuma medida e a continuidade da produção realmente é abalada, de modo que em 1992 apenas três filmes nacionais são lançados e a participação no mercado será inferior a 1%, segundo Paulo Almeida e Sérgio Buchter.<sup>570</sup> Os dados quantitativos diferem daqueles apresentados pela Cinema Popular Brasileira, mas denotam igualmente a queda brusca no volume da produção:

---

<sup>569</sup> Segundo Melina Izar Manson: “[d]urante as discussões e batalhas pela liberação do dinheiro da Embrafilme, que resultaram no Decreto 575 [de 23 de junho de 1992] e na Comissão de Cinema, mais uma vez lutas internas movimentaram o campo cinematográfico. Em meados de 1992, os cineastas se posicionaram e mobilizaram diante da perspectiva de receber novamente dinheiro do Estado diretamente para a produção cinematográfica. Segundo artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo*, o campo cinematográfico dividiu-se em dois grupos que defendiam diferentes posições sobre o emprego do dinheiro da Embrafilme e sobre o cinema no Brasil. Segundo a Folha, os grupos eram os seguintes: ‘1) o produtor Luiz Carlos Barreto, o cineasta Cacá Diegues e outros que defendiam a privatização geral do cinema com a transferência dos recursos da Embrafilme para as distribuidoras estrangeiras – priorização de um cinema comercial e autossustentável – eles mesmos, que foram os campeões de aprovação da Embrafilme... e 2) cineastas como Nelson Pereira dos Santos e Júlio Bressane defendiam a transferência dos recursos da Embrafilme para a Secretaria de Cultura (*apud* Catani, 1994:101). O grupo que defendia a transferência do dinheiro para a Secretaria da Cultura e sua posterior utilização para patrocinar a produção de filmes saiu vencedor dessa disputa, como fica claro no decreto 575. Prevaleceu, assim, a concepção de cinema mais autoral, com a priorização da produção em detrimento da comercialização. No entanto, devido a toda burocracia envolvida no processo de liberação dos recursos, o dinheiro da Embrafilme só foi liberado em 1993, quando foi utilizado na realização do primeiro Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro, considerado por muitos o pontapé inicial do Cinema da Retomada” (MARSON, Melina Izar. *Cinema e Políticas de Estado*. *Op. cit.*, p. 47-48).

<sup>570</sup> ALMEIDA, Paulo Sérgio; BUTCHER, Pedro. *Cinema, desenvolvimento e mercado*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003. Nesse mesmo sentido, cf.: RAMOS, Fernão Pessoa. A grande crise: pós-modernismo, fim da Embrafilme e da pornochanchada. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. *Op. cit.*, v. 2, p. 365.

**Gráfico 39. Quantidade de lançamentos de filmes nacionais**

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Cinemateca Brasileira.<sup>571</sup>

Se por um lado vislumbrou-se a desestruturação da política de cultura federal, por outro, há uma movimentação de outros entes da federação para a criação de mecanismos alternativos de apoio. A título de exemplo, são criadas leis de incentivo na cidade de São Paulo (a Lei nº 10.923/1990), cidade do Rio de Janeiro (Lei nº 1.940/1992), Estado do Rio de Janeiro (Lei nº 1.954/1992). O Município do Rio de Janeiro também irá criar a Distribuidora de Filmes S.A. – RioFilme (Lei nº 1.672/1991 e Decreto nº 11.225/1992), que desempenhará um importante papel no financiamento e distribuição de obras nacionais.

A pressão do setor cultural por medidas de apoio resultará na Lei nº 8.313/1991, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), popularmente conhecida como “Lei Rouanet”. A norma prevê três mecanismos de financiamento para a área: o FNC, os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (nunca implementados) e o mecenato. Por meio deste último, incentivadores de projetos culturais previamente aprovados pelo Estado podem deduzir ou abater os aportes realizados de seu imposto de renda, conforme as diferentes modalidades de apoio. O mecenato substituiria, portanto, a experiência malsucedida da Lei Sarney, objeto de críticas pela burocracia e falta de transparência no emprego dos recursos.

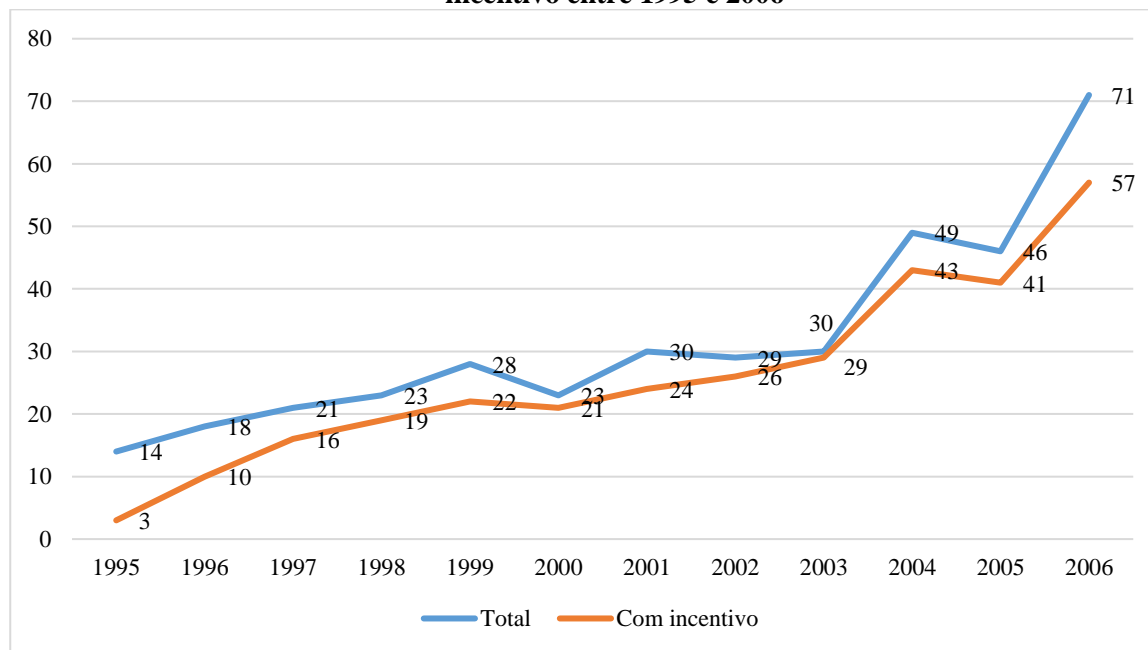
No governo de Itamar Franco o Ministério da Cultura é recriado, contando com uma Comissão de Cinema e uma Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual (artigo 19, da Lei

<sup>571</sup> Disponível em: <<http://cinematecapopular.com.br/cronologias/>>. Acesso em: 14 de jan. de 2023.

nº 8.490/1992), e pouco tempo depois é aprovada a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993), também fruto de uma articulação dos cineastas, que argumentavam pela insuficiência da Rouanet para projetos audiovisuais. A Lei nº 8.685/1993 foi aprovada inicialmente com dois mecanismos de apoio: a possibilidade de dedução do imposto de renda pelos investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização; e o abatimento de setenta por cento do imposto devido pela remessa de rendimentos decorrentes da exploração de obras estrangeiras, desde que invistam na coprodução de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente (artigos 1º e 3º).

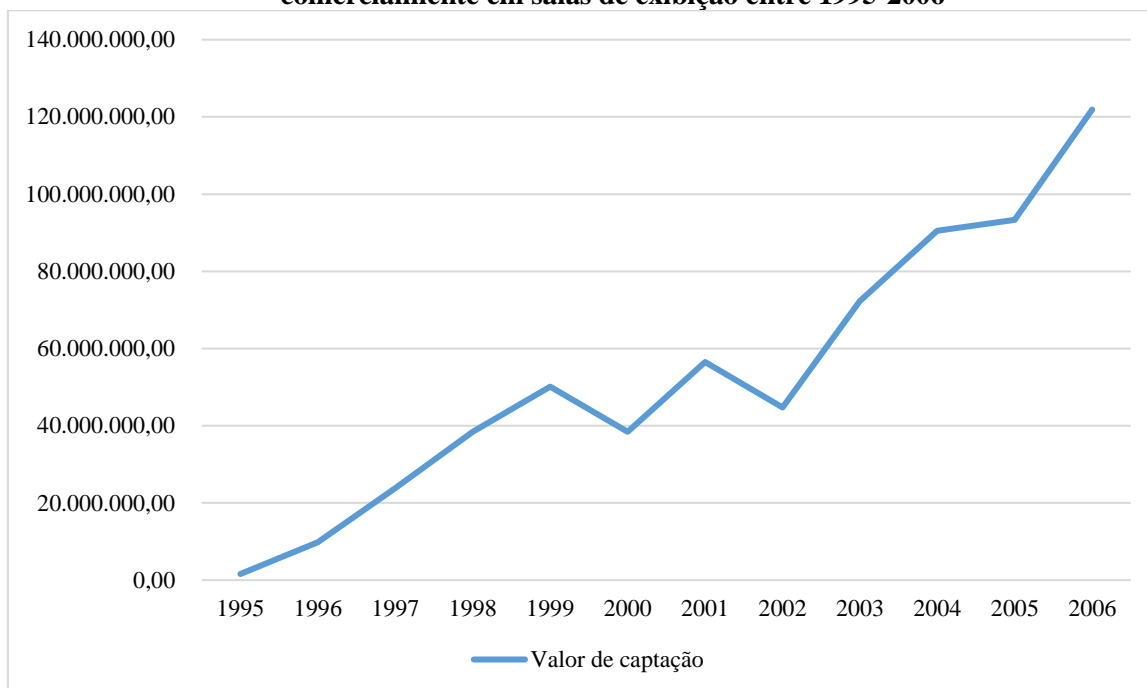
Ao longo dos anos 1990, vigorará, portanto, uma política cultural de viés liberal, no qual o Poder Público reduz sua participação no processo de escolha dos projetos a serem fomentados, deixando ao mercado a decisão efetiva sobre quais projetos merecem ou não o apoio financeiro – ainda que o custeio continue sendo do próprio Estado, posto que tais aportes implicarão em renúncias fiscais. Tais mecanismos, ajudarão na retomada gradual da produção audiovisual brasileira na década:

**Gráfico 40. Títulos Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição total e com incentivo entre 1995 e 2006**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

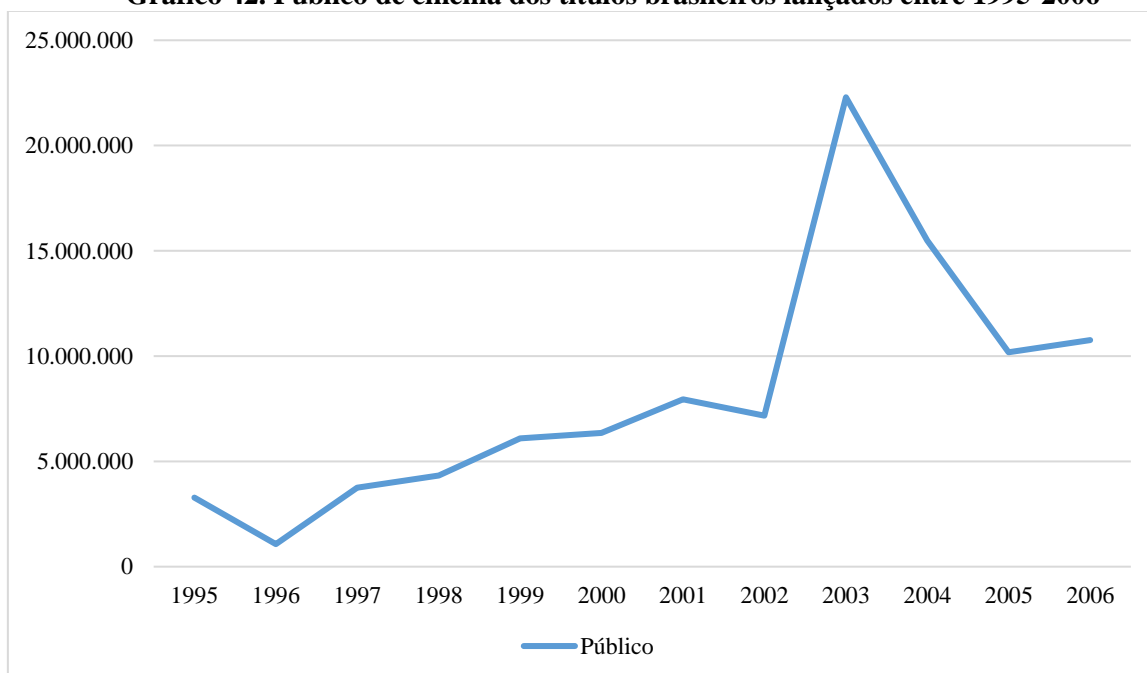
**Gráfico 41. Total de captação de recursos federais em títulos brasileiros lançados comercialmente em salas de exibição entre 1995-2006**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

O aumento na produção também gerará um impacto positivo no público dos filmes nacionais, que volta a crescer no mesmo período:

**Gráfico 42. Público de cinema dos títulos brasileiros lançados entre 1995-2006**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

Porém, ainda nos anos 1990 já era possível perceber as limitações das leis de incentivo para contribuir com o efetivo desenvolvimento do mercado nacional. A crise econômica enfrentada no fim da década tem impacto no modelo, uma vez que os aportes incentivados dependem da situação das empresas apoiadoras, denotando a fragilidade nesse modo de financiamento. Além disso, nesse mesmo período, quando alguns projetos ganham a mídia por acusação de malversação dos recursos, o próprio setor passa a discutir possíveis caminhos para reformulação da política vigente.

Assim, em junho e julho de 2000 foi realizado o III Congresso Brasileiro de Cinema (inspirado nos dois primeiros de 1952 e 1953), no qual se discutiu o aprimoramento das leis de incentivo, o reposicionamento do papel do Estado no apoio à produção audiovisual no país e medidas voltadas à distribuição, exibição e outros segmentos além do cinema como a televisão.<sup>572</sup> Dentre as 69 resoluções para o desenvolvimento da atividade, constava a sugestão de criação de um órgão gestor próprio.<sup>573</sup> Essa proposta foi estudada pelo Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (GEDIC), criado por decreto

---

<sup>572</sup> Na introdução do relatório final consta: “[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. Todos esses problemas se devem, em grande parte, à deficiente forma de relacionamento do setor cinematográfico com o governo e também à fragilidade do atual órgão governamental responsável pela política do cinema no Brasil, a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. [...] Por outro lado, medidas como a Lei do Audiovisual, antiga reivindicação da classe, mostram como a ação governamental justa, feita em consonância com a opinião do setor, gera resultados extremamente positivos como foi o chamado renascimento do cinema brasileiro, saudado em todo o mundo. O próprio crescimento do Cinema Brasileiro exigiria do governo uma ação continuada, sempre em consonância com o setor, ação que, na verdade, não se deu, transformando o lado positivo de nosso “renascimento” em crise que agora nos ameaça.” E no diagnóstico: “Atualmente, mais de 90% do mercado brasileiro de salas de cinema é ocupado pelo filme estrangeiro. O setor cinematográfico e o próprio governo federal estipularam atingir a meta de 20% de ocupação do mercado para filmes brasileiros, mas não foram tomadas medidas efetivas para viabilizar esta meta. Os distribuidores independentes não estão capitalizados para fazer frente à comercialização dos filmes brasileiros. No período da Lei do Audiovisual, foram investidos R\$ 340 milhões em produção. Para colocação destes filmes no mercado, produtores e distribuidores investiram somente R\$ 25 milhões. E cabe ao estado garantir a isonomia competitiva na disputa de mercados” (CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. *Relatório Final do 3º Congresso Brasileiro de Cinema*. Porto Alegre, 2000). Sobre os antecedentes da criação da ANCINE e a situação geral do mercado e da política nos anos 1990, cf.: IKEDA, Marcelo. *Utopia da Autossustentabilidade: impasses, desafios e conquistas da Ancine*. Porto Alegre: Sulina, 2021, p. 17 e seguintes.

<sup>573</sup> De acordo com o relatório: “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” (CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. *Relatório Final do 3º Congresso Brasileiro de Cinema*. Op. cit.).



de 13 de setembro de 2000, composto por representantes de diversos ministérios e também da própria classe cinematográfica.<sup>574</sup>

Os trabalhos do GEDIC irão culminar na edição da MP nº 2.228-1/2001, que estabelece os princípios gerais da Política Nacional do Cinema e reformula a atuação do Estado no campo audiovisual. É criado um “tripé institucional” formado pelo Conselho Superior de Cinema, órgão colegiado integrante da estrutura da Casa Civil, a quem compete especialmente a definição da Política Nacional de Cinema; a ANCINE, autarquia especial, inicialmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com finalidade de fomento, regulação e fiscalização; e a SAV, já operante dentro do Ministério da Cultura, concentrado outras políticas como formação de mão de obra, difusão e preservação de acervo e produção de curtas e médias.<sup>575</sup> Voltaremos à organização institucional da política de audiovisual no capítulo seguinte.

Esse novo arranjo possui uma certa dimensão conservadora e inovadora concomitante. De um lado, a proposta regulatória dá continuidade ao projeto liberal no campo audiovisual, fundamentado na concepção de que lhe caberia apenas criar as condições de mercado necessárias para que a indústria brasileira pudesse se desenvolver em algum grau de competitividade. Os instrumentos de financiamento continuam pautados em renúncia fiscal e na diminuta participação do Estado no processo decisório do fomento. Por outro lado, a MP nº 2.228-1/2001 retoma a ordenação jurídica do mercado audiovisual e estabelece algumas medidas protetivas para os agentes nacionais, abrindo também a possibilidade da própria

---

<sup>574</sup> “Art 1º Fica criado, no âmbito do Ministério da Cultura, o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema no Brasil, com o objetivo de articular, coordenar e supervisionar as ações para o desenvolvimento de projeto estratégico para a indústria do cinema no Brasil. [...] Art . 2º O Grupo será composto: I – pelos seguintes Ministros de Estado, ou, nos seus impedimentos, por seus substitutos legais: a) Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; b) Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; c) Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República; d) da Cultura; e) das Comunicações; f) da Fazenda; g) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; II – por cinco representantes das áreas de produção, direção, pesquisa e distribuição de cinema, bem assim de direção de televisão voltada ao cinema brasileiro. Parágrafo único. Os membros referidos no inciso II serão designados pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República, não podendo ser substituídos por representantes”.

<sup>575</sup> A transferência de competências da SAV para a Ancine é efetivada pelo Decreto nº 4.456/2002.

Ancine desenvolver outros arranjos jurídicos de proteção do mercado nacional.<sup>576</sup> Os primeiros anos da agência, até 2006, foram presididos por Gustavo Dahl, cineasta com passagem na EMBRAFILME e que participara da articulação da criação desta.

Interessante mencionar também que a MP nº 2.228-1/2001, além de fortalecer a ação do Estado na direção do mercado, ainda que sob o viés liberal da Agência regulatória, irá retomar a lógica do autofinanciamento do setor por meio da CONDECINE. Em outros termos, as receitas geradas pelo setor poderão ser reinvestidas no seu desenvolvimento – o que será devidamente abordado mais adiante.

Ainda naquele momento, a produção brasileira continuava a ocorrer de maneira atomizada, com poucas produtoras capitalizadas. O longo tempo de maturação da captação de recursos incentivados e de desenvolvimento de novos projetos dificultava que as produtoras pudessem desenvolver uma carteira de obras e escalar sua produção. A Globo Filmes, que possuía alguma estrutura financeira e operacional, com capacidade de lançamento de seis a oito filmes por ano, não podia ocupar sozinha o espaço do cinema nacional – ainda que boa parte dos êxitos de bilheteria do período tenham sido de sua iniciativa ou coprodução. Ao mesmo tempo, a distribuição das obras nacionais era dependente das empresas estrangeiras,

---

<sup>576</sup> Nas palavras de Marcelo Ikeda: “um primeiro estranhamento em relação à Ancine surge do fato que o órgão executa simultaneamente atividades de regulação e fomento. No entanto, deve-se levar em conta as especificidades do setor audiovisual. A indústria audiovisual brasileira encontra-se em estágio de amadurecimento, sendo uma indústria nascente, e não madura, como os setores privatizados. Ou seja, o objetivo da Ancine não é assegurar o equilíbrio competitivo em um setor já consolidado, como é o caso da telefonia ou energia elétrica, mas estimular a posição competitiva do produto brasileiro, dada uma configuração de mercado em que nitidamente se ocupa de uma posição minoritária, num mercado completamente dominado pelo produto hegemônico estrangeiro, que opera em escala global, produzindo, inclusive, fora do país. Nesse contexto, portanto, o fomento seria um instrumento ativo no sentido de corrigir as assimetrias desse mercado. Nas hábeis palavras de Gustavo Dahl, o fomento teria, portanto, uma função regulatória, tratando-se de um ‘fomento regulador’” (IKEDA, Marcelo. *Utopia da Autossustentabilidade*. *Op. cit.*, p. 36-37). Na visão de Luana Zubelli: “é possível afirmar que a partir da edição da MP nº 2.228-1/01, a política pública audiovisual assume uma nova configuração, preocupando-se, pela primeira vez, com o desenvolvimento da economia do audiovisual como um todo. Buscou-se avançar nas carências do binômio Lei Rouanet & Lei do Audiovisual que, em sua essência, são políticas de fomento voltadas estritamente à produção, isto é, a principal preocupação era voltada a retomada da produção de obras audiovisuais brasileiras. No entanto, apesar dessa tentativa de visualizar a política audiovisual de forma abrangente, a partir da MP de criação da ANCINE, ela está calcada na separação por segmentos de mercado, sem considerar as suas iterações [...] a ANCINE, recém-criada e com pouca autonomia para promover uma política desenvolvimentista, simplesmente apenas administrava as leis de incentivo, ou seja, a Agência atuava mais para coibir as distorções de mercado do que para implementar uma política setorial definida. Na verdade, o grande crescimento do marketshare nacional em 2003 deveu-se por duas razões: (i) as mudanças implementadas pela MP nº 2.228-/01 em um dos mecanismos de incentivo: o art. 3º da Lei do Audiovisual; (ii) a atuação da Globo Filmes que gerou uma intensiva ação de marketing para os blockbusters nacionais” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 63 e 65).

que não viam esses lançamentos como prioridades, ou da Riofilme, que tem limitações operacionais, inclusive sobre sua capacidade de distribuição em caráter nacional.<sup>577</sup>

A partir do governo do Partido dos Trabalhadores há uma reorientação da política audiovisual e cultural de modo geral. As gestões dos Ministros Gilberto Gil, Juca Ferreira, Ana de Hollanda e Marta Suplicy sugerem um maior protagonismo do Estado na área, o que se reflete em reorganizações institucionais e nova legislação: a Ancine passa a ser vinculada ao Ministério da Cultura em outubro de 2003 (Decreto nº 4.858/2003); tenta-se criar a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV) como uma autarquia mais abrangente e que incorporasse outros segmentos como a televisão, mas o projeto de 2004 acaba encontrando grande resistência e é abandonado;<sup>578</sup> é criado o FSA (Lei nº 11.437/2006), para custeio de novos programas e ações; a Lei do Audiovisual é reformulada para prever novos instrumentos de financiamento à produção (com o acréscimo dos artigos 1º-A e 3º-A); é instituído o Plano Nacional de Cultura (PNC), nova experiência de planejamento na área (Lei nº 12.343/2010); são criadas novas regras para a “TV Paga”, inclusive reserva de espaço para obras nacionais (Lei nº 12.485/2011). Esse arcabouço jurídico será detalhado e explicado ao longo dos próximos capítulos da tese.

Não queremos dizer que toda a gestão do período possuía uma mesma visão política do assunto. Porém, em perspectiva, observamos que, neste momento histórico, o Estado passa a exercer de forma mais ativa a direção do mercado por meio de instrumentos de direito econômico, além de recuperar a decisão política sobre os setores e projetos que seriam contemplados no fomento direto. Vale esclarecer: as políticas de viés liberal, as leis de incentivo e o modelo de agência regulatória, não foram extintos. Pelo contrário, de certo modo, a legislação do período acaba por reforçar esse padrão ao criar novos instrumentos na mesma toada.

---

<sup>577</sup> Cf.: ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 66 e seguintes.

<sup>578</sup> Devemos recordar que à época das discussões sobre a criação da ANCINE, o Gedic já confabulava a criação de uma agência que tratasse também da televisão, mas essa proposta acabou sendo barrada pelo *lobby* dos canais. O projeto de criação da ANCINAV enfrentou resistências não apenas de setores de comunicação e das *majors*, desinteressadas em uma agência com maiores poderes regulatórios, mas foi contestado por parte dos próprios produtores. O vazamento do anteprojeto acabou aumentando a crise em torno do movimento, frequentemente acusado de intervencionismo, autoritarismo e dirigismo cultural. Sobre o processo e o momento, cf.: DAHL, Gustavo. Entrevista realizada em 6 de fevereiro de 2009. In: BAHIA, Lia. *Discursos, políticas e ações: processos de industrialização no campo cinematográfico brasileiro*. São Paulo: Itaú Cultural, 2012; IKEDA, Marcelo. *Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos*. São Paulo: Summus, 2015, p. 33 e seguintes; MARSON, Melina Izar. *Cinema e Políticas de Estado*. *Op. cit.*, p. 131 e seguintes; e IKEDA, Marcelo. *Utopia da Autosustentabilidade*. *Op. cit.*, p. 60 e seguintes.

Há uma evolução incremental. A MP nº 2.228-1/2001, apesar de ter sido concebida com inspirações de promoção de uma indústria audiovisual, ainda possui muitos dispositivos atrelados ao cinema e tecnologias específicas. A Lei nº 12.485, por exemplo, a despeito dos bons resultados obtidos, trata majoritariamente da TV Paga. Em outros termos, ouve uma tendência de enfrentamento de problemas de mercado em cada segmento, sem que fosse possível enfrentar desafios estruturais da cadeia audiovisual como um todo, inclusive a própria transversalidade das obras nas diversas janelas.

**Figura 24. Filmes brasileiros a partir do cinema da retomada**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagens disponíveis em fontes públicas digitais.<sup>579</sup>

Marcelo Ikeda reflete que, se por um lado, é possível reconhecer um avanço na área de fomento com a criação do FSA, de outro, pouco se desenvolveu no campo da regulação. Nesse sentido, a ANCINE não avançou em questões concorrenciais do mercado audiovisual, não estabeleceu um sistema de dados robustos e uma inteligência para intervir nas assimetrias do mercado, não foi bem-sucedida em ampliar a participação de obras nacionais no cinema e, mesmo com o surgimento de novas distribuidoras nacionais, ainda se verifica uma concentração de mercado em torno de uma única empresa. Ademais, o autor também pondera

<sup>579</sup> Filmes citados são: *Carlota Joaquina, Princesa do Brasil* (1995), *O Quatrilho* (1995), *Central do Brasil* (1988), *Cidade de Deus* (2002), *Minha Vida em Marte* (2018), *Se eu fosse você 2* (2009), *Tropa de Elite 2: O inimigo agora é outro* (2010) e *Minha mãe é uma peça 3* (2019).

que os recursos do FSA permaneceram aplicados a uma lógica aderente à segmentação tradicional de mercado, com foco na produção. Anota ainda que não houve uma política efetiva para lidar com questões regionais, nem com a exportação de obras brasileiras e tampouco sobre a formação de público.<sup>580</sup> Luana Zubelli, na mesma linha, também argumenta que embora as políticas tenham tornado o Estado mais ativo, não reformularam estruturalmente o modelo de financiamento vigente, reproduzindo contradições já existentes até então.<sup>581</sup> Também trataremos dessas questões com mais detalhes no último capítulo.

Após o *impeachment* da presidente Dilma Roussef, o Ministério da Cultura chega a ser extinto, mas é rapidamente recriado – por meio das MP nº 726/2016 e nº 727/2016, respectivamente. Há crises de sucessão ministerial com Marcelo Calero e Roberto Freire, até Sérgio de Sá Leitão se tornar o Ministro em julho de 2017, permanecendo até o final do governo Temer. Na ANCINE, Débora Ivanov assumira a presidência interina na Ancine, no mesmo ano, com o término do mandato de Manoel Rangel. A diferença de visão de Ivanov e Leitão levará à não efetivação de seu mandato pelo presidente Temer, que nomeará Cristian de Castro, pessoa de confiança do Ministro.

Do ponto de vista da política, a gestão de Leitão-Castro tentou criar mecanismos de desburocratização de acesso de recursos do FSA, priorizando por exemplo processos de seleção de projeto no modelo de suporte automático – que também será explicado mais adiante – e por novas experimentações em outros segmentos do mercado audiovisual. De fato, o ano de 2018 vai ser um recorde no volume de recursos disponibilizados por editais do fundo.

Porém, o período também foi marcado por diversas crises na agência. A transição da presidência já havia sido marcada por polêmicas relacionadas às manifestações de Cristian de Castro contra Débora Ivanov – o que seria inclusive investigado posteriormente pela política federal. Além disso, o novo diretor presidente demonstrou dificuldades de articulação política com o Conselho Superior de Cinema, servidores da ANCINE e com o próprio setor em diversos assuntos, recebendo críticas de uma falta de diálogo e autoritarismo nas decisões.

A ANCINE enfrentará ainda outra crise com a nomeação do Conselho Superior do Cinema (CSC) por Temer ao final de 2018. Conforme veremos, o conselho é importante na definição da política nacional do audiovisual em diversos níveis. Temer nomeia um grupo com diversos representantes de grandes conglomerados internacionais, reduzindo a influência

---

<sup>580</sup> Cf.: IKEDA, Marcelo. *Utopia da Autossustentabilidade*. *Op. cit.*, p. 153-157.

<sup>581</sup> Cf.: ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 70 e seguintes.

e a capacidade de articulação das empresas nacionais nos rumos da política. Nesse contexto, tópicos especialmente sensíveis à produção nacional como a regulação do vídeo sob demanda, passam a ser articulados por um conselho com influência dos interesses estrangeiros ao invés de nacionais.

No final de agosto de 2019, a Justiça Federal do Rio de Janeiro determina o afastamento de Cristian de Castro, fruto de investigações por violação do sigilo funcional, prevaricação, crimes contra a honra, calúnia, difamação, injúria e denúncia caluniosa. Em novembro, quando Castro renuncia ao cargo, assume Alex Braga Muniz, procurador federal e já diretor da agência, primeiro como interino e depois com mandato vigente para os anos de 2021 a 2026.

Porém, o baque mais grave da Ancine viria de questionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU). A partir de 2017, o órgão de controle passa a realizar uma auditoria sobre o sistema denominado “Ancine + Simples”, no qual a análise de contas dos projetos se dava por amostragem. A agência buscava priorizar o controle sobre cumprimento do objeto dos projetos, com menor foco na análise financeira. Porém, em 2019, o TCU considerou a prática ilegal, determinando a sua revisão. O órgão de controle também recomendou que fossem tomadas providências a respeito do enorme passivo de projetos sem análise de contas, determinando que a agência apenas realizasse novas contratações quando pudesse efetivamente apreciar as respectivas prestações de contas.<sup>582</sup> A decisão acabou fazendo com que a ANCINE paralisasse os processos administrativos dos mecanismos de fomento. Após a apresentação de embargos de declaração, o TCU esclareceu que não foi determinada a

---

<sup>582</sup> Nos termos do acórdão em questão, a ordem foi no sentido de “determinar que o Ministério da Cidadania, como sucessor do Ministério da Cultura, e a Ancine atentem para a necessidade de só celebrarem novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, quando dispuserem de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste, ante a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelas eventuais irregularidades perpetrada, com ou sem dano ao erário, em desfavor da administração pública” (Acórdão nº 721/2019).

interrupção do fomento, mas sim a tomada de medidas para mitigar os riscos identificados pela auditoria a respeito do passivo de prestação de contas.<sup>583</sup>

Não obstante o esclarecimento produzido pelo TCU, o início da gestão de Alex Braga permaneceu marcada por uma certa inércia. Não foram criadas novas políticas e os editais de financiamento seguiram quase estagnados. A alegação de Braga é que a gestão anterior comprometera os recursos do FSA em editais e contratações acima de sua disponibilidade orçamentária real. Marcelo Ikeda avalia que essa postura pode ter se dado como uma forma de evitar enfrentamento com a gestão do então presidente Jair Bolsonaro.<sup>584</sup>

Desde sua campanha, Bolsonaro manifestou-se reiteradamente contra alguns instrumentos de fomento e contra a produção de certos tipos de filmes. Com efeito, as forças políticas conservadoras irão pressionar os órgãos de cultura pela criação de “filtros” morais e ideológicos. O Ministério da Cultura é extinto logo no em janeiro de 2019 e substituído pela Secretaria Especial de Cultura, inicialmente vinculada ao Ministério da Cidadania e posteriormente ao Ministério do Turismo. Vale lembrar que a pasta passou por diversas crises institucionais e troca de secretários ao longo dos quatro anos. Por meio dos Decretos nº 9.919/2019 e nº 9.993/2019, Bolsonaro alterou a composição do CSC, fazendo com que deixasse de ser paritário, em prol de representantes do governo e em detrimento de membros do setor e sociedade civil. O presidente também chegou a vetar a renovação dos incentivos fiscais da Lei do Audiovisual em 2019, o que impactou severamente a captação de recursos para a área – veto este derrubado pelo Congresso posteriormente.

As sucessivas crises narradas anteriormente fizeram com que a Ancine não avançasse nos desafios regulatórios dos últimos anos e diminuísse significativamente o volume de

---

<sup>583</sup> O TCU inclusive registrou a irregularidade da interrupção ao determinar que “a unidade técnica promova a audiência dos gestores responsáveis pela prática do ato de imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, a partir do Comunicado ao Setor com a informação sobre a decisão de prontamente suspender o andamento dos processos administrativos inerentes acordos para a liberação de recursos públicos em prol dos projetos audiovisuais, em função da infundada alegação de cumprimento ao referido Acórdão 721/2019-Plenário, por configurar a prática do correspondente ato ilegítimo e antieconômico com o subjacente prejuízo à sociedade e ao erário, ante o evidente tumulto causado em desfavor da adequada formulação do regular ambiente de negócios, públicos e privados, no setor audiovisual brasileiro durante o andamento, por exemplo, do Rio2C, além de configurar a grave infração orçamentário-financeira pela indiscriminada prática do ato de imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, em frontal dissonância com a prévia definição dos critérios técnicos para o efetivo cumprimento dos planos de ação anunciados pelo Acórdão 721/2019-TCU-Plenário e pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara durante o razoável prazo de 12 (doze) meses, além do evidente descompasso, pois, com os princípios administrativos da razoabilidade, da isonomia e da eficiência” (Acórdão nº 992/2019).

<sup>584</sup> Cf.: IKEDA, Marcelo. *Utopia da Autossustentabilidade*. *Op. cit.*, p. 191 e seguintes.

recursos para o setor, especialmente a partir de 2019. Essa questão levou o Ministério Público Federal a abrir uma investigação sobre a paralização.<sup>585</sup>

Na perspectiva das produtoras, temeu-se o retrocesso nos níveis de produção alcançados até então. Contudo, foi nesse mesmo momento que as plataformas de vídeo sob demanda aumentaram seus investimentos em produções nacionais, obviamente, visando ampliar seu próprio catálogo. De um lado, isso permitiu que a atividade continuasse em patamares mínimos, mesmo com a redução do investimento público. De outro, a falta de alternativa para custeio dos filmes fez com que as produtoras se sujeitassem a quaisquer propostas apresentadas por tais plataformas. Em outras palavras, perdeu-se soberania econômica, em um mercado que se tornou mais dependente do investimento privado internacional.

No próximo capítulo, trataremos do direito econômico do audiovisual em seus fundamentos constitucionais e na organização jurídico-institucional da Administração Pública para atuar no setor.

---

<sup>585</sup> Cf.: FOLHA DE SÃO PAULO. MPF pede que Ancine divulgue dados do Fundo Setorial do Audiovisual. *Folha de São Paulo*, 7 de out. de 2020.



#### IV. FUNDAMENTOS DE DIREITO ECONÔMICO DO AUDIVIOSUAL

O essencial da cultura, não esqueçamos, reside em que ela é a resposta aos problemas permanentes do homem. E, neste sentido, o mais importante para nós, que pensamos em cultura, é a capacidade criativa do homem. É aqui que está a ligação com o presente, com a luta pela democratização do país, pelo direito de participar na invenção do próprio futuro.

CELSO FURTADO<sup>586</sup>

Historicamente, a evolução da disciplina jurídica das atividades econômicas acompanha o aumento da complexidade e o alargamento das atribuições do Estado. Nestes termos, os Estados nacionais, para lidar com seus desafios econômicos e para atingir determinados objetivos sociais e coletivos, desenvolveram um conjunto de técnicas jurídicas as quais damos o nome de direito econômico.<sup>587</sup>

Washington Peluso Albino de Souza identifica no conteúdo econômico das normas a especificidade do direito econômico. Desse modo, considera o direito econômico como o

ramo do direito que tem por objeto a ‘juridicização’, ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é um conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. Para tanto, utiliza-se do ‘princípio da economicidade’.<sup>588</sup>

Essa economicidade, ao seu entender, se refere à “*medida do ‘econômico’ segundo a ‘linha de maior vantagem na busca da justiça’*. Essa medida é determinada pela ‘*valoração jurídica*’ atribuída, pela Constituição, ao ‘*fato*’ de política econômica, objeto do *Direito Econômico*”.<sup>589</sup>

Geraldo de Camargo Vidigal, por sua vez, considera o direito econômico, em sentido amplo, o “*conjunto das instituições e preceitos jurídicos que ordenam já a direção das atividades econômicas pelo Estado, já a intervenção estatal na economia, já o*

<sup>586</sup> FURTADO, Celso. Discurso de Posse. In: FURTADO, Rosa Freire Aguiar (org). Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura. Op. Cit. p.53.

<sup>587</sup> Conforme bem aponta Gilberto Bercovici, vale fazer a ressalva de que “o Direito Econômico não está apenas vinculado ao declínio do liberalismo ou à intervenção do Estado – expressão esta que já carrega em si a visão liberal de dualismo entre Estado e sociedade ou entre Estado e mercado, como se a ceara econômica não fosse de sua competência ou interesse” (BERCOVICI, Gilberto. Política Econômica e Direito Econômico. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 105, p. 389-406, 2010, p. 395-396).

<sup>588</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 27. Cf. ainda: SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 3 e seguintes; e SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Do Econômico nas Constituições Vigentes*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1961, p. 97 e seguintes.

<sup>589</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. Op. cit., p. 34. Conferir ainda: PELUSO, Washington. *Direito Econômico*. Op. cit., p. 28-32.

*relacionamento entre os agentes de mercados, quando se marca por um clima de dominação*”.<sup>590</sup> Nele estariam englobados o direito do planejamento, o direito administrativo econômico e o direito da organização dos mercados. Este último se identificaria ao direito econômico em sentido estrito, ou seja, “*a disciplina jurídica corretora do conjunto das distorções características das soluções de mercado, abrangendo não apenas as distorções que afetam a competição, como as que induzem repartição desigual e as que alimentam flutuações em direção à crise*”.<sup>591</sup>

Para Fábio Konder Comparato, a autonomia do direito econômico decorre de sua finalidade, qual seja, traduzir normativamente os instrumentos de política econômica do Estado. Segundo o autor, o direito econômico “surge como o conjunto de técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica. Ele constitui assim, a disciplina normativa da ação estatal sobre as estruturas do sistema econômico, seja este centralizado ou descentralizado”.<sup>592</sup>

Eros Roberto Grau, de modo semelhante, conceitua o direito econômico como “*o sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico, mediante a regulação, sob o ponto de vista macrojurídico, da atividade econômica, de sorte a definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica estatal*”.<sup>593</sup> No entanto, vai adiante e propõe o direito econômico tanto como um ramo como um método do direito. Diz-se método porque oferece uma nova ótica que, ao colocar o direito como um nível do todo social, reforça sua função como mediador das relações socioeconômicas. Por conseguinte, essa metodologia pode estabelecer nexos e organicidade dos regulamentos jurídicos aos fenômenos de transformações socioeconômicas, dando, assim, a oportunidade a uma avaliação crítica do próprio direito.<sup>594</sup>

---

<sup>590</sup> VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 44. Cf. ainda: VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Objeto de Direito Econômico*. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1976, p. 24 e seguintes.

<sup>591</sup> VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. *Op. cit.*, p. 47.

<sup>592</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 465.

<sup>593</sup> GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 31. Cf. também: GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 152 e seguintes.

<sup>594</sup> Nas palavras do próprio autor: “Pensar Direito Econômico é pensar o Direito como um nível do todo social – nível da realidade, pois – como mediação específica e necessária das relações econômicas. Pensar Direito Econômico é optar pela adoção de um modelo de interpretação essencialmente teleológica, funcional, que instrumentará toda a interpretação de todo o Direito. É compreender que a realidade jurídica não se resume ao Direito formal. É concebê-lo – o Direito Econômico – como um novo método de análise, substancial e crítica, que o transforma não em Direito de síntese, mas em sincretismo metodológico. Tudo isso, contudo, sem que se perca de vista o comprometimento econômico do Direito, o que impõe o estudo da sua utilidade funcional” (GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. *Op. cit.*, p. 151-152).

Estas abordagens nos conduzem à percepção de que o direito econômico não apenas disciplina juridicamente a economia, mas carrega consigo uma perspectiva funcional voltada à transformação da realidade econômica e social.<sup>595</sup> Logo, ao tratar da ordenação dos processos econômicos e da organização dos espaços de acumulação, o Direito também acaba tendo como objeto a geração, disputa, apropriação e destinação do excedente. Desse modo, incorpora em sua razão dilemas como as formas de dominação social e as possibilidades de redução ou ampliação das desigualdades. Na boa síntese de Gilberto Bercovici:

...ao mesmo tempo em que oferece instrumentos para a organização do processo econômico capitalista de mercado, o direito econômico pode ser utilizado pelo Estado como um instrumento de influência, manipulação e transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos, incorporando, assim, os conflitos entre a política e a economia.<sup>596</sup>

---

<sup>595</sup> Nesse sentido: “Ora, esta ação sistemática do Estado contemporâneo sobre as estruturas econômicas não poderia, obviamente, deixar de provocar uma transformação paralela nas técnicas e instituições do ordenamento jurídico. O direito privado patrimonial, notadamente o direito comercial, deixava de ser o centro de gravidade das normas jurídicas de conteúdo econômico, para passar a seu turno a gravitar em torno de uma nova constelação de regras e institutos jurídicos” (COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial. Op. cit.*, p. 465). Sobre a mudança de paradigma do direito para uma perspectiva funcional, conferir ainda: MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. Coimbra: Centelha, 1973, p. 90-91; GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico. Op. cit.*, p. 19; GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 72; BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudinei (Orgs.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 504; BERCOVICI, Gilberto. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza, p. 253-263, 2013; COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial. Op. cit.*, p. 465; MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo. Op. cit.*, p. 90-91; e GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico. Op. cit.*, p. 19.

<sup>596</sup> BERCOVICI, Gilberto. *O ainda indispensável direito econômico. Op. cit.*, p. 518. Eis que o Direito Econômico é: “disciplina jurídica capaz de, simultaneamente, esclarecer a origem social e teórica dos textos normativos, sua sistematização para a decidibilidade por parte da doutrina e da atuação dos chamados ‘operadores do direito’, sua capacidade de diálogo e de percepção de influências recíprocas em outros campos, disciplinas ou sistemas sociais e sua preocupação com quais as possibilidades abertas ou por se abrir de lutas sociais e as formas institucionais possíveis de serem adotadas por estes movimentos” (BERCOVICI, Gilberto. *Política Econômica e Direito Econômico. Op. cit.*, p. 396). Cf. ainda: OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. São Paulo: Singular, 2014, p. 76; OCTAVIANI, Alessandro Serafim. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1189; e BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro Serafim. Direito e Subdesenvolvimento: O Desafio Furtadiano. In: FURTADO, Rosa Freire D’Aguar (Org.). *Celso Furtado e a Dimensão Cultural do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.

Nesse sentido, diz-se que o direito econômico também poder ser compreendido como a economia política da forma jurídica.<sup>597</sup> Como apresentamos na introdução, é esta a proposta de sentido dogmático e metodológico que norteia o presente trabalho e será adotada para estabelecermos os fundamentos do direito econômico do audiovisual. Neste caso, pretendemos apresentar aqui algumas reflexões sobre a especificidade do capítulo do direito econômico dedicado à cultura, a ordem constitucional para nosso objeto de estudo, a tutela constitucional da soberania como ponto central do debate em torno do mercado audiovisual internacional e a organização jurídica do Estado para atuar neste setor.

---

<sup>597</sup> Para uma abordagem sobre o direito econômico enquanto economia política da forma jurídica, cf. também: BERCOVICI, Gilberto. *Política Econômica e Direito Econômico*. *Op. cit.*; OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *A benção de Hamilton na semiperiferia*. *Op. cit.*; BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *Direito e Subdesenvolvimento*. *Op. cit.*, 2013; OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. *Op. cit.*; e VIDIGAL, Lea. *BNDES: Um Estudo de Direito Econômico*. São Paulo: LiberArs, 2019.

#### IV.1. Direito econômico da cultura e do audiovisual

Em cinema o subdesenvolvimento não é uma etapa, um estágio, mas um estado: os filmes dos países desenvolvidos nunca passaram por essa situação, enquanto os outros tendem a se instalar nela. O cinema é incapaz de encontrar dentro de si próprio energias que lhe permitam escapar à condenação do subdesenvolvimento, mesmo quando uma conjuntura particularmente favorável suscita uma expansão na fabricação de filmes.

PAULO EMÍLIO SALES GOMES<sup>598</sup>

A multiplicidade e abrangência dos conceitos de cultura permite diferentes formas de abordagem e aproximação com o direito. Uma das primeiras definições científicas, cunhada em 1871 pelo antropólogo Edward Burnett, considerava a lei como parte constitutiva da cultura. Em suas palavras:

cultura ou civilização, tomada em seu mais amplo sentido etnográfico, é aquele todo complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, lei, costume e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem na condição de membro da sociedade.<sup>599</sup>

Se os conceitos mais abrangentes de cultura permitem englobar temas tão amplos como a religião, as artes, práticas alimentares e outros hábitos das sociedades, fica difícil precisar ao certo quando a cultura passou a ser objeto do direito. No limite, a disciplina de qualquer aspecto da vida social e econômica também poderia ser considerada a ordenação da vida cultural a depender do sentido conceitual adotado.<sup>600</sup>

Contudo, mesmo em uma hipótese conceitual mais restrita, na qual cultura é um sinônimo de artes ou práticas artísticas (escultura, literatura, pintura, música, entre outras), é possível identificar nas antigas civilizações algum grau de ordenação ou de atuação do governo, tanto para o controle, quanto para o fomento. Talvez o exemplo mais icônico na Antiguidade seja o de Caio Cílnio Mecenas (70 a.C.-8 a.C.), conselheiro do Imperador Augusto em Roma, que se notorizou por articular uma aproximação entre artistas e filósofos e o Estado, como forma de trazer prestígio e aceitação social para governantes. Nesse contexto,

<sup>598</sup> GOMES, Paulo Emílio Sales. Cinema: Trajetória no Subdesenvolvimento. In: GOMES, Paulo Emílio Sales. Uma Situação Colonial? Organização de Carlos Augusto Calil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 186

<sup>599</sup> TYLOR, Edward. A ciência da cultura. In: CASTRO, Celso (Org.). *Evolucionismo cultural: textos de Morgan, Tylor e Frazer*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 69.

<sup>600</sup> Para uma revisão dos diversos conceitos de cultura, conferir: ALEM, Nichollas de Miranda. *O Direito Econômico da Cultura: Uma Análise dos Gastos Públicos Indiretos com Cultura*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

viabilizou o patrocínio de diversas manifestações e atividades culturais, inclusive, dos célebres escritores Horácio e Virgílio.

A atuação do político acabou por dar origem ao termo “*Estado mecenas*” para designar a atividade estatal de financiamento à cultura – o que será a tônica de atuação da atuação do Poder Público na área por anos. Na formação dos Estados modernos, aquilo que podemos identificar como primórdios de uma política cultural se manifesta justamente no custeio da produção cultural, construção de espaços (museus, bibliotecas, teatros etc.) e concessão de prêmios de acordo com os interesses monárquicos.<sup>601</sup>

Nos séculos XVII e XVIII, será pródiga a produção normativa voltada à garantia das liberdades culturais. São positivadas as liberdades de pensamento, manifestação artística, imprensa e culto, inclusive, com status constitucional. A pretensão do ideário burguês do período volta-se à criação de limites para a atuação estatal, impondo-lhe uma postura abstencionista em certas dimensões do campo da cultura – sem afastar o mecenato público continuou a ser praticado.

Também é nesse momento histórico que surgem as primeiras experiências de legislação para tutela da propriedade intelectual, em decorrência dos embates econômicos entre criadores e aqueles interessados em explorar a respectiva criação. As normas de propriedade intelectual irão viabilizar a exploração de bens intangíveis no mercado por meio da atribuição de exclusividade de uso e fruição para seu titular. Contudo, assim como os Estados liberais não eram verdadeiramente omissos na disciplina jurídica da economia, as normas sobre a propriedade intelectual sempre foram balizadas pelo interesse coletivo. Por exemplo, o Estatuto da Rainha Ana (*Copyright Act 1709 8 Anne c.19*), considerada a primeira legislação focada nos direitos autorais no mundo, já previa regras para precificação dos livros e a obrigatoriedade de envio de cópias para uso da Biblioteca Real como medidas ligadas à viabilização do acesso.

---

<sup>601</sup> A ideia de política cultural como um conjunto de ações organizadas do Estado, com estrutura burocrática especializada e arcabouço jurídico voltado a disciplinar essa atuação, é algo que a literatura especializada costuma reconhecer como própria do século XX. Para uma bibliografia introdutória sobre políticas culturais, cf.: CHAUI, Marilena; CANDIDO, Antônio; ABRAMO, Leila; MOSTAÇO, Edécio. . *Política Cultural*. 2ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985; CALABRE, Lia (Org.). *Políticas Culturais: pesquisa e formação*. São Paulo: Itáu Cultural, 2012; CALABRE, Lia (Org.). *Políticas Culturais: teoria e prática*. São Paulo: Itáu Cultural, 2011; DURAND, José Carlos. Cultura como objeto de política pública. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 20, p. 66-72, 2001; CHAUI, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995; GENTIL, Geneviève. POIRRIER, Philippe. (Orgs.). *Cultura e Estado: a política cultural na França, 1955-2005*. São Paulo: Iluminuras, 2012; COELHO, Teixeira. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. 2ª ed. São Paulo: Iluminuras, 2012; BOTELHO, Isaura. *Dimensões da cultura: políticas culturais e seus desafios*. São Paulo: Sesc, 2016; e URFALINO, Philippe. *A invenção da política cultural*. São Paulo: Sesc, 2015.

As revoluções industriais nos séculos XVIII e XIX trazem à tona novos desafios na área econômica: desvios na livre concorrência, reivindicações de movimentos trabalhistas, o aumento do fluxo de transações cambiais, a expansão da urbanização, entre outras questões que impõe ao Estado um reposicionamento em prol da própria manutenção do modo de produção capitalista. Torna-se imperativo desenvolver novos mecanismos de atuação na estrutura econômica que garantissem a própria liberdade e coexistência entre os agentes no domínio econômico.<sup>602</sup>

No campo da cultura, há uma cisão mais evidente entre o tempo de trabalho e o tempo de lazer. O proletariado não buscava apenas consumir itens básicos de primeira necessidade em suas horas livres, mas almejava praticar atividades culturais e esportivas como forma de entretenimento e exercício lúdico. As casas de espetáculo e os meios de entretenimento de massa tornam-se objeto de interesse da regulação. Outrossim, aumenta a preocupação dos governos na promoção de ações pedagógicas e culturais para frear certas condutas como o consumo excessivo de álcool.<sup>603</sup>

Vimos anteriormente que já no início do cinema, praticava-se a censura a filmes e impunham-se normas de funcionamento, higiene e segurança para as primeiras salas. A atuação do Estado neste caso tem nítidos contornos paternalistas e moralistas, criando instâncias de controle no perfil das práticas culturais e no consumo de filmes da população.

A Primeira Guerra mundial irá impor a necessidade de uma mobilização econômica e social inédita para o esforço de guerra e confronto bélico. Isso implicou a adoção de uma série de políticas e normas destinadas a conduzir efetivamente os rumos das atividades econômicas. Os fatos históricos que se seguiram como o avanço da industrialização (e as demandas por infraestrutura essenciais como transporte e energia), as lutas por direitos sociais e serviços públicos, bem como a crise de 1929 contribuem para a revisão do ideário liberal acerca do papel do Estado na ordenação da vida econômica. Novos institutos jurídicos são criados para lidar com tais desafios, produzindo assim uma grande variedade de normas jurídicas com

---

<sup>602</sup> Sobre o declínio do paradigma do Estado liberal e seus reflexos no Direito, conferir: VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. Op. cit., p. 26 e seguintes; GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. Op. cit., p. 15 e seguintes; GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. Op. cit., p. 15 e seguintes; GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 9ª ed. Malheiros: São Paulo, 2014, p. 27 e seguintes; VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o Direito Público Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 3 e seguintes; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. Op. cit., p. 42 e seguintes; MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. Op. cit., p. 53-58; e CARVALHOSA, Modesto. *Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 59 e seguintes.

<sup>603</sup> Sobre esse momento histórico, cf.: DUARTE, Rodrigo. *Indústria Cultural: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 18; e UNESCO. *Os direitos culturais como direitos do homem*. Porto: Telos, 1970, p. 8 e seguintes.

conteúdo econômico. Em outras palavras, surge uma nova ordenação jurídica da economia que vai além da dicotomia clássica entre direito público e privado.<sup>604</sup>

A deflagração das Grandes Guerras também levou ao recrudescimento de mecanismos de censura e controle dos meios de comunicação em massa, tanto nos governos fascistas quanto democráticos. Além das medidas restritivas, os países passam a financiar produções culturais que pudessem contribuir no embate simbólico e ideológico. É nesse contexto que podemos identificar uma farta produção cinematográfica de propaganda de guerra custeada pelo Estado, que envolve tanto documentários, como animações e filmes de ficção. Essa preocupação com a promoção de propaganda política oficial também se estenderá durante toda a Guerra Fria.

A Segunda Guerra foi ainda marcada pelo intenso movimento migratório, o extermínio de minorias, grupos étnicos e religiosos, o saque de obras de arte e a destruição generalizada do patrimônio cultural. No mesmo íterim, as antigas colônias europeias travaram seus movimentos de independência também no plano cultural, o que envolveu uma mudança de perspectiva sobre seu passado e seus referenciais simbólicos. As lutas sociais do período incorporaram pautas que vão além das tradicionais liberdades culturais, tais como o acesso à cultura e preservação das identidades culturais dos povos. Destarte, o Estado passa a ser convocado não apenas como um garantidor de liberdades ou da propriedade intelectual, tendo de lidar com uma nova gama complexa de desafios no campo da cultura.

A discussão sobre a garantia de padrões mínimos de dignidade conduziu ao reconhecimento do caráter multifacetário do ser humano, com necessidades econômicas, sociais, políticas e também culturais. A cultura passará a ser contemplada como parte integrante do processo de desenvolvimento dos indivíduos e coletividades e, na esteira dos movimentos de positivação dos direitos políticos, sociais e econômicos, foram reconhecidos

---

<sup>604</sup> Na lição de Fábio Konder Comparato: “O direito econômico nasce com a primeira guerra mundial, que representa de fato o fim do século XIX e o superamento de uma certa concepção clássica da guerra e da economia. [...] A economia, mais do que qualquer atividade tradicionalmente civil, transformou-se sob a ação do novo fenômeno bélico. Demonstrado que a guerra não se ganha somente nas frentes de combate, mas também e sobretudo nos campos, nas usinas, nas fábricas e nos laboratórios, ao Estado não era mais indiferente a evolução das atividades econômicas ou as decisões dos agentes da economia privada. Cumpria, ao contrário, submetê-los antes de tudo às exigências da guerra. Daí o surgimento de uma regulação abundante, estrita e minuciosa das atividades econômicas, que transforma em pouco tempo o panorama clássico do direito patrimonial, abolindo princípios, deformando institutos e confundindo fronteiras” (COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. *Op. cit.*, p. 455-456). Cf. também: VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. *Op. cit.*, p. 21 e seguintes; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. *Op. cit.*, p. 43-44; CARVALHOSA, Modesto. *Direito Econômico*. *Op. cit.*, p. 172; MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. *Op. cit.*, p. 86-87; e BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 20 e seguintes.



os *direitos culturais* que, internacionalmente, encontram seu marco na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948.<sup>605</sup> Retornaremos ao tema no próximo tópico.

Especialmente a partir dos anos 1970, alguns governos despertam maior sensibilidade para o potencial econômico dos setores culturais, de modo que serão criadas políticas econômicas e normas especialmente voltadas ao desenvolvimento do mercado de bens e serviços culturais. Duas décadas depois, vislumbram-se experiências institucionais buscando o fortalecimento da chamada *economia criativa*, que envolve não apenas os segmentos “clássicos” artísticos, mas outras áreas que utilizam a criatividade e o talento como matérias primas, tais como a arquitetura, engenharia, moda, jogos eletrônicos e publicidade.<sup>606</sup>

É verdade que a ordenação da economia da cultura não é novidade. A título ilustrativo, indicamos anteriormente que as cotas de tela e as limitações à importação de filmes na Europa são adotadas desde as primeiras duas décadas do século XX, tanto com fundamento na proteção do mercado, quanto pelo controle da influência cultural da produção cinematográfica americana que começava a despontar. A diferença dos últimos anos, porém, é que tais políticas priorizam ou dedicam-se exclusivamente à dimensão econômica da cultura ao invés de aspectos de ordem simbólica ou social. O que se pretende é dinamizar o mercado, criar empregos, fomentar investimentos, incentivar exportações e assim por diante.

Diante do exposto, a disciplina jurídica da cultura acompanha assim um processo histórico de revisão e alargamento das atribuições do Estado. Isso também opera transformações no âmbito constitucional, ao passo que as constituições do século XX já não se restringirão à tutela de liberdades culturais individuais e irão dispor sobre outros direitos culturais, além de organizar o Estado e prever instrumentos para a concretização de tais

---

<sup>605</sup> Nos termos da Declaração: “Artigo 22. Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. Artigo 27.1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios. 2. Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor”.

<sup>606</sup> Para uma introdução sobre a economia criativa, conferir: HOWKINS, John. *Economia Criativa: Como ganhar dinheiro com ideias criativas*. São Paulo: M. Books, 2013; REIS, Ana Carla Fonseca (Org.). *Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural, 2008; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento. *Relatório de Economia Criativa 2010: economia criativa, uma opção de desenvolvimento*. Brasília, 2012; e BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria de Economia Criativa: Políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014*. 2ª ed. Brasília, 2011.

direitos. A cultura não é mais apenas um mero objeto de interesse de governos, mas se torna parte de um programa constitucional de garantias e objetivos de transformação social.<sup>607</sup>

A concretização desse programa constitucional da cultura exige uma postura ativa e propositiva do Estado na implementação de políticas culturais e ordenação das atividades e manifestações culturais. A preservação do patrimônio cultural, por exemplo, jamais poderá ocorrer sob os desígnios do livre mercado, que prioriza a otimização do lucro e não a conservação da memória ou dos referenciais simbólicos coletivos, motivo pelo qual o Estado adotará medidas como o registro de obras, o tombamento e incentivos fiscais voltados à manutenção de imóveis. Do mesmo modo, o pleno acesso à cultura pode se mostrar inviável sem medidas voltadas à construção de espaços, financiamento a produções, educação e formação cultural para os indivíduos, concessão de vales para ingressos, instituição de hipóteses de exceção aos direitos autorais etc.

A ação do Estado no campo da cultura, seja para garantir liberdades culturais, viabilizar o exercício de direitos culturais, desenvolver o mercado de bens e serviços criativos, ou ainda, atender a quaisquer outros objetivos do programa constitucional, se dá pelo manejo de técnicas jurídicas de direito econômico. Políticas culturais como a concessão de subsídios para apresentações de artistas, a fixação de cotas de programação nacional nos cinemas, os incentivos fiscais para projetos culturais, o estabelecimento da “meia entrada” para estudantes, entre tantas outras, são exemplos de normas que disciplinam a ordem econômica.

---

<sup>607</sup> Devemos recordar que as constituições do século XX passarão a incorporar o conflito entre as formas de organização da economia e as pressões populares para a concretização de direitos sociais. Nesse sentido, especialmente a partir da constituição mexicana de 1917 e alemã de 1919, serão previstos expressamente programas de transformação da realidade economia e social. Tais constituições econômicas, como foram chamadas, não apenas delinearão os objetivos das políticas do Estado, como ofereceram instrumentos jurídicos para sua persecução. Conforme expõe Washington Peluso, a Constituição Econômica surge com a incorporação dos temas econômicos em seu texto, ou seja, quando “o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se ‘judiciza’, em grau constitucional. Decorre desse fato a sua institucionalização pela integração da ‘Ordem Jurídica’, configurando a ‘Ordem Jurídico-Econômica’” (SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico. Op. cit.*, p. 218). Gilberto Bercovici, por sua vez: “As Constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial têm algumas características comuns – particularmente, a declaração, ao lado dos tradicionais direitos individuais, dos chamados direitos sociais ou direitos de prestação, ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos. Estas novas Constituições são consideradas parte do novo ‘constitucionalismo social’ que se estabelece em boa parte dos Estados europeus e em alguns americanos” (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. Malheiros: São Paulo, 2005, p. 11). Cf. também: SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. BERCOVICI, Gilberto. *Política Econômica e Direito Econômico. Op. cit.*; MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Econômica*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 1979; e SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Do Econômico nas Constituições Vigentes. Op. cit.* Sobre a incorporação da cultura no texto constitucional, cf.: HABERLE, Peter. *Teoria de la Constitución como ciência de la cultura*. Madrid: Tecnos, 2000; e SILVA, Vasco Pereira da. *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Almedina, 2007.

Por esse motivo, entendemos que o direito econômico da cultura compreende, em um sentido dogmático, o conjunto de técnicas jurídicas utilizadas pelo Estado para realização de sua política econômico-cultural. Essa sugestão de abordagem está intrinsecamente relacionada à perspectiva funcional do direito. Desse modo, a compreensão da natureza e do objeto do direito econômico da cultura envolvem também uma determinada premissa de que a dogmática jurídica como técnica atende a certas finalidades. Afetam não apenas os institutos formais postos, mas os interesses por ele tutelados, os objetivos perseguidos e as expressões de poder na configuração da norma.

A proposta de direito econômico da cultura aqui sugerida não equivale àquela do *direito público da cultura*, muito comum na literatura francesa. Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci e Jacques Bourdon, por exemplo, consideram que

a política cultural manejada pelo Estado e o reconhecimento de um direito à cultura resultam não apenas em ações, mas no desenvolvimento de um verdadeiro direito da cultura. Isso se traduz notadamente pela existência de um serviço público da cultura, por um poder de polícia sobre a cultura e por um contencioso da cultura.<sup>608</sup>

Jean-Raphael Pellas, por sua vez, considera que o direito da cultura é aquele decorrente de transformações no direito do serviço público ao tratar da cultura.<sup>609</sup> Já André-Hubert Mesnard reconhece o direito da cultura como aquele concernente às políticas públicas de cultura.<sup>610</sup> Ainda nessa mesma linha, Jean-François Auby o relaciona com um direito das atividades gerais do Estado em matéria cultural.<sup>611</sup> Todas essas abordagens dedicam-se à

<sup>608</sup> PONTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. *Droit de la culture*. 2ª ed. Paris: Dalloz, 1996, p. 61, tradução nossa.

<sup>609</sup> Cf.: PELLAS, Jean-Raphael. *Droit de la culture*. Paris: LGDJ, 2015, p. 5.

<sup>610</sup> Cf.: MESNARD, André-Hubert. *Droit et politique de la culture*. Paris: Press Universitaires de France, 1990, p. 13.

<sup>611</sup> Cf.: AUBY, Jean-François. *Le Droit Public de la Culture*. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 2016, p. 12 e seguintes. No Brasil, em linhas semelhantes, José Afonso da Silva: “política pública da cultura exige a criação de normas jurídicas que disciplinem as relações jurídicas culturais. Seu desenvolvimento é que dá origem a um sistema normativo da cultura, que constitui o direito da cultura, um ramo do Direito em formação” (SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51). E Guilherme Varela: “como uma reação do ordenamento jurídico, formando um sistema normativo próprio para a cultura. A intenção é absorver, inclusive com o aprimoramento do quadro institucional do Estado, as demandas e litígios surgidos com o desenvolvimento de políticas públicas e especialmente com a atuação do Estado em sua função prestacional nos serviços públicos de cultura. Enfim, um conjunto normativo, que abrange as relações jurídicas públicas e privadas no campo da cultura, dando origem a uma disciplina jurídica autônoma que compreende doutrina, jurisprudência (do contencioso cultural) e legislação específica” (VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura: Direito e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014, p. 25).

forma pela qual o Estado se organiza juridicamente para sua atividade prestacional nas políticas públicas, com um certo destaque na seara dos serviços públicos.<sup>612</sup>

O *direito econômico da cultura* tampouco é um capítulo do *direito público da economia* que, segundo Gilberto Bercovici, parte de uma perspectiva microeconômica, para regular certos setores em prol de um ambiente de negócios seguro e apto à valorização do capital investido. Nesse caso, o discurso regulatório sugere um direito econômico desvincilhado das disputas políticas e formas de dominação que explicam a própria forma de apropriação de excedentes econômicos.<sup>613</sup>

Não pretendemos, pois, tratar de uma regulação do setor cultural ou audiovisual de modo a torná-lo mais eficiente ou adequado aos investimentos privados. Nos preocupamos como o direito econômico da cultura pode cumprir com uma dupla função: oferecer instrumentos para a disciplina jurídica da cultura, bem como ser adotado pelo Estado como um mecanismo de transformação da própria cultura em prol de objetivos formalmente positivados.<sup>614</sup>

Mencionamos anteriormente que o direito econômico pode ser encarado como método e enquanto economia política da forma jurídica. Tais propostas ganham alguns contornos interessantes no capítulo dedicado à cultura.

Em primeiro lugar, as contribuições teóricas da antropologia, sociologia e semiótica merecerão um lugar de destaque para o nosso estudo. Isso porque o direito e a economia não podem fornecer todo o instrumental teórico necessário para a compreensão de certos

---

<sup>612</sup> Em uma linha mais abrangente que os autores antes citados, Alain Riou: “O direito da cultura é constituído por um conjunto de regras que dizem respeito às atividades culturais públicas e privadas, assim como as relações destas entre si, da jurisprudência que elas suscitam e dos comentários da doutrina sobre o assunto. É composta por quatro grandes domínios que podemos distinguir em seu seio: o direito patrimonial da cultura, o direito da criação e da formação cultural, o mecenato cultural, a propriedade literária e artística.” Porém, considera também que: “Direito público, direito privado, direito penal, direito tributário, direito econômico, direito marítimo, a matéria cultural, eclética e com fronteiras mal delimitadas, é misturada por direitos heterogêneos, que não permite classificar o direito que a organiza em uma única categoria jurídica geral” (RIOU, Alain. *Le droit de la culture et le droit à la culture*. Paris: ESF, 1996, p. 37 e 28).

<sup>613</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. *Op. cit.*, p. 42-44.

<sup>614</sup> Fazemos aqui um paralelo com a seguinte reflexão: “O direito econômico, ao tratar a ordenação dos processos econômicos, ou da organização jurídica dos espaços de acumulação, em uma perspectiva macrojurídica, incide diretamente nos planos analíticos da estratificação da sociedade e da estrutura de poder da sociedade, ou seja, cada opção de organização jurídico-econômica incide diretamente na distribuição do excedente, na possibilidade, ou não, de redução das desigualdades a médio e longo prazo. É justamente esta a especificidade do direito econômico em face de outras disciplinas jurídicas que também colaboram na organização da acumulação. Esta é a origem da chamada ‘dupla instrumentalidade’ do direito econômico: ao mesmo tempo quem que oferece instrumentos para a organização do processo econômico capitalista de mercado, o direito econômico pode ser utilizado pelo Estado como um instrumento de influência, manipulação e transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos, incorporando, assim, os conflitos entre a política e a econômica” (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. *Op. cit.*, p. 41).

conceitos e fenômenos culturais, por exemplo, quando investigarmos os possíveis sentidos de *identidade cultural*, *diversidade cultural* ou *bem-estar cultural*.

Ademais, se nos interessa compreender as disputas de interesses e de poder envolvendo a origem social e teórica dos textos normativos, devemos considerar que as dinâmicas das relações culturais entre os indivíduos e coletividades também operam transformações na ordem econômica e jurídica. A cultura, enquanto fonte de valores e referenciais simbólicos, pode influenciar os pensamentos, as opiniões, as ideias e crenças dos indivíduos e coletividades. Essa qualidade faz com que a cultura possa induzir ou mesmo direcionar comportamentos e hábitos, sustentando ou transformando estruturas de dominação e o modo como o excedente econômico é produzido e distribuído na sociedade. Nesse caso, destacamos que a pesquisa da economia política da cultura pode ser especialmente útil, tanto na dimensão investigativa quanto propositiva e funcional do direito econômico da cultura.<sup>615</sup>

Retomando a perspectiva funcional do direito, vale observar que os diferentes sentidos de cultura permitem abordagens mais ou menos abrangentes sobre o alcance da instrumentalidade do direito econômico. Por esse motivo, o direito econômico da cultura não lida apenas com a organização jurídica da vida econômica, mas disciplina juridicamente os processos de acumulação e distribuição do patrimônio cultural, uma vez que pode ter por objeto tantos assuntos como valores, crenças, convicções, línguas, conhecimentos, tradições, modos de fazer e pensar, referenciais simbólicos e as artes. A rigor, as expressões “cultura”, “cultural”, “patrimônio cultural” e outras relacionadas são empregadas com diferentes sentidos no ordenamento, de modo que, ao nosso ver, não se torna necessário adotar um único

---

<sup>615</sup> Para uma bibliografia introdutória sobre a economia política da cultura, conferir: BRITTOS, Valério Cruz; KALIKSKE, Andres (Orgs.). *Economia política das indústrias culturais: comunicação, audiovisual e tecnologia*. Porto: Media XXI, 2012; BOLAÑO, César; MANSO, Anna Carolina. *Para uma economia política do audiovisual brasileiro. Cinema, televisão e o novo modelo de regulação da produção cultural*. São Paulo: Escrituras, 2009; HERSCOVICI, Alain. A Economia Política da Informação, da Cultura e da Comunicação: questões metodológicas e epistemológicas. Uma apresentação geral. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, São Cristóvão, v. V, n. 3, p. 5-14, 2003; BOLAÑO, César. *Indústria cultural, informação e capitalismo*. São Paulo: Pólis, 2000; e COHN, Gabriel. *Comunicação e Indústria Cultural: Leituras de análise dos meios de comunicação na sociedade contemporânea e das manifestações da opinião pública, propaganda e ‘cultura de massa’ nessa sociedade*. 2ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1975.

conceito de cultura, que também pode ser modulado a depender da abordagem teórica e metodológica que se pretende na aproximação com o direito econômico.<sup>616</sup>

Além disso, já mencionamos que o campo sociológico da cultura funciona com regras próprias. Isso quer dizer que as relações, interações e trocas realizadas, inclusive aquelas de dominação, não se dão necessariamente pela lógica econômica. Os atores poderão ser motivados por outros imperativos que não a busca pelo lucro, como o prestígio simbólico, dogmas religiosos ou manutenção de status social. Em outras palavras, a disciplina jurídica sobre a ordem econômica pode ser fruto de disputas que se encontram no campo simbólico e não econômico, do mesmo modo que as potencialidades transformativas do direito econômico

---

<sup>616</sup> José Afonso da Silva argumenta que a Constituição Federal “não ampara a cultura na extensão de sua concepção antropológica, mas no sentido de um sistema de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura. Op. cit.*, p. 35). Isso porque, do ponto de vista antropológico, todos os utensílios e artefatos produzidos pelo homem poderiam ser considerados objeto da cultura, o que não implica a sua proteção jurídica nesta esfera. O autor considera, ainda, que a interpretação da cultura protegida deve levar em conta a capacidade humana de simbolizar, conceituar, buscar significações e atribuir valores. Francisco Humberto Cunha Filho, por sua vez, sugere três ferramentas para se tentar identificar uma definição de cultura que atenda às peculiaridades do direito: “1) a ideia mediana e comum às múltiplas definições de cultura; 2) a observação pontual do que o direito positivo contempla na noção de cultura e 3) a noção ínsita ao próprio Direito de limitação de prerrogativas em favor do atingimento de determinados valores (princípios)”. A partir dessa metodologia e analisando o conceito antropológico de cultura, as matérias empiricamente tidas como cultura pelo Direito e a necessária persecução da dignidade humana, o professor propõe que a cultura, para o mundo jurídico, é “a produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos” (CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, p. 35 e 49). Vasco Pereira da Silva afasta a adoção de uma definição de cultura pela impossibilidade cultural e pelo imperativo jurídico, reconhecendo, no entanto, a necessidade de uma “delimitação ‘aberta’ do âmbito da cultura [...] para efeito de aplicação das normas jurídicas que se lhe refiram”. Nesse sentido, propõe três acepções possíveis, juridicamente relevantes e que coexistem no tempo e espaço: (1) uma mais restrita, “que entende a cultura como uma realidade intelectual e artística – correspondente ao universo das ‘belas artes’ e ‘belas letras’ – do passado, do presente e do futuro”; (2) uma intermediária, [...] “que não compreende apenas o domínio da criação e da fruição intelectual e artística, mas que procede também ao respectivo relacionamento com os outros “direitos espirituais” [...], nomeadamente os respeitantes à ciência, ao ensino e a formação”; (3) uma mais ampla, “que identifica a cultura como uma realidade complexa, enraizada em grupos sociais, agregados populacionais ou comunidades políticas, que conjuga nomeadamente elementos de ordem histórica, filosófica, antropológica, ou mesmo psicológica, aglutinados de acordo com três vectores orientados, a saber: “tradição, inovação e pluralismo (leia-se abertura)” (SILVA, Vasco Pereira da. *A cultura a que tenho direito. Op. cit.*, p. 8). A primeira abordagem, mais restrita, operacionaliza o direito à cultura, enquanto a intermediária se relaciona com as normas de Direito da Cultura e a última, mais ampla, oferece uma reflexão jurídico-filosófica, inclusive sobre o direito como produto cultural. Allan Rocha de Souza, refletindo os autores citados acima, conclui que “a concepção antropológica e semiótica do fenômeno cultural é suficientemente flexível para servir de base à identificação dos bens culturalmente relevantes, pendendo apenas a definição de sua incidência, que é elaborada constitucionalmente” (SOUZA, Allan Rocha de. *Direitos Culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012, p. 61). Em sentido semelhante, Rodrigo Vieira Costa e Mário Ferreira de Pragmácio Telles ponderam que a abertura conceitual da cultura “permite que suas variadas formas sejam fomentadas, incentivadas, difundidas, produzidas, salvaguardadas e protegidas pelo Estado” (COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. *Cultura e Direitos Culturais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 24).

da cultura também poderão estar fundamentadas em pressupostos ou argumentos de viés cultural.

Finalmente, a literatura dedicada à economia da cultura é uníssona ao dizer que o setor com certas peculiaridades, decorrentes da natureza simbólica e imaterial de seus bens e serviços, que muitas vezes escapam dos pressupostos teóricos da economia neoclássica.<sup>617</sup> Neste caso, se a economia da cultura também opera com regras próprias, há necessidade de um “ajuste de olhar” dos operadores de direito ao tratar da ordenação desta área em prol da compreensão do fenômeno econômico em sua integralidade.<sup>618</sup>

<sup>617</sup> A título de exemplo, diz-se que os setores culturais e criativos (inclusive o audiovisual) se caracterizam por um elevado grau de incerteza. Os investimentos para criação da obra são altos – ainda que o custo marginal de fazer cópias seja muito baixo, ou mesmo, próximo de zero, sobretudo com o fenômeno de digitalização de conteúdos. Porém, não há qualquer garantia de que este investimento assegurará um sucesso de público, já que está sujeito a flutuações de gosto e de padrões de consumo difíceis de auferir. Isso gera uma insegurança nos agentes culturais, que não conseguem prever ao certo o retorno financeiro de um determinado bem. Soma-se a isso a relativa desconexão entre os custos de produção e os preços de venda. O ingresso de um cinema, por exemplo, será o mesmo independentemente do valor do orçamento de produção do filme. Mesmo o uso de “fórmulas narrativas padronizadas” pela indústria cultural, que intentam não causar estranhamento ao mercado consumidor, não é suficiente para anular o risco de uma recepção “fria”. Richard Caves chega a argumentar que na economia criativa prevalece o princípio do “nobody knows” (ninguém sabe), inspirado na fala do roteirista William Goldman – sobre a imprevisibilidade de resultados no lançamento de um filme. Sobre o tema da incerteza no setor cultural, cf.: TOWSE, Ruth. *Creative Industries*. In: TOWSE, Ruth (Org.). *A Handbook of Cultural Economics*. 2ª ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, p. 125-131; TOLILA, Paul. *Cultura e Economia*. *Op. cit.*, p. 32; VANY, Arthur De; WALLS, W. David. Uncertainty in the Movie Industry: Does Star Power Reduce the Terror of the Box Office? *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 23, n. 4, p. 285-318, 1999; VANY, Arthur De; WALLS, W. David. Does Hollywood Make Too Many R-rated Movies? Risk, Stochastic Dominance, and the Illusion of Expectation. *The Journal of Business*, Beaverton, v. 75, n. 3, p. 425-451, 2002; e VANY, Arthur De; WALLS, W. David. The Market for Motion Pictures: Rank, Revenue and Survival. *Economic Inquiry*, Hoboken, v. 35, n. 4, p. 783-797, 1997.

<sup>618</sup> Para uma bibliografia sobre as especificidades da economia da cultura, conferir: BENHAMOU, Françoise. *A Economia da Cultura*. Cotia: Ateliê, 2009; BAUMOL, William J.; BOWEN, William G. *Performing Arts: The Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music and Dance*. Millwood: Kraus, 1978; THROSBY, David. Economic Circumstances of the Performing Artist: Baumol and Bowen Thirty Years On. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 20, n. 3, p. 225-240, 1996; HEILBRUN, James. Baumol’s Cost Disease. In: TOWSE, Ruth (Org.). *A Handbook of Cultural Economics*. *Op. cit.*; FELTON, M. V. Evidence of the Existence of the Cost Disease in the Performing Arts. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 18, n. 4, p. 301-312, 1994; e COWEN, Tyler. Why I Do Not Believe in the Cost-Disease: Comment on Baumol. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 20, n. 3, p. 207-214, 1996. Ainda sobre a natureza de bem coletivo e a não rivalidade dos bens culturais, cf.: TOLILA, Paul. *Cultura e Economia*. *Op. cit.*, p. 29-31; HUTTER, Michael. The Impact of Cultural Economics on Economy Theory. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 20, n. 4, p. 263-268, 1996. Ainda sobre os desafios e métodos de mensuração do valor econômico dos bens culturais, conferir: REEVE, Michelle. *Measuring the Economic and Social Impact of the Arts: A Review*. Manchester: Arts Council of England, 2002; KLAMER, Arjo. Accounting for Social and Cultural Values. *De Economist*, Nova Iorque, v. 150, p. 453-473, 2002; VALIATI, Leandro; FIALHO, Letícia do Nascimento (Orgs.). *Atlas Econômico da Cultura: Metodologia I*. Porto Alegre: UFRG/CEGOV, 2017; BOHM, Steffen; LAND, Christopher. No Measure for Culture? Value in the New Economy. *Capital & Class*, Thousand Oaks, v. 33, n. 1, p. 75-98, 2009; VANY, Arthur De; WALLS, W. David. Motion Picture Profit, the Stable Paretian Hypothesis, and the Curse of the Superstar. *Journal of Economic Dynamics and Control*, Amsterdã, v. 28, n. 6, p. 1035-1057, 2004; THROSBY, David. The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 32, n. 1, p. 1-29, 1994; e ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 20 e seguintes.

A partir desses pressupostos teóricos e metodológicos, passaremos a analisar a ordenação constitucional da cultura, como expressão de um determinado programa de transformação, bem como a maneira pela qual o Estado brasileiro está organizado juridicamente para a concretização desses objetivos.



## IV.2. Ordem constitucional da cultura

[o]s objetivos maiores da política de desenvolvimento têm que ser, entre nós, de natureza social, ainda que os meios para alcançá-los sejam com frequência de caráter econômico. [...] [A política cultural] pressupõe, para ter credibilidade, uma política econômica e social que assegure o emprego, o crescimento da economia e a satisfação das necessidades básicas da população.

CELSO FURTADO<sup>619</sup>

### IV.2.a. Os direitos culturais na Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 institui um programa normativo para transformação das estruturas sociais, econômicas e culturais. Os seus fundamentos, objetivos, princípios e todo o rol de garantias denotam o reconhecimento de uma realidade a ser superada, impondo ao Estado o dever de atuar em favor dessa transformação por meio da ação política. Para tanto, a Constituição não apenas organiza o próprio Estado como oferece instrumentos voltados à construção desse novo futuro.<sup>620</sup>

A ordem constitucional da cultura está dispersa em diversos dispositivos. Não obstante, entendemos que o comando central do programa dedicado à cultura está expresso no artigo 215, segundo o qual o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Desse texto extraímos duas considerações importantes.<sup>621</sup>

Em primeiro lugar, impõe-se ao Estado o dever de ação em prol da concretização dos objetivos supracitados. Isso significa que a Constituição opta por uma economia política na qual cabe ao Estado uma postura propositiva, afirmativa e constante na persecução de tais fins. Não se trata apenas de um atributo de legitimidade ou competência, mas do dever

<sup>619</sup> FURTADO, Celso. Pressupostos da Política Cultural. In: FURTADO, Rosa Freire Aguiar (org). Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura. Op. Cit. p.63-64.

<sup>620</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. Op. cit., p. 53 e seguintes.

<sup>621</sup> Não nos debruçaremos sobre todos os dispositivos da Constituição que tratam da cultura, uma vez que pretendemos trazer a síntese do programa constitucional, mas podemos mencionar alguns outros preceitos como: a busca da integração cultural dos povos da América Latina (artigo 4º, parágrafo único); a possibilidade de ajuizamento de ação popular como medida para proteção do patrimônio histórico e cultural (artigo 5º, inciso LXIII); os princípios e direitos relacionados ao ensino das artes (artigos 206, inciso II, 208, inciso V, artigo 210, 242, parágrafo primeiro); os princípios da produção e programação das emissoras de rádio e televisão (artigo 221) e a limitação de propriedade para estrangeiros (artigo 220); a disciplina das práticas culturais que utilizem animais (artigo 225, parágrafo sétimo); o direito à cultura da criança, jovem e adolescente (artigo 227); a proteção da cultura indígena (artigo 231 e 232). Ao nosso entender, tais previsões devem ser lidas à luz das considerações que traremos neste capítulo.

objetivo de agir tanto na disciplina jurídica da cultura, quanto na formulação e implementação de políticas culturais.

A escolha das ações e programas que serão adotados é uma questão de fato, ou seja, depende das convicções e embates políticos concretos. O constituinte atribui uma responsabilidade ao Estado, mas lhe dá autonomia para organização de sua atividade. Logo, nosso ordenamento pode aceitar a convivência de políticas culturais de matriz ideológica “liberal” ou “intervencionista”, com maior ou menor participação direta do Poder Público. O que não se adequa é qualquer postura abstencionista ou subsidiária do Estado, delegando à sociedade ou ao mercado a sua própria atribuição. É justamente nesse sentido que o final do comando do artigo 215 reforça que o Estado “apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.<sup>622</sup>

A Constituição Federal traz alguns contornos mais gerais para esta organização estatal no campo da cultura: a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios para proteção ao patrimônio cultural e para proporcionar o acesso à cultura (artigo 23, incisos III a V, e 30),<sup>623</sup> a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre o patrimônio cultural;<sup>624</sup> o planejamento cultural (artigo 215, parágrafo 3º), incluído pela Emenda Constitucional nº 48/2005, e o Sistema Nacional de Cultura (SNC, conforme artigo 216-A), incluído pela Emenda Constitucional nº 71/2012, como mecanismo

---

<sup>622</sup> Na visão de José Afonso da Silva: “A relação entre política e cultura é complexa, porque a intervenção pública na esfera da atividade cultural há que atender a valores aparentemente em conflito: de um lado, fica sujeita a uma função negativa de respeito à liberdade cultural; de outro, há de exercer uma função positiva de promoção cultural para o fim de realizar o princípio da igualdade no campo da cultura” (SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura. Op. cit.*, p. 210). Rodrigo Vieira Costa e Mário Ferreira de Pragmácio Telles, por sua vez: “os direitos culturais não são somente direitos prestacionais. Por outro lado, mesmo os direitos individuais relacionados à cultura têm uma vertente positiva” (COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. *Cultura e Direitos Culturais. Op. cit.*, p. 50).

<sup>623</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. Art. 30. Compete aos Municípios: IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

<sup>624</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

de racionalização e integração entre as políticas culturais dos entes da federação, mas que ainda não foi regulamentado.<sup>625</sup>

Voltando ao *caput* do artigo 215, a segunda consideração relevante é atentar que o objetivo central da ordem constitucional da cultura é o “pleno exercício dos direitos culturais”. A parte do dispositivo que também elenca como obrigação do Estado a garantia ao “acesso às fontes da cultura nacional”, a rigor, expressa apenas o chamado *direito de acesso à cultura*, que nada mais é que uma espécie de direito cultural, portanto, reforçando o comando.

Já mencionamos que as revoluções burguesas a partir do século VII impulsionaram um movimento de positivação de liberdades culturais como a liberdade de culto, de expressão e de manifestação artística. Posteriormente, estas viriam a ser reconhecidas como parte dessa categoria de direitos. Entretanto, a expressão “*direitos culturais*” em si somente aparecerá ao longo do século XX no período pós Segunda Guerra Mundial. O processo de positivação dos direitos culturais enquanto categoria própria de direitos decorre do reconhecimento de que a

---

<sup>625</sup> Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: I – diversidade das expressões culturais; II – universalização do acesso aos bens e serviços culturais; III – fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; IV – cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V – integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI – complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII – transversalidade das políticas culturais; VIII – autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; IX – transparência e compartilhamento das informações; X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; XII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: I – órgãos gestores da cultura; II – conselhos de política cultural; III – conferências de cultura; IV – comissões intergestores; V – planos de cultura; VI – sistemas de financiamento à cultura; VII – sistemas de informações e indicadores culturais; VIII – programas de formação na área da cultura; e IX – sistemas setoriais de cultura. § 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo. § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

garantia de padrões mínimos de dignidade humana também exige a tutela a certas práticas e bens de natureza simbólica, como dito anteriormente.<sup>626</sup>

Ainda hoje, não há um consenso na doutrina sobre a definição e objeto dos direitos culturais, o que ocorre pela própria abrangência e complexidade da expressão cultura. Podemos sugerir uma possível noção a título ilustrativo, como já o fizemos em outra ocasião, de modo a considerar os direitos culturais como aqueles que tutelam a criação, transmissão, transformação, preservação e fruição de valores, crenças, convicções, línguas, conhecimentos, artes, tradições, instituições e modos de vida pelos quais os indivíduos e coletividades

---

<sup>626</sup> Para uma bibliografia introdutória sobre direitos culturais, cf.: *Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, 2011; UNESCO. *Os direitos culturais como direitos do homem*. *Op. cit.*; SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. *Op. cit.*; VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional De Cultura*. *Op. cit.*; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; AGUIAR, Marcus Pinto; JÚNIOR, Vicente de Paulo Augusto de Oliveira (Orgs.). *Direitos Culturais: Múltiplas Perspectivas*. Fortaleza: Unifor, 2014, v. I e II; SILVA, Vasco Pereira da. *A cultura a que tenho direito*. *Op. cit.*; SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (orgs.). *Bens culturais e direitos humanos*. São Paulo: Sesc, 2015; SOUZA, Allan Rocha de. *Direitos Culturais no Brasil*. *Op. cit.*; MEYER-BISCH, Patrice; BIDAULT, Mylene. *Afirmar os direitos culturais: comentários à declaração de Friburgo*. São Paulo: Iluminuras, 2014; CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Teoria dos Direitos Culturais: fundamentos e finalidades*. São Paulo: Sesc, 2018; e COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. *Cultura e Direitos Culturais*. *Op. cit.* A literatura indicada na nota anterior sobre os direitos culturais é unânime ao categorizar os direitos culturais como humanos e fundamentais. A respeito do reconhecimento internacional dos direitos culturais, são exemplos de tratados ratificados no Brasil: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (Decreto nº 591/1992); o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Pidcp), 1966, (Decreto nº 592/1992); Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1966, (Decreto nº 65.810/1969); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 1969 (Decreto nº 678/1992); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979 (Decreto nº 4.377/2002); Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, de 1988 (Decreto nº 3.321/1999); Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 (Decreto nº 99.710/1990); Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005 (Decreto nº 6.177/2007); Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2007 (Decreto 6.949/2009).

expressam sua humanidade e os significados que dão à sua existência e ao seu desenvolvimento.<sup>627</sup>

A despeito de eventual dificuldade conceitual desta categoria, é viável identificar algumas espécies na própria Constituição, tais como: o direito autoral (artigo 5º, XXVII e XXVIII); o direito à liberdade de expressão, da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (artigos 5º, IX, e 215, § 3º, II); o direito à preservação do patrimônio histórico e cultural (artigos 5º, LXXIII, e 215, § 3º, inciso I, e 216); o direito à diversidade e identidade

---

<sup>627</sup> Cf. ALEM, Nichollas de Miranda. *Direito Econômico da Cultura*. *Op. cit.*, p. 99. Para Alassane N'Daw: “direitos culturais para cada povo consistem essencialmente no poder de manter, de fazer renascer, desenvolver e difundir os seus valores próprios. Para os indivíduos, estão ligados à exigência de condições econômicas e sociais capazes de assegurar a cada homem a possibilidade de desenvolver, ao máximo grau, o seu potencial criador, que está ligado à formação de sentimentos estéticos e à aquisição de conhecimento que permitam ao espírito exercer o seu direito de crítica” (N'DAW, Alessane. *Cultura universal e culturas nacionais*. In: UNESCO. *Os direitos culturais como direitos do homem*. *Op. cit.*, p. 46-47). Francisco Humberto Cunha Filho, por sua vez, conceitua do seguinte modo: “direitos culturais são aqueles relacionados às artes, à memória coletiva e ao fluxo dos saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana” (CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Teoria dos Direitos Culturais*. *Op. cit.*, p. 28). Allan Rocha de Souza considera que, no plano mais geral, “os direitos culturais significam o direito de participação cultural, de vivenciar as experiências culturais desejadas. A participação cultural é um caminho seguro da cidadania e da dignidade, ao instrumentalizar a emancipação individual e coletiva” (SOUZA, Allan Rocha de. *Direitos Culturais no Brasil*. *Op. cit.*, p. 62). Já Farida Shaheed: “os direitos culturais protegem os direitos de cada pessoa – individualmente, em comunidade com outros e como grupo de pessoas – para desenvolver e expressar sua humanidade e visão de mundo, os significados que atribuem a sua experiência e a maneira como o fazem. Os direitos culturais também podem ser considerados como algo que protege o acesso ao patrimônio e aos recursos culturais que permitem a ocorrência desses processos de identificação e desenvolvimento” (SHAHEED, Farida *apud* COELHO, Teixeira. O novo papel dos direitos culturais: Entrevista com Farida Shaheed, da ONU. *Observatório Itaú Cultural*. São Paulo, n. 11, p. 15-26, 2011, p. 19-20). Meyer-Bisch propõe: “como os direitos de uma pessoa, sozinha ou coletivamente, de exercer livremente atividades culturais para vivenciar seu processo nunca acabado de identificação, o que implica o direito de aceder aos recursos necessários para isso. São os direitos que autorizam cada pessoa, sozinha ou coletivamente, a desenvolver a criação de suas capacidades. Eles permitem a cada um alimentar-se da cultura como a primeira riqueza social; eles constituem a substância da comunicação, seja como o outro ou consigo mesmo, por meio de obras” (MEYER-BISCH, Patrice. A Centralidade dos Direitos Culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos. *Observatório Itaú Cultural*. São Paulo, n. 11, p. 27-42, 2011, p. 28). E ainda Jesús Prieto de Pedro: “os direitos culturais como aqueles direitos fundamentais que garantem o desenvolvimento livre, igual e fraterno dos seres humanos em seus diferentes contextos de vida, valendo-nos dessa singular capacidade que temos, entre os seres vivos, de simbolizar e criar sentidos de vida que podemos comunicar aos outros” (PEDRO, Jesús Prieto de. *Direitos Culturais, o filho pródigo dos Direitos Humanos*. *Observatório Itaú Cultural*. São Paulo, n. 11, p. 43-48, 2011, p. 45).

cultural (artigo 215, *caput*, § 1º, 2º, 3º, V, 242, § 1º); e, por fim, o direito de acesso à cultura (artigo 215, § 3º, II e IV).<sup>628</sup>

Desse modo, consideramos que as políticas econômico-culturais para o setor audiovisual, bem como o direito econômico da cultura, devem atender ao comando constitucional de ampliação das garantias de exercício dos direitos culturais.

#### IV.2.b. Direitos culturais e os fundamentos, objetivos e princípios da República

O programa de garantia do pleno exercício dos direitos culturais deve ser lido à luz dos fundamentos, objetivos e princípios da República, conforme constam nos artigos 1º, 3º e 4º da Constituição. Destarte, nesta tese, nos interessa tecer algumas considerações sobre a aproximação dos direitos culturais com os objetivos fundamentais da Constituição. Não pretendemos aqui aprofundar cada uma dessas abordagens, mas refletir a integração do texto constitucional neste tema e, portanto, a submissão do direito econômico da cultura e das políticas setoriais aos mesmos objetivos fundamentais.

A *construção de uma sociedade livre, justa e solidária* inaugura o rol de objetivos fundamentais da República (art. 3º, inciso I). A ideia de sociedade livre perpassa a possibilidade dos indivíduos se expressarem livremente, de acordo com sua identidade cultural e respeitadas as diferenças entre culturas, bem como não sofrerem qualquer forma de censura ou privação no acesso à cultura. Nestes termos, os direitos culturais que tutelam as liberdades culturais estão diretamente relacionados com a ideia de uma sociedade livre. A garantia constitucional da liberdade não é absoluta, como nenhuma outra do ordenamento, devendo ser compatibilizada com outros preceitos como, por exemplo, a vedação ao racismo e discriminação. Ademais, vale observar que as liberdades culturais não devem ser

---

<sup>628</sup> José Afonso da Silva apresenta uma proposta levemente distinta sobre os direitos culturais reconhecidos na Constituição: “(a) liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica; (b) direito de criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas; (c) direito de acesso às fontes da cultura nacional; (d) direito de difusão das manifestações culturais; (e) direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes no processo civilizatório nacional; (f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura que assim ficam sujeitos a regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público” (SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura. Op. cit.*, p. 51-52). Allan Rocha de Souza expõe que o conteúdo dos direitos culturais no Brasil está estruturado a partir de quatro normativas: “a livre e plena participação na vida cultural da comunidade; o acesso às fontes e fruição dos bens de cultura nacional; o incentivo às diversas manifestações culturais e a proteção das identidades; e o robustecimento do patrimônio cultural brasileiro”. Ainda sobre as espécies de direitos culturais, conferir: Cf. MEYER-BISCH, Patrice; BIDAULT, Mylene. *Afirmar os direitos culturais. Op. cit.*

compreendidas apenas em sua vertente negativa de restrição ou controle contra arbitrariedades ou censuras de autoridades públicas, mas também em sua vertente positiva, ou seja, atribuindo-se ao Estado garantir condições materiais efetivas para que os indivíduos e coletividades possam se expressar livremente.

A promoção da justiça social, por sua vez, denota a intenção constitucional na repartição do produto econômico do país.<sup>629</sup> Ao nosso ver, a ideia de justiça social implica a democratização do acesso ao patrimônio cultural brasileiro e de transformações estruturais que viabilizem a participação de todos na vida cultural da sociedade. A distribuição do excedente econômico não garante o desenvolvimento cultural em si. É verdade que a renda é um fator decisivo para que se possa ampliar o acesso à cultura, contudo, não resolve questões mais complexas como a perda da diversidade cultural ou a emancipação de estruturas de dominação cultural. O sentido da busca por uma sociedade mais igualitária há de passar também por essa extensão dos direitos culturais a todas as camadas da população.

Já a construção de uma sociedade solidária, na qual são construídos laços de assistência, proteção e amparo entre os indivíduos, somente parece possível se são respeitadas as identidades culturais de cada grupo social e a diversidade cultural brasileira como um todo. Nos parece que as experiências e trocas culturais estimulam o exercício da empatia e sensibilidade necessários à formação desse sentido de solidariedade social, a partir da compreensão do outro.

O artigo 3º também prevê como objetivo erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III). A erradicação da pobreza deve compreender a superação de uma situação de privação que vai além do campo material, permitindo ao indivíduo consumir bens culturais e usufruir dos benefícios da cultura. De modo semelhante, a redução das desigualdades sociais impõe um dever de ação voltado a combater as limitações de acesso à educação e cultura das camadas mais vulneráveis da população – na mesma linha da construção de uma sociedade pautada na justiça social.

Outrossim, a redução das desigualdades regionais envolve a promoção de políticas que visem enfrentar os problemas da formação histórica e geográfica do país, inclusive, aqueles de natureza cultural. Com efeito, é possível perceber uma diferença expressiva nas condições de acesso e fruição cultural entre as regiões, por exemplo, a quantidade de cinemas per capita em cada estado, como vimos no segundo capítulo. Nesse contexto, torna-se especialmente relevante a política cultural da União para lidar com as insuficiências da política local,

---

<sup>629</sup> Cf. GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. Op. cit., p. 229.

observadas as realidades, diferenças e potenciais culturais de cada região – em atendimento ao direito de manutenção das identidades culturais.

Ademais, consta como objetivo constitucional promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º, inciso IV). Neste caso, o preceito relaciona-se diretamente à garantia de cada grupo social poder manifestar e praticar sua própria cultura, além de preservar sua memória, sem quaisquer formas de discriminação, distinção ou exclusão de qualquer gênero.<sup>630</sup> No mesmo sentido, o pleno exercício dos direitos culturais, como previsto no artigo 215, estende-se à toda população, sem quaisquer formas de secção identitária.

---

<sup>630</sup> O Decreto nº 65.810/1969, que promulgou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, e o Decreto nº 4.377/2002, que promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, nesse mesmo sentido, reconhecem que o combate à discriminação racial ou de gênero envolve as restrições aos direitos humanos e liberdades fundamentais no campo da cultura. “DECRETO Nº 65.810, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1969. Artigo I. 1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, côr, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública. Artigo II. 2) Os Estados Partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Artigo V. De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de côr ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: [...]e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente: v) direito à educação e à formação profissional; vi) direito a igual participação das atividades culturais; f) Direito de acesso a todos os lugares e serviços destinados ao uso do público, tais como, meios de transportes, hotéis, restaurantes, cafés, espetáculos e parques. Artigo VII. Os Estados Partes, comprometem-se a tomar as medidas imediatas e eficazes, principalmente no campo do ensino, educação, da cultura e da informação, para lutar contra os preconceitos que levem à discriminação racial e para promover, o entendimento, a tolerância e a amizade entre nações e grupos raciais e étnicos assim como para propagar o objetivo e princípios da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Declaração das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial e da presente Convenção”. “DECRETO Nº 4.377, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002. Artigo 1º. Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. Artigo 3º. Os Estados Partes tomarão, em todas as esferas e, em particular, nas esferas política, social, econômica e cultural, todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem. Artigo 5º. Os Estados-Partes tornarão todas as medidas apropriadas para: a) Modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na idéia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres. Artigo 13. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher em outras esferas da vida econômica e social a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, os mesmos direitos, em particular: c) O direito a participar em atividades de recreação, esportes e em todos os aspectos da vida cultural”.



Finalmente, o dispositivo também determina como objetivo da República a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II). O desenvolvimento deve ser compreendido em sua acepção mais ampla e não apenas como sinônimo de crescimento econômico, ou seja, como um verdadeiro processo de transformação das estruturas sociais, econômicas e culturais de modo a representar uma elevação nos padrões de vida e bem-estar da população. No caso específico do Brasil, o projeto de desenvolvimento deverá estar comprometido com a superação de uma condição periférica histórica.<sup>631</sup>

O artigo 219 da Constituição, do mesmo modo, prevê que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”. Por conseguinte, o mercado será incentivado não como um fim em si mesmo, mas para atender a um programa de promoção do desenvolvimento (inclusive em sua dimensão cultural). Trata-se de um comando de instrumentalização do mercado como parte do patrimônio nacional e que deve servir aos interesses da nação. Desse modo, não apenas o desenvolvimento nacional em sentido amplo é posto como objetivo no artigo 3º, mas também a sua dimensão ou vertente cultural de forma expressa no artigo 219.

A Constituição Federal prevê ainda a figura do planejamento cultural como instrumento vocacionado para organizar a atividade do Estado em prol do desenvolvimento cultural, conforme parágrafo 3º do artigo 215: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País”.<sup>632</sup> De acordo com a justificativa da Proposta de Emenda Constitucional nº 306/2000, que inseriu o referido

---

<sup>631</sup> Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. *Op. cit.*; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. *Op. cit.*; OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *A benção de Hamilton na semiperiferia*. *Op. cit.*; e BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *Direito e Subdesenvolvimento*. *Op. cit.*

<sup>632</sup> “Art. 215. [...] § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II produção, promoção e difusão de bens culturais; III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV democratização do acesso aos bens de cultura; V valorização da diversidade étnica e regional.” MACHADO, Gilmar. Proposta de Emenda à Constituição nº. 306, de 2000. Publicada no Diário da Câmara dos Deputados nº. 207, volume 1. Brasília, 2000. P. 86. Colchetes nossos.

parágrafo no texto constitucional, o planejamento cultural visava justamente estabelecer ações e metas consistentes em prol do desenvolvimento cultural.<sup>633</sup>

Nos tratados e relatórios internacionais que incorporam a abordagem do desenvolvimento cultural como uma *dimensão* do processo maior de desenvolvimento, há o argumento recorrente de que a cultura deve ser tida como uma espécie de “*corretora de rumos*”. Em outros termos, se a promoção do desenvolvimento visa beneficiar o ser humano em última instância, deveria considerar também fatores culturais nas ações adotadas para alcançá-lo, bem como deveria elencar objetivos de ordem cultural, e não apenas fins como o crescimento econômico ou o progresso tecnológico.<sup>634</sup>

No nosso entendimento, o objetivo último do desenvolvimento cultural é aumentar o bem-estar cultural da população. Mas como medir padrões de bem-estar no âmbito cultural? Do ponto de vista antropológico, as diferenças nos níveis de acumulação material ou tecnológico não nos permitem concluir que certas culturas são melhores ou mais desejáveis que outras, pois há uma diferenciação intrínseca nos próprios valores e objetivos de cada sociedade.

Neste ponto, o programa de garantia do pleno exercício dos direitos culturais nos parece aderente e útil à reflexão. Se esta categoria de direitos está voltada à construção de padrões mais elevados de dignidade e promoção do desenvolvimento humano, é nela que reside a busca por um novo estágio de bem-estar. Em outras palavras, o caráter transformador

---

<sup>633</sup> “Trata-se da necessidade de elaboração de um ‘Plano Nacional de Cultura’, que objetive o desenvolvimento cultural do País, com ações e metas consistentes e eficazes que promovam a defesa e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, o incentivo na produção e difusão de bens culturais, a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura e de suas múltiplas dimensões, a democratização no acesso aos bens culturais e o reconhecimento de que somos um País multirracial, caracterizado pela diversidade regional e pluralidade étnica marcante. [...] Não há como negar que a Cultura, em suas múltiplas dimensões, é um vetor indispensável do desenvolvimento socioeconômico de qualquer país. Ela é, em última instância, o elemento definidor da identidade nacional em um mundo pretensamente ‘sem barreiras’, em virtude do processo de globalização” (Proposta de Emenda à Constituição nº 306/2000). Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07DEZ2000VOLI.pdf#page=85>>. Acesso em 15 de jan. de 2023.

<sup>634</sup> Para uma revisão do conceito de desenvolvimento cultural em tratados internacionais, cf.: ALEM, Nichollas de Miranda. *Direito Econômico da Cultura. Op. cit.*, p. 111 e seguintes. Conferir também: M’BOW, Amadou-Mahtar. In : UNESCO. *Conférence Intergouvernementale sur les politiques culturelles en Afrique, Accra*. Unesco, 1975. UNESCO. *First Intergovernmental conference on the institutional, administrative and financial aspects of the cultural policies: final report*. Unesco, 1970. P. 11. Disponível em : <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000928/092837eb.pdf>>. Acesso realizado em 29.05.2016. GIRARD, Augustin. *336ixa336o336ída336nt culturel : expériences et politiques*. Paris : UNESCO, 1982. UNESCO. *Mexico City Declaration on Cultural Policies*. 1982. Disponível em : <[http://portal.unesco.org/culture/en/files/12762/11295421661mexico\\_en.pdf/mexico\\_en.pdf](http://portal.unesco.org/culture/en/files/12762/11295421661mexico_en.pdf/mexico_en.pdf)>. Acesso realizado em 29.05.2016. Tradução nossa. UNESCO. *World Decade For Cultural Development (1988-1997): 336lano f Action*. Paris: UNESCO, 1990. P.7. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000852/085291EB.pdf>>. Acesso realizado em 29.05.2016. Tradução nossa. UNESCO. *Cultural Development*. Mayenne: Unesco, 1981.

do desenvolvimento cultural volta-se à concretização dos direitos culturais – síntese da leitura da ordem constitucional da cultura, com destaque para os artigos 3º, 215 e 219. Aliás, a ordem social da Constituição, na qual se insere o artigo 215, tem como objetivo justamente o bem-estar e a justiça social (artigo 193). Nesta mesma seara, a Constituição, ao dispor sobre o SNC como arranjo institucional do Estado federativo, fixa como “objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (artigo 216-A).<sup>635</sup>

Esse estágio de bem-estar, no qual os direitos culturais são amplamente garantidos e exercidos, só pode ser alcançado a partir do reconhecimento de que o processo de desenvolvimento deve ser impulsionado por um projeto de transformação da realidade cultural da sociedade. Destarte, não há como esperar que os direitos à cultura, à diversidade, à identidade e ao patrimônio, entre outros, possam ser amplamente garantidos de forma espontânea ou natural. Estes dependem de uma ação assertiva no Estado por meio das políticas culturais e da ordenação da cultura, como já dissemos antes.

Se reconhecermos que a cultura brasileira possui peculiaridades decorrentes de certas condições econômicas, sociais e também culturais históricas, forçosamente, devemos considerar tais especificidades na construção de um projeto de desenvolvimento. Para Celso Furtado, a condição do subdesenvolvimento tem raízes em relações de dominação política e também cultural. Segundo o autor, a forma como se deu a organização do trabalho e do progresso tecnológico no mundo fez com que fossem criadas estruturas hierarquizadas de poder e relações de dependência entre países, inclusive, de natureza cultural. Os países da periferia reproduziram valores, modelos culturais e padrões de consumo dos países desenvolvidos sem que houvesse alguma correspondência com sua própria trajetória histórica de acumulação e progresso tecnológico. Concomitantemente, as relações de dependência dos países subdesenvolvidos fizeram com que estes tivessem dificuldade de internalizar seus próprios centros de decisão, de modo que os rumos da organização econômica, social e cultural foram orientados a servir os interesses estrangeiros. Nesse sentido, a superação do

---

<sup>635</sup> Conforme apresentamos em outra ocasião: “propomos definir o desenvolvimento cultural como o estágio de bem-estar alcançado quando os direitos culturais são amplamente garantidos e promovidos, permitindo aos indivíduos o exercício pleno de suas faculdades criativas e dons artísticos, além da participação no processo de interação e transformação cultural, e à sociedade preservar ou transformar os valores e símbolos que sustentam seus laços e instituições, sem um elevado grau de interferência exógena” (ALEM, Nichollas de Miranda. *Direito Econômico da Cultura. Op. cit.*, p. 120).

subdesenvolvimento passa também por um processo de internalização dos centros decisórios.<sup>636</sup>

De fato, não nos parece possível conceber um programa de promoção do desenvolvimento cultural sem que sejam consideradas as relações de poder simbólico e as estruturas de dominação cultural vigentes. A configuração das relações econômicas, políticas e culturais entre os países do globo atende a certos interesses e decorre do exercício de poder, inclusive, sobre o plano normativo dos tratados internacionais e do direito posto dos Estados. As trocas culturais e o fluxo de consumo e fruição não são fenômenos “neutros” ou “equilibrados” e tendem a reproduzir e reforçar as mesmas relações hierárquicas estabelecidas no plano econômico e político, de modo que os países subdesenvolvidos tornam-se importadores de cultura dos países centrais. Logo, a cultura dos países estrangeiros será uma fonte de valores, ideias, visões de mundo e referenciais simbólicos tão ou mais importante que certas expressões da própria cultura nacional, dando azo a relações de dominação cultural.

Nesse caso, a construção de um projeto de desenvolvimento tem como pressuposto um legítimo processo de decolonização mental em um duplo sentido. Em primeiro lugar, realocando a importância e o valor da cultura nacional. Em segundo lugar, a partir do reconhecimento de que as trocas no campo da cultura também se estabelecem a partir desses interesses específicos e que é preciso reaver a autonomia dos nossos processos culturais.<sup>637</sup>

Portanto, a ação política em torno do projeto de desenvolvimento cultural também visa essa superação de certas estruturas de dominação e dependência cultural de modo a permitir

---

<sup>636</sup> Para uma introdução às relações entre cultura e desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado, cf.: FURTADO, Rosa Freire d' Aguiar (Org.). *Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2013; FURTADO, Rosa Freire d' Aguiar (Org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Op. cit.; BOLAÑO, César. *O Conceito de Cultura em Celso Furtado*. Salvador: Edufba, 2015; FURTADO, Celso. *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. Op. cit.; FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 3ª ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1984; BOLAÑO, César (Orgs.). *Cultura e desenvolvimento: Reflexões à luz de Furtado*. Salvador: Edufba, 2015; e ALEM, Nichollas de Miranda. *O Direito Econômico da Cultura*. Op. cit. Sobre o papel da cultura na formação de relações de dependência no capitalismo global, conferir também: IANNI, Octavio. *Imperialismo e cultura*. Petrópolis: Vozes, 1976.

<sup>637</sup> Devemos pontuar que a ordem constitucional da cultura tem como pressuposto a proteção e valorização da cultura brasileira. Não que se pretenda isolá-la, ou seja, evitar qualquer forma de intercâmbio entre países. Contudo, quando tutela o direito à identidade ou ao patrimônio, o faz para proteger as características e autonomia dos elementos locais, regionais e nacionais que a constituem. Não por acaso o artigo 215 fixa como objetivo do Estado “garantir o acesso às fontes da cultura nacional” – e não da cultura em seu sentido mais abrangente. Outrossim, as liberdades culturais pressupõem que os indivíduos e coletividades no país possam manifestar suas ideias, conhecimentos e formas de criar sem o direcionamento de interesses externos.

que o país possa decidir pelos próprios rumos de sua cultura.<sup>638</sup> Por esse motivo, para a nossa disciplina, também é essencial compreender a relevância da soberania nacional da concretização do projeto de desenvolvimento cultural. Trataremos especificamente desse tema no tópico seguinte.

---

<sup>638</sup> Vale aqui citar a seguinte reflexão de Celso Furtado: “Ora, os fins que presidem a ordenação social possuem um comportamento autônomo, com respeito aos meios, comportamento que reflete opções realizadas pelos homens em função de suas necessidades naturais, de suas aspirações e ideais. Pouca atenção se dá às inter-relações de fins e meios, ao fato de que o controle dos meios por indivíduos, grupos ou países pode conduzir à manipulação dos fins de outros indivíduos, grupos ou países. Ora, os fins a que estou me referindo são os valores das coletividades, os sistemas simbólicos que constituem as culturas. Por que não se preocupar prioritariamente com o significado das coisas, com os constrangimentos que modulam as opções essenciais dos indivíduos, com a lógica dos fins? Se a política do desenvolvimento objetiva enriquecer a vida dos homens, seu ponto de partida terá que ser a percepção dos fins, dos objetivos que se propõe alcançar os indivíduos e a comunidade. Portanto, a dimensão cultural dessa política deverá prevalecer sobre todas as demais” (FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global. Op. cit.*, p. 70).

### IV.3. Ordem econômica, soberania e mercado audiovisual brasileiro

Quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos desenvolvimento. Este somente se efetiva quando a acumulação conduz à criação de valores que se difundem na sociedade.

CELSO FURTADO<sup>639</sup>

A Constituição Federal de 1988 é uma constituição dirigente e, nesse sentido, determina um dado programa de transformações econômicas, sociais e culturais a serem implementadas a partir da atuação do Estado. Nesse contexto, a ordem econômica da Constituição não apenas organiza a atividade econômica no país, como prevê objetivos e princípios voltados à satisfação de necessidades da coletividade e garantia do exercício de direitos econômicos, sociais e culturais.

Isso significa que é programa constitucional que há de definir os fundamentos e a direção da política setorial do audiovisual, bem como as regras e fins do mercado audiovisual brasileiro. O Estado deve se utilizar de todos os meios legais disponíveis, sobretudo o instrumental ofertado pelo direito econômico, para a concretização das normas objetivo expressas no texto constitucional. Considerando a situação do setor audiovisual brasileiro apresentado no segundo capítulo, nos cabe refletir o tratamento dado ao tema da soberania em sede constitucional.

A soberania inaugura o rol de fundamentos da República brasileira (artigo 1º, inciso I, da Constituição Federal). Conceitualmente, pode ser compreendida como o poder incontestado do Estado, sobre o qual não há outro superior, e que equivale à independência na ordem internacional e à supremacia na ordem interna.<sup>640</sup> Há, portanto, a consagração no texto constitucional de que a soberania nacional se dá com a autodeterminação na nação brasileira, de modo que, na condução do país, apenas deverão ser considerados os interesses nacionais.

Outrossim, o artigo 170, inciso I, prevê a soberania nacional como um dos princípios da ordem econômica. Segundo Eros Roberto Grau, trata-se de princípio constitucional impositivo, que deve cumprir uma dupla função, a de instrumento para a realização do fim de

---

<sup>639</sup> FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global. Op. cit.*, p. 47.

<sup>640</sup> Cf.: TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1068. Para uma revisão do conceito de soberania, cf. também: BAYEUX, Álvaro Adelino Marques. *Soberania econômica e infraestrutura*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020; e BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. Op. cit.*, p. 208 e seguintes.

assegurar a todos existência digna, bem como a de objetivo particular a ser alcançado.<sup>641</sup> Em consonância com o artigo 1º, o autor afirma que a soberania econômica implica na ruptura de nossa situação de dependência, de modo a viabilizar a participação da sociedade brasileira no mercado internacional em condições de igualdade.<sup>642</sup>

Gilberto Bercovici, por sua vez, reflete que a soberania econômica deve ser entendida em conjunto com o artigo 3º, inciso II, que declara o desenvolvimento nacional como um dos objetivos da República, e o artigo 219, que integra o mercado interno ao patrimônio nacional. Tais dispositivos em conjunto expressam a opção da Constituição Federal por um modelo orientador específico nacional-desenvolvimentista.<sup>643</sup>

No mesmo sentido, Alessandro Octaviani, ao tratar do mesmo artigo 219, pondera que o mercado brasileiro se subordina aos interesses da Nação, o próprio titular desse patrimônio, e deve viabilizar a concretização dos objetivos constitucionais:

Determina-se que ‘o mercado interno integra o patrimônio nacional’, subordinando-se, portanto, à vontade política, não sendo o ‘mercado’ livre, mas sim funcionalizado. Integrar o patrimônio de alguém é submeter-se às posições jurídicas determinadas pelo titular do patrimônio. O titular do patrimônio é ‘a Nação’ e o objeto são as relações econômicas, de produção, de circulação, de poupança e de consumo. Não é teoria econômica adotada pela Constituição qualquer teoria que diga que o mercado é ou deva ser livre; tal pode ser um discurso sobre a Constituição, jamais o discurso da Constituição. O ‘mercado interno’ deve obedecer à Nação e viabilizar as duas tarefas de superação do subdesenvolvimento: a eliminação das assimetrias entre as classes e setores sociais, internamente (‘viabilizar o bem-estar da população’, ‘viabilizar o desenvolvimento socioeconômico da população’, ‘viabilizar o desenvolvimento cultural da população’), e entre os países, externamente (‘viabilizar a autonomia tecnológica do país’). A concretização do artigo 219 da Constituição Federal é a superação do subdesenvolvimento brasileiro.<sup>644</sup>

<sup>641</sup> Cf.: GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. *Op. cit.*, p. 230.

<sup>642</sup> Cf.: GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. *Op. cit.*, p. 230 e 232. Cf. também: GRAU, Eros Roberto. Comentários à Constituição do Brasil – artigo 170, caput e inciso I. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1785-1797.

<sup>643</sup> Cf.: BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. *Op. cit.*, p. 71-72. O autor também anota que: “A soberania econômica é relativa. Como o sistema capitalista mundial é um sistema hierarquizado, cada país percebe a soberania econômica a seu modo. Na potência hegemônica, por exemplo, o debate sobre soberania econômica é quase inexistente. Já para os países periféricos, em que se compreende o subdesenvolvimento como um fenômeno de dominação, como uma realidade histórico-estrutural, simultânea, e não como uma etapa prévia ao desenvolvimento, a questão da soberania econômica é fundamental, pois diz respeito à autonomia das decisões de política econômica e percepção de suas limitações e constrangimentos internos e externos” (BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: necessidades e possibilidades*. São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 17). Sobre o assunto, conferir também: BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 3ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

<sup>644</sup> Nas palavras do autor: OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *A benção de Hamilton na semiperiferia*. *Op. cit.*, p. 1187. Eros Grau afirma que a incorporação do mercado interno como patrimônio nacional “se dá na medida que a Constituição o toma como expressão da soberania econômica nacional” (GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. *Op. cit.*, p. 260).

Nesse mesmo sentido, o mercado audiovisual brasileiro é parte integrante do patrimônio nacional e, com fundamento na soberania de nossa ordem econômica e da República, deve estar subordinado ao interesse público, mais precisamente, aos objetivos positivados na Constituição, em especial, a promoção do desenvolvimento econômico e cultural. Em outras palavras, o mercado audiovisual brasileiro é um instrumento de superação do subdesenvolvimento e ruptura das relações de dependência econômica e cultural nesta área.

Vimos, porém, que o mercado audiovisual brasileiro é submetido ao poder econômico e político exercido pelas empresas estrangeiras e pelo Estado americano. Isso está expresso na acachapante dominação das bilheteiras, que implicam não apenas uma apropriação da renda do nosso mercado interno como na formação do gosto e da cultura do público consumidor. Evidentemente, essas mesmas companhias possuem uma enorme capacidade de influência da opinião pública e de interferência nas questões políticas e de formação do Direito nacional, inclusive, endossadas e apoiadas pelo governo americano.

No nosso entender, um mercado audiovisual soberano é aquele que consegue financiar suas próprias atividades a partir do capital nacional, desenvolver e produzir internamente todo o aparato tecnológico necessário à produção, distribuição e exibição, com capacidade de competição e ocupação das janelas, bem como retenção de renda no país e alguma capacidade de exportação. Trata-se, portanto, da pretensão de autonomia tecnológica e internalização dos centros de decisão econômica do país, como regem de fato os artigos 3º, 170 e 219 da Constituição Federal.

A Constituição Federal não trata expressamente da soberania cultural como o faz com a soberania econômica. Todavia, nos parece que não há como negar sua incorporação no programa constitucional por ao menos dois motivos.

Primeiramente, a soberania política e econômica, bem como qualquer ação pelo desenvolvimento, está indissociada da noção de soberania cultural. Afinal, a autodeterminação do país e a internalização dos nossos centros decisórios envolvem tanto a tomada de consciência sobre as relações de dominação cultural que se estabelecem no centro



e na periferia do capitalismo, quanto a reorientação dos objetivos sociais a partir dos nossos próprios valores e referenciais culturais.<sup>645</sup>

Além disso, é fato que a Constituição Federal tutela o direito fundamental à identidade cultural, diversidade cultural e a proteção do patrimônio cultural, em especial, nos artigos 215 e 216.<sup>646</sup> Isso significa que os brasileiros, individualmente e em grupos, têm a garantia poder manter e promover o conjunto de elementos que caracterizam sua cultura e que integram o patrimônio nacional (crenças, valores, língua etc.), observado respeito às diferenças de manifestações e expressões culturais existentes. Eis que a superação da condição periférica e da situação de dependência cultural também percorre o mesmo caminho de promoção do pleno exercício dos direitos culturais mencionado no tópico anterior. Não é que a ordem constitucional afaste o intercâmbio cultural, mas este não pode se dar em um contexto de hegemonia que implique no detrimento da cultura local ou nacional.<sup>647</sup>

O mercado audiovisual soberano, sob o aspecto cultural, é aquele no qual se possa produzir obras com temas brasileiros, em português, a partir de uma linguagem cinematográfica nacional. Ademais, a soberania cultural também depende que essa produção nacional possa ser acessada de fato pela população – o que envolve não apenas uma disputa

---

<sup>645</sup> Celso Furtado tem uma boa reflexão sobre o assunto: “Somente a criatividade política impulsionada pela vontade coletiva poderá produzir a superação desse impasse. Ora, essa vontade coletiva só poderá surgir se se der um reencontro das lideranças políticas com os valores permanentes de nossa cultura, cujas razões estão na massa da população [...]. Cumpre-nos pensar em desenvolvimento a partir de uma visualização dos fins substantivos que desejamos alcançar, e não da lógica dos meios que nos é imposta do exterior [...]. O debate sobre as opções do desenvolvimento exige hoje uma reflexão prévia sobre a cultura brasileira [...]. Devemos, portanto, começar por indagar as relações que existam entre a cultura como sistema de valores e o processo de desenvolvimento das forças produtivas, entre a lógica dos fins, que rege a cultura, e a dos meios, razão instrumental inerente à acumulação. Como preservar o gênio inventivo de nossa cultura em face da necessidade de assimilar técnicas que, se aumentam nossa capacidade de ação, nossa eficácia, também são vetores de valores que com frequência mutilam nossa identidade cultural? [...] Esse problema que se coloca hoje um pouco por toda parte, na medida em que a produção de bens culturais transformou-se em ciclópico negócio e umas das leis que regem esse negócio é a uniformização dos padrões de comportamento, base da criação de grandes mercados” (FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. *Op. cit.*, p. 30-31). Cf. também: FURTADO, Celso. *Criatividade cultural e desenvolvimento dependente*. *Op. cit.*, p. 45-46.

<sup>646</sup> Conferir: MELLO, Patrícia Perrone Campos; ACCIOLY, Clara Lacerda. O Direito Fundamental à Identidade Cultural e o Constitucionalismo em Rede na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do Brasil. *Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 9, n. 23, p. 51-83, 2022; e CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Teoria dos Direitos Culturais*. *Op. cit.*, p. 120 e seguintes.

<sup>647</sup> O parágrafo primeiro do artigo 215 prevê que o “Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.” Esse comando possui efeitos concretos na definição da política audiovisual brasileira. Quantos são os filmes brasileiros produzidas ou protagonizadas por indígenas ou por negros que conseguem alguma distribuição cinematográfica de impacto e destaque com o público? Os indicadores de representatividade no setor audiovisual apontam para a reprodução das desigualdades sociais observadas na sociedade e economia como um todo. O Estado, neste caso, deveria incorporar na formulação de políticas as medidas corretivas para assegurar a representatividade cultural de tais grupos, inclusive, para atender os ditames da justiça social do artigo 3º da Constituição Federal.

econômica, mas também simbólica de reconhecimento e compreensão dessa linguagem genuinamente brasileira.

A soberania econômica e cultural no mercado audiovisual brasileiro decorre da vontade política e da efetiva ação estatal. Na economia política do livre mercado, as relações de dominação e dependência econômica e cultural com a indústria americana não são contestadas. Ignora-se que as produtoras, distribuidoras e exibidoras nacionais não concorrem em situação de igualdade ou equilíbrio com os agentes estrangeiros, que conseguem impor seus interesses hegemônicos por meio do exercício de poder econômico, político e cultural, inclusive, com apoio do próprio Estado americano.<sup>648</sup> A título de exemplo, no terceiro capítulo, demonstramos que a participação da produção nacional nas bilheterias de cinema só chegou a quase um terço (em seu recorde histórico) por meio da EMBRAFILME e da regulação do CONCINE – ou seja, a partir da combinação entre atuação direta do Estado e disciplina normativa da atividade econômica. Do mesmo modo, a atuação da ANCINE também foi decisiva para a retomada após a desarticulação da política e instituições nos anos 1990.

A atuação do Estado na concretização da soberania econômica e cultural e do programa constitucional do desenvolvimento para o setor audiovisual se dá por meio do direito econômico da cultura. Isto posto, reconhecemos que o direito econômico da cultura, inclusive no caso específico do mercado audiovisual brasileiro, também está vocacionado à promoção do desenvolvimento cultural, por meio da ruptura das relações de dependência e do pleno exercício dos direitos culturais.

---

<sup>648</sup> Sobre o assunto citamos Gilberto Bercovici: “O mercado interno não é sinônimo de economia de mercado, como pretendem alguns. A sua inclusão no texto constitucional, como parte integrante do patrimônio nacional, significa a valorização do mercado interno como centro dinâmico do desenvolvimento brasileiro, inclusive no sentido de garantir melhores condições sociais de vida para a população e a autonomia tecnológica do país. [O artigo 219] reforça a necessidade de autonomia dos centros decisórios sobre a política econômica nacional, complementando os artigos 3º, inciso II, e 170, I da Constituição. [...] O Estado nacional brasileiro, portanto, deve determinar o direcionamento das atividades que compõem o mercado interno no sentido positivado no texto constitucional, ou seja, da viabilização a homogeneização social e da internalização dos centros de decisão econômica” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. Op. cit.*, p. 219).

#### IV.4. O audiovisual no Plano Nacional de Cultura

Sendo o Brasil um país ainda economicamente subdesenvolvido, parte de sua legislação exprime essa realidade e tende a perpetuá-la. Existindo cinematograficamente quase só como mercado, não seria de admirar que nossas leis admitissem e protegessem essa situação de fato. Nesse caso a luta pelo cinema brasileiro seria mais complexa, pois de início tornar-se-ia necessária uma campanha pela revisão de leis obsoletas que estariam perturbando o desenvolvimento harmonioso desse aspecto da vida industrial brasileira.

PAULO EMÍLIO SALES GOMES<sup>649</sup>

O planejamento é o mecanismo de coordenação e racionalização da atuação do Estado em prol da concretização dos objetivos constitucionais.<sup>650</sup> Nesse mesmo sentido, o planejamento cultural organiza a atividade do Estado para a promoção do desenvolvimento cultural, com vistas ao pleno exercício dos direitos culturais.

A ideia de um planejamento setorial dedicado à cultura ganhou força na I Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, realizada em novembro de 2000. A partir dela, foi proposta que resultou na Emenda Constitucional nº 48/2005, incluindo o parágrafo terceiro ao artigo 215:

<sup>649</sup> GOMES, Paulo Emílio Sales. O Ópio do Povo. In: GOMES, Paulo Emílio Sales. Uma Situação Colonial? Op. Cit. p. 39

<sup>650</sup> Nos dizeres de Gilberto Bercovici: “O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. O planejamento está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do status quo econômico e social. Quando os interesses dominantes estão ligados à manutenção deste status quo, o planejamento e o desenvolvimento são esvaziados. Desta forma, não existe planejamento ‘neutro’, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional. Desta forma, o planejamento, ainda, deve ser compreendido dentro do contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar objetivos predeterminados. O fundamento da ideia de planejamento é a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro” (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. Op. cit., p. 70). Ainda sobre o planejamento, cf.: LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 25-26; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. Op. cit., p. 242; GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. Op. cit.; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Lições de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 170-248; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. Op. cit., p. 371 e seguintes; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. Op. cit.; BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006; BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo. *Política x Técnica no Planejamento: reflexões críticas*. São Paulo: Brasiliense, 1982; e COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II produção, promoção e difusão de bens culturais;

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV democratização do acesso aos bens de cultura;

V valorização da diversidade étnica e regional.

Nos anos seguintes, foram realizados diversos eventos para discutir o texto efetivo do plano, em especial, a I e II Conferência Nacional de Cultura de 2005 e 2010 respectivamente. Já em 2 de dezembro de 2010, é finalmente aprovada a Lei nº 12.343/2010, que instituiu efetivamente o PNC.<sup>651</sup> A lei prevê os princípios e objetivos do PNC (artigos 1º e 2º), as competências do Poder Público (artigo 3º), as fontes de financiamento (artigos 4º a 7º), o sistema de monitoramento e avaliação (artigos 8º a 10) e um Anexo com as diretrizes, estratégias e ações para a área da cultura.

A princípio, o PNC é vinculativo apenas para a União, mas os demais entes da federação podem aderir voluntariamente. De fato, o Ministério, como responsável pela coordenação executiva do Plano, chegou a organizar um grupo de trabalho para incentivar a adesão os estados e municípios, auxiliando na articulação junto à sociedade civil e na produção dos planejamentos estaduais e locais. Em tese, a ferramenta institucional que seria utilizada nessa empreitada seria o SNC, previsto no artigo 216-A da Constituição Federal. No entanto, este nunca foi regulamentado, de modo que esse movimento ministerial ocorreu a partir da vontade e organização interna de seus dirigentes.

As estratégias, diretrizes e ações voltadas ao setor audiovisual e previstas no Anexo da lei compreendem assuntos diversos como instituição de marcos legais e revisões legislativas, preservação e difusão de acervos, abertura e recuperação de espaços, fomento à criação, apoio a projetos na área digital, entre outros. A rigor, este anexo condensa um conjunto de intenções da sociedade civil, classe artística e Poder Público na área, portanto, carrega consigo uma dimensão programática de pautas e agendas para a política cultural do Brasil na época de sua

---

<sup>651</sup> Sobre o histórico de aprovação do Plano, conferir: VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura. Op. cit.*, 2014; BRASIL. Ministério da Cultura. *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*. Brasília, 2009, p. 7; e BRASIL. Ministério da Cultura. *Como fazer um Plano de Cultura*. Brasília, 2013, p. 86-87.

aprovação. Considerando esta abrangência, é fundamental avançarmos para as metas específicas do plano.<sup>652</sup>

Em 2011, foram realizados seminários, oficinas e uma grande consulta pública para a elaboração das metas do PNC. Ao final, foram aprovadas cinquenta e três metas, que traduziram as expectativas do Poder Público e da sociedade civil sobre a cultura no decênio de 2010 a 2020.<sup>653</sup> A seguir, sistematizamos todas as metas que entendemos como diretamente ligadas ao setor audiovisual, com a respectiva porcentagem de cumprimento e indicação do que foi aplicado para alcançar a meta em 2021, conforme plataforma digital do plano:

---

<sup>652</sup> Muitos dos itens do Anexo da Lei nº 12.343/2010 possuem uma redação tão aberta que poderia ser aplicada para todos os segmentos culturais indistintamente. Não obstante, podemos fazer aqui um recorte para as previsões especificamente voltadas ao setor audiovisual: “1.5.4 Estabelecer programas específicos para setores culturais, principalmente para artes visuais, música, artes cênicas, literatura, audiovisual, patrimônio, museus e diversidade cultural, garantindo percentuais equilibrados de alocação de recursos em cada uma das políticas setoriais. [...] 1.7.5 Contribuir para a definição dos marcos legais e organizacionais que ordenarão o desenvolvimento tecnológico, a sustentabilidade e a democratização da mídia audiovisual e digital. [...] 1.8.1 Revisar a legislação tributária aplicada às indústrias da cultura, especialmente os segmentos do audiovisual, da música e do livro, levando em conta os índices de acesso em todo o território nacional e o advento da convergência digital da mídia, sem prejuízo aos direitos dos criadores. [...] 2.5.14 Fortalecer instituições públicas e apoiar instituições privadas que realizem programas de preservação e difusão de acervos audiovisuais. [...] 3.1.11 Instalar espaços de exibição audiovisual nos centros culturais, educativos e comunitários de todo o País, especialmente aqueles localizados em áreas de vulnerabilidade social ou de baixos índices de acesso à cultura, disponibilizando aparelhos multimídia e digitais e promovendo a expansão dos circuitos de exibição. [...] 3.1.12 Reabilitar os teatros, praças, centros comunitários, bibliotecas, cineclubes e cinemas de bairro, criando programas estaduais e municipais de circulação de produtos, circuitos de exibição cinematográfica, eventos culturais e demais programações. [...] 3.2.2 Atualizar e ampliar a rede de centros técnicos de produção e finalização de produtos culturais, aumentando suas capacidades de operação e atendimento, promovendo a articulação com redes de distribuição de obras, sejam as desenvolvidas em suportes tradicionais, sejam as multimídias, audiovisuais, digitais e desenvolvidas por meio de novas tecnologias. [...] 3.4.9 Atualizar e ampliar a rede de centros técnicos dedicados à pesquisa, produção e distribuição de obras audiovisuais, digitais e desenvolvidas por meio de novas tecnologias. [...] 3.4.11 Fomentar os processos criativos dos segmentos de audiovisual, arte digital, jogos eletrônicos, videoarte, documentários, animações, internet e outros conteúdos para as novas mídias. [...] 3.5.9 Estimular a criação de programas nacionais, estaduais e municipais de distribuição de conteúdo audiovisual para os meios de comunicação e circuitos comerciais e alternativos de exibição, cineclubes em escolas, centros culturais, bibliotecas públicas e museus, criando também uma rede de videolocadoras que absorvam a produção audiovisual brasileira. [...] 3.5.11 Integrar as políticas nacionais, estaduais e municipais dedicadas a elevar a inserção de conteúdos regionais, populares e independentes nas redes de televisão, rádio, internet, cinema e outras mídias. [...] 3.6.1 Apoiar os produtores locais do segmento audiovisual e a radiodifusão comunitária no processo de migração da tecnologia analógica para a digital, criando inclusive linhas de crédito para atualização profissional e compra de equipamentos. [...] 4.3.8 Fomentar a associação entre produtores independentes e emissoras e a implantação de polos regionais de produção e de difusão de documentários e de obras de ficção para rádio, televisão, cinema, internet e outras mídias. [...] 4.5.1 Realizar programa de prospecção e disseminação de modelos de negócios para o cenário de convergência digital, com destaque para os segmentos da música, livro, jogos eletrônicos, festas eletrônicas, webdesign, animação, audiovisual, fotografia, videoarte e arte digital. [...] 5.1.3 Potencializar os equipamentos e espaços culturais, bibliotecas, museus, cinemas, centros culturais e sítios do patrimônio cultural como canais de comunicação e diálogo com os cidadãos e consumidores culturais, ampliando sua participação direta na gestão destes equipamentos”.

<sup>653</sup> As metas foram positivadas na Portaria nº 123/2011 do Ministério da Cultura. Sobre as metas do PNC, cf.: BRASIL. Ministério da Cultura. *As Metas do Plano Nacional de Cultura*. 3ª ed. Brasília, 2013; e BRASIL. Ministério da Cultura. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador, 2018.

**Tabela 42. Metas do PNC ligadas ao setor audiovisual**  
(continua)

Nº	Meta	% de cumprimento	O que foi feito em 2021 para alcançar esta meta
21	150 FILMES BRASILEIROS DE LONGA-METRAGEM LANÇADOS AO ANO EM SALAS DE CINEMA.	71% (128 títulos lançados) em 2021	Não houve atividade relacionada nesta meta para o ano em análise.
25	AUMENTO EM 70% NAS ATIVIDADES DE DIFUSÃO CULTURAL EM INTERCÂMBIO NACIONAL E INTERNACIONAL	Foram contabilizadas atividades (participação de grupos, artistas e produtos nacionais) apoiadas pelo governo federal para realizarem intercâmbio (nacional ou internacional), com finalidade de difundir as expressões culturais, sendo 7 de iniciativa da ANCINE e 0 da SAV para 2021.	A Ancine contemplou 07 filmes contemplados por meio do Programa Ibermedia, conhecido também como Programa de Desenvolvimento Audiovisual em Apoio à Construção do Espaço Visual Ibero-americano.
27	27% DE PARTICIPAÇÃO DOS FILMES BRASILEIROS NA QUANTIDADE DE BILHETES VENDIDOS NAS SALAS DE CINEMA	1,8% (percentual de bilhetes vendidos para filmes brasileiros, em relação ao total de bilhetes vendidos em cinema) em 2021	A modalidade de crédito reembolsável emergencial, aprovada pela Resolução do Comitê Gestor do FSA/ANCINE nº 202/2020, propiciou o financiamento da folha de pagamento (salários), despesas operacionais e gastos com fornecedores, com o objetivo de contribuir para a manutenção de emprego e renda, e da atividade das empresas da cadeia produtiva do setor. No exercício de 2021 foram celebrados 51 contratos da linha de crédito emergencial resultando em uma previsão de financiamento de R\$ 75,5 milhões, sendo o valor efetivamente desembolsado no período de R\$ 192,7 milhões. Esses desembolsos realizados em 2021 referem-se à parte do financiamento contratado em 2020, bem como dos contratos celebrados em 2021.
28	AUMENTO EM 60% DO NÚMERO DE PESSOAS QUE FREQUENTAM MUSEU, CENTRO CULTURAL, CINEMA, ESPETÁCULOS DE TEATRO, CIRCO, DANÇA E MÚSICA	Para o ano de 2014, a porcentagem de pessoas que frequentam eventos/espacos de cinema chegou em 24,6%	A Ancine realizou as seguintes atividades: Programa Cinema Perto de Você – O programa prevê um conjunto de ações diversificadas, incluindo linhas financeiras para estimular os empreendimentos privados, recursos para a abertura de salas por Prefeituras e Governos Estaduais, institui instrumentos de desoneração fiscal e articula ações regulatórias e de estímulo à digitalização visando à ampliação das receitas e à modernização dos negócios de exibição e distribuição de cinema. Em 2020, não houve nenhuma cidade atendida pelo programa.  Programa Brasil de Todas as Telas – O programa articula ações em torno de quatro eixos: desenvolvimento de projetos e formatos de obras brasileiras, produção e difusão de conteúdos brasileiros no cinema e na televisão, capacitação e formação profissional, e implantação e modernização de salas de cinema. Em 2020, nenhum município foi atendido pelo programa.
29	100% DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS, MUSEUS, CINEMAS, TEATROS, ARQUIVOS PÚBLICOS E CENTROS CULTURAIS ATENDENDO AOS REQUISITOS LEGAIS DE ACESSIBILIDADE E DESENVOLVENDO AÇÕES DE PROMOÇÃO DA FRUIÇÃO CULTURAL POR PARTE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.	Em 2021, 3.397 salas de cinema do circuito comercial com espaços para cadeirantes nos termos do artigo 12 da Lei Nº10.098, de 2000.  Na página oficial do Plano, esse indicador não consta em porcentagem.	A Ancine aprovou uma linha de crédito no âmbito do PROINFRA para o financiamento de investimentos de empresas brasileiras da cadeia do audiovisual visando a implementação de soluções de inovação, acessibilidade e/ou desenvolvimento ou aquisição de ferramentas de atualização tecnológica.
30	37% DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM CINECLUBE	12,6% em 2021 (701 cineclubes)	A SAV não informou sobre a realização de atividades desenvolvidas para o alcance da meta.

**Tabela 43. Metas do PNC ligadas ao setor audiovisual  
(conclusão)**

31	MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM ALGUM TIPO DE INSTITUIÇÃO OU EQUIPAMENTO CULTURAL, ENTRE MUSEU, TEATRO OU SALA DE ESPETÁCULO, ARQUIVO PÚBLICO OU CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO, CINEMA E CENTRO CULTURAL.	Na página oficial do Plano, a meta consta como concluída, mas não há um detalhamento sobre a situação geral dos municípios.  Contudo, indica-se que o total de cinemas públicos manteve-se estável de 508 em 2009 para 511 em 2018.	A Ancine informou que existem 766 complexos e 3.249 salas de cinema.
43	100% DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO (UFS) COM UM NÚCLEO DE PRODUÇÃO DIGITAL AUDIOVISUAL E UM NÚCLEO DE ARTE, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	81% em 2021 (com 22 núcleos)	Não foram informadas atividades desenvolvidas para o alcance da meta.
44	PARTICIPAÇÃO DA PRODUÇÃO AUDIOVISUAL INDEPENDENTE BRASILEIRA NA PROGRAMAÇÃO DOS CANAIS DE TELEVISÃO	22,48% na TV aberta e 12,0% na TV Fechada, considerando-se o número de horas exibidas de produção independente brasileira por meio de filmes, obras seriadas e obras de formato específico para o segmento de TV, em relação ao total de horas desses produtos audiovisuais na TV aberta e na TV por assinatura.  A fim de comparação, em 2010, a participação era de 13% e 8,2% respectivamente – o que denota os efeitos da Lei nº 12.485/2011, que será tratada mais adiante.	Não foram realizadas atividades que contribuíssem com a meta.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério da Cultura.<sup>654</sup>

Os relatórios de avaliação das metas e as informações disponibilizadas em sua plataforma oficial levantam um questionamento sobre a efetividade do PNC. Existem diversas possíveis leituras sobre os motivos que acarretaram esse baixo cumprimento das metas propostas.

Rosimeri Carvalho da Silva indica que muitas das metas do PNC dependiam de uma articulação com os estados e municípios. Contudo, a área da cultura é tratada com descaso pela maioria dos entes federados. Com a rotatividade nos cargos públicos e instabilidades na administração pública da cultura, era difícil a continuidade no processo de conscientização e formação de gestores para elaboração dos planos regionais e locais. A autora também destaca que há uma escassez na organização política da área, o que se manifesta em dirigentes com deficiência na formação, desconhecimento da máquina administrativa pelos agentes culturais e baixa força política de convencimento. Rosimeri também reflete que a condução do plano

<sup>654</sup> A quarta coluna da tabela é uma transcrição literal do quanto indicado pela página oficial de acompanhamento do plano, disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/>. Acesso em: 15 de jan. de 2023.

sofre com a ausência de dados concretos e com uma dificuldade de se estabelecer prioridades em cada área. Neste último caso, narra que a dificuldade de elencar prioridades advinda dos próprios coordenadores dos planos estaduais de cultura em definir prioridades com receio do enfrentamento de certas questões políticas.<sup>655</sup>

Francisco Humberto Cunha Filho, por sua vez, pondera que um dos problemas do plano foi a instituição de metas e tarefas para além da alçada e da competência dos órgãos de cultura, ou seja, metas que dependiam de outros quadros da administração, de outros entes federativos e até do desempenho do mercado em si.<sup>656</sup> Além disso, Cunha Filho também indica o problema de se inserir políticas pontuais de governo entre as metas, como se de Estado fossem, bem como incorporar a dificuldade de luta orçamentária da pasta como uma das metas. Ao avaliar o perfil das metas de acordo com o seu objeto e áreas competentes para sua execução, identifica que apenas 7,54% destas são “assertivas”, ou seja, “aquelas que são precisas e cuja realização esteja no âmbito de governabilidade dos órgãos culturais, sendo, por conseguinte, muito mais factíveis”.<sup>657</sup>

Antônio Albino Canelas Rubin defende que a ideia de um plano de cultura tornou-se impossível e inviável no cenário visto nos últimos anos, no qual o governo Bolsonaro atuou para desestabilizar e destruir a institucionalidade do campo da cultura, inclusive, tratando os agentes culturais como inimigos.<sup>658</sup>

Já Guilherme Varella reflete que o insucesso da maioria das metas do PNC não pode ser explicada apenas por fatores como a prolixidade e a falta de objetividade do Plano, ou ainda, a sua desconexão com o instrumento potencialmente responsável pela implementação

---

<sup>655</sup> SILVA, Rosimeri de Carvalho. Uma década de Plano Nacional de Cultura – o que aprendemos? In: BARROS, José Marcio; DUPIN, Giselle (Orgs.). *Diversidade, sustentabilidade e políticas: o Plano Nacional de Cultura do Brasil e a Convenção da Diversidade Cultural*. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2021, p. 117-118, 120, 122

<sup>656</sup> Nas palavras do autor: “Outra incerteza é a que se refere a uma possível inserção em questões típicas de mercado (SIMIS, 2015), como ocorre na meta nº 7, pela qual se almeja ‘27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema’ (BARBOSA DA SILVA, 2019, p. 22); este intento é bem diferente de ocupação dos equipamentos de exibição, que pode ser resolvido com a cota de tela; a vendagem decorre da aceitação do público em face da obra cinematográfica. Também é o caso da meta 30, que pugna por ‘37% dos municípios brasileiros com cineclube’, que são instituições privadas e até informais, em muitos casos; a criação pública de cineclube os transmuda em órgãos estatais. Neste rol entraria também a meta 53, que persegue ‘4,5% de participação do setor cultural brasileiro no Produto Interno Bruto (PIB)’, algo que, numa economia de mercado, rege-se pelo signo das constantes variações (BÉRA; LAMY, 2015, p. 283-305)” (CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Plano Nacional de Cultura: do surgimento unânime ao ocaso melancólico. In: BARROS, José Marcio; DUPIN, Giselle (Orgs.). *Diversidade, sustentabilidade e políticas*. Op. cit., p. 140).

<sup>657</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Plano Nacional de Cultura*. Op. cit., p. 144-145.

<sup>658</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. Plano Nacional de Cinema e os próximos 10 anos. In: BARROS, José Marcio; DUPIN, Giselle (Orgs.). *Diversidade, sustentabilidade e políticas*. Op. cit., p. 153-161.



federativa, o inexistente SNC.<sup>659</sup> Varella argumenta que deve ser observado o problema de cultura administrativa em planejar. O PNC não teria sido assimilado pelo Estado como um instrumento concreto de gestão de políticas públicas, impactando pouco os dispositivos orçamentários, o planejamento da administração e o cotidiano das instituições. Isso mitigou as condições políticas de governança e execução do Plano.<sup>660</sup>

De fato, concordamos que parte da efetividade do Plano diz respeito a questões de natureza política: as trocas de chefia do Ministério, os fechamentos da pasta, as limitações orçamentárias, a dificuldade de articulação com entes federativos e, claro, a própria prioridade dada por cada gestão na agenda. Devemos perceber que nem o artigo 215 da Constituição Federal, nem a Lei nº 12.343/2010, trazem remédios ou mecanismos sancionatórios específicos ligados ao descumprimento do Plano. Em outras palavras, não há um instrumento imediato de responsabilização que reforce a vinculação do PNC nem mesmo na esfera federal.

No caso do audiovisual, a impressão é que os órgãos que compõem a Política Nacional de Cinema, tratada no próximo tópico, conduzem seu plano setorial e programas à revelia das disposições do PNC. Por exemplo, não temos ciência de linhas de financiamento ou fomento para a expansão dos cineclubes (meta 30) e nem de ações concretas para o aumento de participação de obras nacionais no total de bilheteria (meta 27).

Não obstante os desafios apresentados acima, todos os autores citados parecem ser unânimes ao reconhecer a importância do PNC como um marco no desenvolvimento das políticas culturais no Brasil com a inclusão efetiva da participação social. Guilherme Varella ainda advoga que o PNC cumpre duas funções primordiais: mitigar os efeitos da pulverização de normas da cultura, condensando as demandas da área em um instrumento, e definir as prioridades para a ação estatal.<sup>661</sup>

---

<sup>659</sup> Não que o autor não reconheça tais pontos: “as metas do PNC são muitas, de difícil execução e complicado monitoramento. O número alto de prioridades (53), indica paradoxalmente a ausência de sentido prioritário a determinar ações urgentes e emergentes. [...] Porém, como instrumento prático de execução de ações e políticas públicas, falha pela diluição. Torna evidente a desproporção entre os muitos objetivos e o parco aparato institucional (orçamentário, funcional e administrativo) para concretizá-los. [...] Poucas e bem engendradas metas facilitariam medidas mais cirúrgicas do poder público, aumentando o índice de eficácia do PNC. Como comparação, o Plano Nacional de Educação possui apenas vinte metas. [...] O não cumprimento das metas, a meu ver, está menos relacionado às dificuldades de aferição e monitoramento (igualmente difíceis) e mais à gênese das metas, marcada pelo gigantismo aspiracional.” Ademais: “fica evidente que o desejo do legislador era a interpretação e aplicação integradas dessas duas normas [o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura]. [...] O caminho político-discursivo e de gestão do SNC, apontado acima, foi apartado da trajetória de discussão programática do PNC. [...] No entanto, a baixa retroalimentação entre as duas ferramentas foi fatal para a ineficácia recíproca” (VARELLA, Guilherme. *Uma Nova Cultura para o Plano Nacional de Cultura*. In: BARROS, José Marcio; DUPIN, Giselle (Orgs.). *Diversidade, sustentabilidade e políticas*. Op. cit., p. 182).

<sup>660</sup> VARELLA, Guilherme. *Uma Nova Cultura para o Plano Nacional de Cultura*. Op. cit., p. 182.

<sup>661</sup> VARELLA, Guilherme. *Uma Nova Cultura para o Plano Nacional de Cultura*. Op. cit., p. 185.

Ao nosso ver, o planejamento cultural seria um mecanismo essencial para organizar a atividade do Estado no setor audiovisual, identificando problemas culturais e econômicos, com a projeção de programas efetivos de resposta para o médio e longo prazo. Infelizmente, parece haver um longo caminho de amadurecimento institucional para retomar a centralidade do Plano na consecução da política pública, inclusive em sua esfera transversal, ou seja, não limitada aos quadros do Ministério da Cultura. O PNC tem capacidade de ser o instrumento que liga e organiza o programa constitucional à ação do Estado em si.

O momento de renovação da vigência do Plano pode ser uma boa oportunidade para retomar essa pauta. Porém, é forçoso dizer que vigência da norma chegou a ser prorrogada duas vezes, por períodos de dois anos cada, por meio da Lei nº 14.156/2021 e Lei nº 14.468/2022, evitando assim uma discussão mais aprofundada sobre o saldo do primeiro decênio e sobre a atualização das ações e metas.

#### IV.5. Organização do Estado no campo audiovisual

Como preservar o gênio de nossa cultura, em face da necessidade de assimilar técnicas que, se aumentam nossa capacidade de ação, nossa eficácia, também são vetores de valores que com frequência mutilam nossa identidade cultural? Simplificando: como apropriar-se do hardware da informática sem intoxicar-se com o software, os sistemas de símbolos importados que com frequência ressecam nossas raízes culturais?

CELSO FURTADO<sup>662</sup>

##### V.5.a. A Política Nacional de Cinema

A atuação do Estado no campo do audiovisual é descentralizada em um duplo sentido. De um lado, todos os entes da federação possuem competência concorrente para implementar políticas na área, observadas as distribuições de competência legislativa. De outro, mesmo no âmbito federal, a MP nº 2.228-1/2001 organizou a Política Nacional do Cinema em um tripé institucional fundado no CSC, na SAV e na ANCINE.

O CSC é um órgão colegiado integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República com a função primordial de definir a política nacional do cinema e aprovar políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com vistas a promover sua auto sustentabilidade (artigo 3º, incisos I e II, da MP nº 2.228-1/2001). Essa política nacional deve observar os princípios positivados no artigo 2º, com destaque para a promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional; e a garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado (incisos II e III). Vale observar que não compete ao CSC executar políticas ou regular o setor, podendo, no entanto, publicar resoluções para organizar suas atividades e fazer recomendações para a revisão ou implementação de programas na área.<sup>663</sup>

O órgão é formado pelos Ministros da Justiça, Relações Exteriores, da Fazenda, da Cultura, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, das Comunicações e o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá, bem como por cinco representantes

<sup>662</sup> FURTADO, Celso. Que somos? In: FURTADO, Rosa Freire Aguiar (org). Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura. Op. Cit. p.40.

<sup>663</sup> São exemplos recentes de atos do conselho: Resolução nº 1/2019, que trata da recomendação da aplicação de recursos do FSA, Resolução nº 2/2019, estabelece um Grupo de Trabalho para proposição legislativa a respeito da regulação do streaming, Resolução nº 3/2019, que define procedimentos para a proposição de temas no âmbito do Conselho, Resolução nº 1/2020, para substituição dos membros do Grupo de Trabalho antes mencionado.

da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional (artigo 4º). O Decreto nº 10.553/2020, aumentou o número de membros para incluir três representantes da sociedade, com destacada atuação em seu setor e interesse manifesto pelo desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiros (artigo 3º, inciso III).<sup>664</sup> As reuniões ocorrem em caráter ordinário, trimestralmente e, em caráter extraordinário, mediante convocação de seu Presidente (artigo 4º, do decreto).

Em 2013, o Conselho publicou o *Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas*, para o período entre 2011 e 2020. Do ponto de vista jurídico, o Plano não constitui obrigações e compromissos para os agentes públicos ou privados. Trata-se, na verdade, de uma agenda de prioridades e diretrizes com base em uma análise do mercado audiovisual. As metas elencadas seriam analisadas em 2015 e 2020; porém, o primeiro marco conta com diversos pontos sem indicadores ou inconclusivos, enquanto o segundo não foi publicado até o momento de conclusão desta tese.

Ademais, o plano não faz referências e não está alinhado às diretrizes e metas previstas no Plano Nacional da Cultura. Em outros termos, as prioridades e diretrizes elencadas pelo CSC não projetam este plano como uma dimensão setorial do PNC, funcionando ao largo deste.

Como as propostas do conselho não são impositivas e não há mecanismos sancionatórios pelo descumprimento das diretrizes e metas propostas, a real capacidade de definição da política nacional para o audiovisual fica limitada. O conselho torna-se um local de articulação política interministerial, com participação da indústria e sociedade civil, com alguma capacidade propositiva de atos normativos endereçados a questões mais específicas e concretas.

O segundo pilar institucional é formado pela ANCINE, autarquia especial, inicialmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento e, a partir de 2013, ao Ministério da Cultura (artigo 5º da MP nº 2.228-1/2001). Com o fechamento da pasta em 2019, passou a ser

---

<sup>664</sup> A título exemplificativo, são representantes da indústria e sociedade para o mandato do biênio 2021-22, de acordo com o Decreto de 21 de junho de 2021: “I – REPRESENTANTES DA INDÚSTRIA CINEMATOGRÁFICA E VIDEOFONOGRÁFICA NACIONAL: DANIELA BUSOLI, titular; e PAULO ROGÉRIO CURSINO, suplente; MÔNICA PIMENTEL, titular; e MAURO CESAR VENTURA ALVES, suplente; MÁRCIO ALCARO FRACCAROLI, titular; e CESAR PEREIRA DA SILVA, suplente; MARCOS ROCHA MAGALHÃES BARROS, titular; e RICARDO DIFINI LEITE, suplente; e CRISTIANO REIS LOBATO FLORES, suplente; e II – REPRESENTANTES DA SOCIEDADE: ROBERTO DRAGO PELOSI JUCÁ, titular; e PEDRO AUGUSTO CORREA GUIMARÃES, suplente; RAFAEL LAZARINI DOS SANTOS, titular; e THIAGO WANDERLEY DE FREITAS, suplente; e MARCOS ALBERTO SANT’ANNA BITELLI, titular; e ANA PAULA MARTINS BIALER, suplente.” Ademais, foi reconduzido “HIRAN SILVEIRA à função de membro titular do Conselho Superior do Cinema, representante da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional”.

vinculada ao Ministério do Turismo, retornando à Cultura em 2023. A autarquia concentra atribuições fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica. Logo, a ANCINE não se identifica a uma agência regulatória em sentido mais estrito, ou seja, apenas com atribuições de normatização da atividade econômica do setor audiovisual.<sup>665</sup> Em tese, a atuação institucional da ANCINE deveria se dar preponderantemente voltada à execução da política nacional proposta pelo CSC. Entretanto, o rol de competências trazido

---

<sup>665</sup> De acordo com a MP nº 2.228-1/2001: “Art. 6º A ANCINE terá por objetivos: I – promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área de atuação; II – promover a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas à indústria cinematográfica e videofonográfica; III – aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição nos diversos segmentos de mercado; IV – promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras; V – promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional; VI – estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional e o fortalecimento da produção independente e das produções regionais com vistas ao incremento de sua oferta e à melhoria permanente de seus padrões de qualidade; VII – estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais; VIII – garantir a participação diversificada de obras cinematográficas e videofonográficas estrangeiras no mercado brasileiro; IX – garantir a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional em todos os segmentos do mercado interno e estimulá-la no mercado externo; X – estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; XI – zelar pelo respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.” Por outro lado, é verdade que cada gestão pode dar um enfoque maior na competências regulatórias da Agência.

pela MP nº 2.228-1/2001 é tão extenso que, na prática, a ANCINE acaba por desenvolver e implementar suas próprias políticas, conforme a visão dos seus dirigentes.<sup>666</sup>

O órgão máximo da ANCINE é a Diretoria Colegiada, composta por um Diretor-Presidente e três Diretores, com mandatos não coincidentes de cinco anos, vedada a recondução (artigo 8º). Os membros são indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, nos termos do artigo 5º da Lei nº 9.986/2000. Como última instância da ANCINE, a Diretoria Coletiva concentra funções diversas que vão desde o exercício de

---

<sup>666</sup> “Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências: I – executar a política nacional de fomento ao cinema, definida na forma do art. 3º; II – fiscalizar o cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados, na forma do regulamento; III – promover o combate à pirataria de obras audiovisuais; IV – aplicar multas e sanções, na forma da lei; V – regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação; VI – coordenar as ações e atividades governamentais referentes à indústria cinematográfica e videofonográfica, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações; VII – articular-se com os órgãos competentes dos entes federados com vistas a otimizar a consecução dos seus objetivos; VIII – gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; IX – estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; X – promover a participação de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais em festivais internacionais; XI – aprovar e controlar a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, exibição e infra-estrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e incentivos fiscais, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações; XII – fornecer os Certificados de Produto Brasileiro às obras cinematográficas e videofonográficas; XIII – fornecer Certificados de Registro dos contratos de produção, co-produção, distribuição, licenciamento, cessão de direitos de exploração, veiculação e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas; XIV – gerir o sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria cinematográfica e videofonográfica nos seus diversos meios de produção, distribuição, exibição e difusão; XV – articular-se com órgãos e entidades voltados ao fomento da produção, da programação e da distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional; XVI – prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior do Cinema; XVII – atualizar, em consonância com a evolução tecnológica, as definições referidas no art. 1º desta Medida Provisória; XVIII – regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras fixados pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; XIX – elaborar e tornar público plano de trabalho como instrumento de avaliação da atuação administrativa do órgão e de seu desempenho, estabelecendo os parâmetros para sua administração, bem como os indicadores que permitam quantificar, objetivamente, a sua avaliação periódica, inclusive com relação aos recursos aplicados em fomento à produção de audiovisual; XX – enviar relatório anual de suas atividades ao Ministério da Cultura e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional; XXI – tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais no âmbito de suas competências, nos termos do § 6º do art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; XXII – promover interação com administrações do cinema e do audiovisual dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional, com vistas na consecução de objetivos de interesse comum; e XXIII – estabelecer critérios e procedimentos administrativos para a garantia do princípio da reciprocidade no território brasileiro em relação às condições de produção e exploração de obras audiovisuais brasileiras em territórios estrangeiros.

atividades administrativas à edição de normas.<sup>667</sup> Abaixo da Diretoria estão a Secretaria de Políticas de Financiamento, a Secretaria de Políticas Regulatórias, a Secretaria de Gestão Interna, a Procuradoria Federal, a Auditoria Interna, a Ouvidoria, duas assessorias (comunicação e parlamentar) e quatro superintendências (registro, fiscalização e combate à pirataria, fomento e prestação de contas) – conforme Decreto nº 8.283/2014, Resolução de Diretoria Colegiada nº 59/2014 e Resolução de Diretoria Colegiada nº 60/2014.

O custeio das atividades da ANCINE ocorre principalmente por meio de dotação orçamentária da União (artigo 11 da MP). Inicialmente, a agência também contava com parte do produto da arrecadação da CONDECINE. Porém, a Lei nº 11.437/2006 acabou destinando esta receita para o FSA. Estes dois assuntos serão tratados em tópicos específicos.

De acordo com a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, a ANCINE deverá elaborar um plano estratégico quadrienal e um plano de gestão anual (artigos 15 e seguintes).

O *Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023* elencou como missão geral “promover o ambiente regulatório equilibrado e desenvolver o setor audiovisual brasileiro em benefício da sociedade”, denotando assim uma certa predileção pelo eixo de competência de regulação. O documento prevê onze objetivos gerais para o período, divididos em três grupos: (i) objetivos na perspectiva de resultados para a sociedade, a saber, expandir a presença da produção nacional em todos os segmentos de mercado e seu acesso pela sociedade brasileira; promover o crescimento econômico do setor audiovisual brasileiro; expandir a inserção internacional do setor audiovisual brasileiro; garantir a regionalização do fomento ao setor audiovisual brasileiro; (ii) objetivos na perspectiva de agentes econômicos, no caso, reduzir barreiras de entrada para novos agentes econômicos; racionalizar as ações de fomento; alinhar o ambiente regulatório às transformações do mercado audiovisual; (iii) objetivos na perspectiva de processos internos, quais sejam, promover a integração e a transformação digital dos serviços; desenvolver cultura de colaboração e gestão orientada a resultados; racionalizar o uso dos recursos logísticos, orçamentários e financeiros; e aprimorar a gestão

---

<sup>667</sup> Nos termos do artigo 9º da MP nº 2.228-1/2001: “Art. 9º Compete à Diretoria Colegiada da ANCINE: I – exercer sua administração; II – editar normas sobre matérias de sua competência; III – aprovar seu regimento interno; IV – cumprir e fazer cumprir as políticas e diretrizes aprovadas pelo Conselho Superior de Cinema; V – deliberar sobre sua proposta de orçamento; VI – determinar a divulgação de relatórios semestrais sobre as atividades da Agência; VII – decidir sobre a venda, cessão ou aluguel de bens integrantes do seu patrimônio; VIII – notificar e aplicar as sanções previstas na legislação; IX – julgar recursos interpostos contra decisões de membros da Diretoria; X – autorizar a contratação de serviço de terceiros na forma da legislação vigente; XI – autorizar a celebração de contratos, convênios e acordos;”

da informação, de riscos e a governança institucional.<sup>668</sup> Como é possível perceber, o plano também não tem uma aderência direta com o PNC, se confrontadas às diretrizes e metas deste último expostas anteriormente.

O Plano de Gestão Anual de 2022, por sua vez, elenca metas mais específicas, cada uma com a respectiva ação que será adotada, na persecução do objetivo estratégico vinculado, indicador, data limite e área responsável. A título de exemplo, reproduzimos a seguir um exemplo de quadro de meta para o eixo de “disseminação de conhecimento sobre o setor audiovisual brasileiro”:

---

<sup>668</sup> BRASIL. ANCINE. *Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023*. Brasília, 2021.



**Tabela 44. Mata Operacional da produção e disseminação de conhecimento sobre o setor audiovisual brasileiro no Plano de Gestão Anual ANCINE: 2022**

Problema/opportunidade	Ação/projeto	Objetivo estratégico vinculado	Indicador	Meta	Data Limite	Área Responsável
Elaborar e publicar, no OCA, informes trimestrais sobre o segmento de TV Paga.	Publicar informes sobre o segmento de TV Paga	Não se aplica	Elaboração e publicação de informes sobre o segmento de TV Paga	Publicar, no sítio do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), 80% dos informes trimestrais de TV Paga num período de até 60 (sessenta) dias após o encerramento do trimestre de referência do informe.	dez/22	SRG
Publicar, no OCA, os dados semanais de bilheteria de salas de exibição.	Publicar dados de Distribuição Cinematográfica	Não se aplica	Publicação de dados de Distribuição Cinematográfica	Publicar, no sítio do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), 80% dos dados semanais de bilheteria de salas de exibição num período de até 8 (oito) dias após o encerramento da semana cinematográfica de referência.	dez/22	SRG
Oferecer uma ferramenta de acompanhamento das mostras e festivais realizados no Brasil, registradas na Ancine para fins de obtenção da isenção de CONDECINE para as obras audiovisuais exibidas no evento.	Publicar mapa de mostras e festivais no portal da Ancine	Não se aplica	Mapa de mostras e festivais atualizado no portal da Ancine.	Publicar semanalmente atualização do mapa de mostras e festivais disponível no Portal Ancine, dimensionando e demonstrando visualmente os eventos realizados no Brasil.	dez/22	SRE
Oferecer uma ferramenta de acompanhamento da execução das políticas públicas de incentivo à expansão do mercado de salas de exibição no Brasil.	Publicar mapa de complexos cinematográficos no portal da Ancine	Não se aplica	Mapa de complexos cinematográficos atualizado no portal da Ancine.	Publicar mensalmente atualização do mapa de complexos cinematográficos disponível no Portal Ancine, dimensionando e demonstrando visualmente o tamanho atual e a distribuição geográfica do parque exibidor brasileiro.	dez/22	SRE

Fonte: BRASIL (2021).<sup>669</sup>

Passando às atividades finalísticas propriamente ditas, as ações de fomento são realizadas principalmente pela administração dos instrumentos de financiamento baseados em renúncia fiscal (Lei do Audiovisual, os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, e o artigo 39, inciso X, da MP nº 2.228-1/2001), bem como programas de apoio direto, o que normalmente se dá via aportes de recursos advindos do FSA. No primeiro caso, a ANCINE recebe, avalia, acompanha e verifica as contas de projetos audiovisuais que pretendam captar recursos no mercado com base nas leis de incentivo. No segundo caso, a Agência normalmente publica editais para a seleção de projetos que receberão aportes, cuja operacionalização se dá via contratação com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Em ambas as frentes, a ANCINE disciplina normativamente como os projetos devem ser apresentados, quais serão as contrapartidas da Agência ou para a sociedade, como deve se dar o gasto de recursos públicos, os parâmetros para avaliação do cumprimento de objeto, penalidades no caso de

<sup>669</sup> BRASIL. ANCINE. *Plano de Gestão Anual ANCINE: 2022*. Brasília, 2021.

inadimplemento do proponente, entre outros temas. Retornaremos ao assunto com mais deter no tópico próprio sobre financiamento do audiovisual.<sup>670</sup>

A atividade regulatória, por sua vez, compreende a disciplina jurídica de diversos agentes, etapas e segmentos do mercado audiovisual.<sup>671</sup> Esta frente de atuação é organizada a partir do Plano Anual de Regulação (PAREG) e da Agenda Regulatória. O documento define as iniciativas, objetivos, unidades responsáveis, indicadores e metodologia de ação na seara

---

<sup>670</sup> Na definição da Agência sobre a atividade de fomento: “O cinema e o audiovisual constituem um setor estratégico para o país, tanto em termos culturais, como meio de afirmação da nossa identidade, quanto em termos econômicos, como indústria geradora de empregos e divisas que deve ser estimulada e protegida. Em suas ações de Fomento, a ANCINE luta pelo crescimento do mercado interno, por meio da expansão da oferta e da demanda por conteúdos plurais e diversificados; pelo fortalecimento das empresas de capital nacional comprometidas com o conteúdo brasileiro; e pela maior inserção no mercado externo, por meio do apoio a coproduções e à participação em festivais internacionais. Isso se dá através de diferentes mecanismos, diretos e indiretos. O apoio indireto a projetos audiovisuais se dá por meio de mecanismos de incentivo fiscal dispostos na Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), na Lei 8.685/93 (Lei do Audiovisual) e na Medida Provisória 2.228-1/01. Esses dispositivos legais permitem que os contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, tenham abatimento ou isenção de determinados tributos, desde que direcionem recursos, por meio de patrocínio, coprodução ou investimento, a projetos audiovisuais aprovados na ANCINE. Mas a ANCINE também atua no Fomento Direto, apoiando projetos por meio de editais e seleções públicas, de natureza seletiva ou automática, com base no desempenho da obra no mercado ou em festivais, o que inclui a realização do PAR – Prêmio Adicional de Renda e do PAQ – Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro. Outro mecanismo inovador de fomento é o Fundo Setorial do Audiovisual, que contempla os diversos segmentos da cadeia produtiva do setor – da produção à exibição, passando pela distribuição/comercialização e pela infraestrutura de serviços – mediante a utilização de diferentes instrumentos financeiros”. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/fomento/o-que-e>>. Acesso em: 4 de out. de 2022.

<sup>671</sup> De acordo com a visão da própria ANCINE sobre a atividade regulatória: “Do ponto de vista da regulação, a função do Estado é a de traduzir em ações concretas decisões de política pública que demandam a atuação estatal indireta no mercado, por meio da indução e da orientação à iniciativa privada. A regulação se aperfeiçoa através de três eixos básicos, quais sejam, a delimitação de parâmetros à atuação privada, a alteração programada de comportamentos no mercado e, por fim, a coleta e o tratamento de informações a respeito dos agentes regulados, de forma a gerar conhecimento específico. A ANCINE, em sua função regulatória, atua nesses três eixos. Estabelece parâmetros e induz o comportamento do mercado, estimula a atuação dos agentes econômicos, além de tratar analiticamente informações sobre os setores regulados, inclusive a partir de dados primários. A finalidade da regulação é, portanto, a de cumprir com o interesse público por meio de metas pré-estabelecidas, sejam econômicas ou sociais. Na regulação do audiovisual, essas duas vertentes se mesclam. Regular o mercado audiovisual é, primeiramente, promover ganhos intangíveis, ampliando e democratizando o acesso à cultura e à informação. Ao mesmo tempo, é também planejar o crescimento orgânico e estruturado do mercado, do ponto de vista econômico. Neste caso, as diretrizes essenciais são, por um lado, o combate a atitudes economicamente ineficientes e, por outro, a criação de condições para que a ação empresarial promova ganhos que sejam apropriados não só privadamente, mas por toda a sociedade. A regulação, nesse sentido, é uma ação orientada para a promoção de uma economia audiovisual competitiva e equilibrada, para que cada vez mais produtos audiovisuais nacionais e independentes sejam vistos por um número maior de brasileiros, e para que o Brasil se afirme como um polo produtor, e não apenas consumidor, de conteúdos audiovisuais”. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/fomento/o-que-e>>. Acesso em: 4 de out. de 2022.

regulatória.<sup>672</sup> Já a Agenda Regulatória reúne os temas estratégicos que serão abordados pela ANCINE em um dado biênio. A Agenda não limita a atuação da ANCINE aos temas elencados, mas indica uma ordem de prioridade. Antes de sua publicação, o texto é submetido à Consulta Pública para recolher contribuições da sociedade civil e dos agentes do setor.<sup>673</sup>

O Diretor-Presidente pode criar Câmaras Técnicas por meio de Portarias, com a finalidade de contribuir para o debate de temas e subsidiar os processos normativos da ANCINE. Os documentos gerados por tais Câmaras possuem caráter consultivo e não vinculativo. Trata-se, portanto, de um mecanismo de apoio para as atividades regulatórias e ampliação da participação social nesta.<sup>674</sup>

---

<sup>672</sup> Para melhor contextualizarmos a natureza do documento, citamos o texto de abertura do PAREG para o ano de 2022: “O Plano Anual de Regulação – PAREG tem como objetivo organizar e monitorar as atividades regulatórias da ANCINE, por meio de um planejamento estruturado, com a definição de projetos, prioridades, entregas e prazos, visando à racionalização de recursos e a uma maior eficiência das atividades desempenhadas. As iniciativas previstas no Plano buscam gerar conhecimento e subsidiar estudos do setor, servindo como marco orientador para as diversas unidades da ANCINE que atuam na elaboração das normas, análises e estudos, bem como proporcionar à sociedade e agentes do mercado acesso ao conhecimento gerado pelas iniciativas e suporte para proposição de políticas públicas. O PAREG é uma das medidas de modernização dos instrumentos de planejamento da Agência. O Plano, que busca a eficiência e a desburocratização, foi concebido segundo formas de regulação que contrastam com a modalidade de “comando (obrigações regulatórias) e controle (fiscalização)”, tais como: regulação por informação, consenso, incentivos e arquitetura. As iniciativas do PAREG 2022 estão divididas em dois (02) eixos: qualidade regulatória e estudos e publicações. O eixo “qualidade regulatória” abrange iniciativas em busca da melhoria da qualidade do sistema regulatório, otimizando o uso de recursos, diminuindo a burocracia e considerando a relação de custo x benefício das ações implementadas, prezando pela transparência e accountability. Conforme prevê o Plano Estratégico da Ancine 2020-2023, a disseminação do conhecimento sobre o setor audiovisual brasileiro é um dos macroprocessos finalísticos da agência. O eixo “estudos e publicações” tem como objetivo fornecer informações qualificadas sobre o mercado audiovisual, por meio de publicações no portal do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), com base em dados primários, recolhidos em função do trabalho de fomento, regulação e fiscalização da ANCINE, e dados secundários, provenientes de fontes externas. A execução das iniciativas do PAREG é de responsabilidade das unidades de regulação da Agência: Secretaria de Políticas Regulatórias, SRG; Superintendência de Fiscalização e Combate à Pirataria, SFI; e Superintendência de Registro, SRE. O PAREG 2022 foi aprovado por meio da Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 246-E, de 1º de fevereiro de 2022” (BRASIL. ANCINE. *Plano Anual de Regulação – PAREG 2022*. Brasília, 2022).

<sup>673</sup> No caso do período 2021-2022, a Portaria n.º 536-E/2021 previu onze ações: (i) Regulamentação dos canais de distribuição obrigatória no Serviço de Acesso Condicionado; (ii) Revisão de normas que tratam da atividade de TV Paga; (iii) Análise e proposição de ações para a inclusão de tecnologias de acessibilidade visual e auditiva na TV Paga; (iv) Regulamentação do segmento de Jogos Eletrônicos; (v) revisão de Ins para Aprimoramento e consolidação dos procedimentos referentes ao Registro de Obra Audiovisual; (vi) Revisão da regulamentação da celebração e acompanhamento de Termo de Ajuste de Conduta – TAC; (vii) Regulamentação do Art. 27 da MP n.º 2.228-1/01, que versa sobre o licenciamento para comunicação pública de obras realizadas com recursos públicos federais em canais educativos, legislativos, universitários, judiciários, comunitários e estabelecimentos públicos de ensino, dez anos após a sua primeira exibição; (viii) Regulamentação da utilização de recursos públicos para fomento de obras para primeira exibição no segmento de Vídeo sob Demanda; (ix) Revisão da regulamentação dos procedimentos relativos à criação e operação de Funcines; (x) Revisão da Instrução Normativa 119 (classificação de nível) para fins de definição dos limites financeiros de aporte de recursos públicos por agente econômico, a fim de incorporar os aportes de recursos oriundos do FSA; (xi) Regulamentação do tratamento de notícias de violações de Direitos Autorais.

<sup>674</sup> A criação de câmaras é disciplinada pela Resolução de Diretoria Colegiada n.º 65/2015.

De acordo com o artigo 6º da Lei nº 13.848/2019, a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. Nesse contexto, as análises costumam trazer dados de mercado, problemas a serem enfrentados, recomendações de ação, práticas adotadas em outros países, políticas já vigentes na federação, entre outras medidas que possam subsidiar a produção normativa da ANCINE.<sup>675</sup>

Do ponto de vista da natureza dos atos normativos, a ANCINE atua por meio de protocolos de cooperação com entidades internacionais,<sup>676</sup> decisões conjuntas entre órgãos da Administração,<sup>677</sup> portarias interministeriais,<sup>678</sup> resoluções da Diretoria Colegiada,<sup>679</sup> portarias internas,<sup>680</sup> súmulas da Diretoria Colegiada<sup>681</sup> e, finalmente, as instruções normativas. Estas últimas são o principal mecanismo de atuação regulatória sobre o setor audiovisual. A respeito do mérito, as instruções normativas tratam da cobrança da CONDECINE,<sup>682</sup> da atividade de produção audiovisual estrangeira no Brasil,<sup>683</sup> da apresentação de projetos,

---

<sup>675</sup> Listamos a seguir os temas já tratados em Análises de Impacto Regulatório: Sistema de Controle de Bilheteria (Relatório AIR nº 01/2012/SUE), Participação Social (Relatório AIR nº 01/2013/SUE), Classificação de empresas (Relatório AIR nº 01/2014/SER), Acessibilidade (Relatório AIR nº 01/2014/SEC), Mediação (Relatório AIR nº 01/2016/SFI), Jogos Eletrônicos (Relatório AIR nº 01/2016/SEC), Cota de Tela (Relatório AIR nº 01/2017/SAM), Publicidade na Internet (Relatório AIR nº 01-E/2018/SER), Vídeo sob Demanda (Relatório AIR nº 01-E/2019/SAM), TV Paga (Relatório AIR nº 01-E/2019/SEC), Exibição Cinematográfica (Relatório AIR nº 02-E/2019/SEC), Limites de Aportes dos artigos 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual (Relatório AIR nº 01-E/2020/SEC), Meia Entrada (Relatório AIR nº 01-E/2020/DIR-LR), Canais de Distribuição Obrigatória (Relatório AIR nº 01-E/2020/SAM), Acessibilidade no Segmento de Exibição Cinematográfica (Relatório ARR nº 01-E/2020/SRG/CTR).

<sup>676</sup> Os protocolos de cooperação foram assinados entre 2015 com o México, Portugal, Uruguai, França, Argentina, Itália e Ucrânia, visando o lançamento de programas de financiamento à coprodução internacional.

<sup>677</sup> No site da ANCINE consta apenas a Decisão-conjunta ANCINE/CVM nº 1, de 9 de julho de 2004, que dispõe sobre a negociação no mercado secundário dos Certificados de Investimento para a produção, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras e para projetos de infraestrutura técnica da área audiovisual, assinado entre o Diretor-Presidente da ANCINE e o Colegiado da CVM.

<sup>678</sup> As portarias tratam de temas variados como programas em conjunto com Ministérios, atualização de valores da CONDECINE e publicidade do Poder Executivo Federal.

<sup>679</sup> As resoluções da Diretoria Colegiada versam prioritariamente sobre a organização administrativa da própria ANCINE.

<sup>680</sup> As Portarias possuem múltiplas finalidades como organização de comissões, instituição de programas, previsão de regras de fiscalização, dispensa de obrigatoriedade de cumprimento de certas disposições legais (por exemplo, a obrigação de veiculação de conteúdo nacional na TV Paga nos primeiros meses de vigência da norma), divulgação de agentes contemplados em editais, entre outros expedientes.

<sup>681</sup> Na maior parte dos casos, as súmulas são proferidas sobre pontos controversos relacionados à execução de projetos audiovisuais incentivados ou fomentados. Neste caso, servem para esclarecer a legalidade ou não de certos gastos, regras na aplicação de contrapartidas, esclarecimento sobre prestação de contas, entre outros assuntos.

<sup>682</sup> IN nº 60, de 17/2007 e IN nº 96/2011 da ANCINE.

<sup>683</sup> IN nº 79/2008 da ANCINE.

utilização de programas de incentivo e fomento e prestação de contas,<sup>684</sup> do registro dos agentes econômicos na ANCINE e sua classificação,<sup>685</sup> do segmento de acesso condicionado (TV Paga),<sup>686</sup> do registro de obras e emissão de certificados,<sup>687</sup> da coprodução internacional,<sup>688</sup> de penalidades administrativas por infrações às normas do setor,<sup>689</sup> da obrigatoriedade de envio de informações e documentos,<sup>690</sup> de regras de acessibilidade,<sup>691</sup> do

---

<sup>684</sup> IN nº 80/2008, da ANCINE, que estabelece normas e procedimentos para a aprovação da política de investimento dos FUNCINES e para a apresentação, análise, execução e acompanhamento dos projetos aptos a receberem seus recursos; IN nº 81/2008, que estabelece procedimentos sobre a apresentação de relatórios de gestão e prestação de contas em Programas Especiais de Fomento; IN nº 103/2012, da ANCINE, que estabelece procedimentos para a apresentação, análise e credenciamento de projetos com vistas à habilitação ao RECINE, instituído pela Lei nº 12.599/2012; IN nº 133/2017, da ANCINE, que dispõe sobre a utilização de recursos derivados dos benefícios fiscais previstos pelos art. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685/1993, e pelo art. 39, inciso X da MP nº 2.228-1/2001, e dá outras providências; IN nº 158/2021, da ANCINE, que dispõe sobre a apresentação, a análise, a aprovação e o acompanhamento de projetos audiovisuais de competência da ANCINE, realizados por meio de ações de fomento indireto e de fomento direto, revoga a IN nº 125/2015, e dá outras providências; IN nº 159/2021, da ANCINE, que dispõe sobre os procedimentos para apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da ANCINE, executados por meio de ações de fomento direto e indireto, revoga a IN nº 150/2019, e dá outras providências.

<sup>685</sup> IN nº 91/2010, da ANCINE, que regulamenta o registro de agente econômico na ANCINE previsto no art. 22, da MP nº 2.228-1/2001, o credenciamento de agentes econômicos que exercem atividade de programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual de acesso condicionado previsto no art. 12 da Lei 12.485/2011, revoga a IN 41 e dá outras providências; e IN nº 119/2015, também da ANCINE, que estabelece critérios para a classificação de nível de empresa produtora brasileira independente, para fins de captação de recursos por meio de fomento indireto, e dá outras providências.

<sup>686</sup> IN nº 100/2012.

<sup>687</sup> IN nº 104/2012, que dispõe sobre o Registro de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira, a emissão de CPB e dá outras providências; e IN nº 105/2012, que dispõe sobre o Registro de Título da Obra Audiovisual Não Publicitária, a emissão de CRT e dá outras providências.

<sup>688</sup> IN nº 106/2012, que dispõe sobre o reconhecimento do regime de coprodução internacional de obras audiovisuais não publicitárias brasileiras para fins de posterior emissão de CPB, disciplina o regime de coprodução internacional no tocante à utilização de recursos públicos federais em projetos de produção de obra audiovisual brasileira não publicitária, e dá outras providências.

<sup>689</sup> IN nº 109/2012, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações cometidas nas atividades cinematográfica, videofonográfica e de comunicação audiovisual de acesso condicionado, bem como em outras a elas vinculadas, e revoga a IN nº 30/2004; e IN nº 118/2015, que dispõe sobre o procedimento de celebração e acompanhamento de Termo de Ajuste de Conduta – TAC e dá outras providências.

<sup>690</sup> IN nº 115/2014, que regulamenta obrigação de envio de contratos por agentes regulados, altera dispositivos da IN nº 91/2010, da IN nº 65/2007, e dá outras providências; IN nº 155/2021, que regulamenta o procedimento de envio obrigatório do relatório de comercialização de obras audiovisuais pelas empresas distribuidoras que atuam no segmento de vídeo doméstico, e dá outras providências; e IN nº 156/2021, que regulamenta o procedimento de envio obrigatório de relatórios de comercialização pelas empresas distribuidoras de obras audiovisuais para salas de exibição, e dá outras providências.

<sup>691</sup> IN nº 116/2014, que dispõe sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade a serem observados por projetos audiovisuais financiados com recursos públicos federais geridos pela ANCINE, altera as INs nº 22/2003, nº 44/2005, nº 61/2007, e nº 80/2008, e dá outras providências; e IN nº 165/2022, que dispõe sobre normas gerais e critérios básicos de acessibilidade visual e auditiva, a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica.

sistema de controle de bilheteria,<sup>692</sup> da obrigatoriedade de exibição de filmes em cinemas,<sup>693</sup> entre outros temas.<sup>694</sup>

O terceiro eixo institucional é formado pela SAV, que integra a estrutura do Ministério da Cultura. A Secretaria concentra principalmente funções de elaboração e implementação de políticas para o setor considerando especialmente sua dimensão como manifestação cultural e simbólica.

A divisão de competências entre ANCINE e SAV parece ter sido herdada de uma prática organizacional verificada desde os tempos da EMBRAFILME, que dividia sua atividade entre órgãos de atuação “comercial” e “não comercial”. Também nos anos 1980, com o desmembramento da EMBRAFILME, esta permaneceu com as atividades mais ligadas ao mercado, enquanto a Fundação do Cinema Brasileiro recebeu as demais atribuições ligadas à promoção cultural do cinema nacional. Nesse sentido, a Secretaria hoje concentra

---

<sup>692</sup> IN nº 123/2015, que regulamenta o Sistema de Controle de Bilheteria e o procedimento de envio de dados de bilheteria, revoga a IN nº 51/2006, e dá outras providências.

<sup>693</sup> IN nº 151/2020, que regulamenta o cumprimento e a aferição da exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem pelas empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas ou complexos de exibição pública comercial, e dá outras providências.

<sup>694</sup> IN nº 61/2007, que trata da elaboração, a apresentação e o acompanhamento de projetos de infraestrutura técnica para o segmento de mercado de salas de exibição; IN nº 63/2007, que define cineclubes, estabelece normas para o seu registro facultativo e dá outras providências; IN nº 85/2009, que normatiza a utilização da logomarca e dos créditos textuais da ANCINE nos produtos realizados com recursos públicos federais da área audiovisual e em todo material de divulgação dos mesmos; IN nº 120/2015, que regulamenta o inciso XXIII do art. 7º da MP nº 2.228-1/2001; IN nº 130/2016, que normatiza a utilização da logomarca e dos créditos textuais da ANCINE nos produtos realizados com recursos públicos federais da área audiovisual, e dá outras providências; IN nº 163/2022, que dispõe sobre critérios de credenciamento e compartilhamento dos canais de distribuição obrigatória de que tratam os incisos II a XI do art. 32 da Lei nº 12.485/2011; e IN nº 164/2022, que dispõe sobre a atualização, o parcelamento e o pagamento de débitos não tributários cobrados pela ANCINE, e dá outras providências.

competências como o fomento à produção de curtas e médias-metragens, formação de mão de obra, ações de preservação da memória e incentivo à festivais.<sup>695</sup>

As atividades de fomento ao setor audiovisual pela SAV normalmente ocorrem por meio de editais com processos de seleção de projetos, tanto para produção quanto outras iniciativas como desenvolvimento de roteiros, realização de mostras e festivais etc. A Secretaria também atua no recebimento e análise das propostas para captação de recursos incentivados via Lei Rouanet específicos da área Audiovisual. Ademais, a SAV recebe e processa propostas e projetos visando recursos de Emendas Parlamentares na área e gere outros instrumentos de transferência de recursos financeiro como Convênios, Termos de Fomento e Termos de Execução Descentralizada.

No campo da preservação, a SAV é responsável pelo Centro Técnico Audiovisual, uma coordenação geral da Secretaria que conta acervo próprio (herdado de antigas instituições federais) e que desenvolve programas de apoio à produção, difusão e formação. Além disso, compete-lhe o custeio e ações ligadas à Cinemateca Brasileira, que historicamente, é gerida por entidades de terceiro setor via contratos administrativos específicos. Voltaremos ao assunto no capítulo a seguir.

---

<sup>695</sup> De acordo com o Decreto nº 11.336/2023: “Art. 33. À Secretaria do Audiovisual compete: I – propor ações, programas e políticas públicas para o setor audiovisual e supervisionar sua execução; II – coordenar a elaboração e avaliar o desenvolvimento do Plano de Diretrizes e Metas do Audiovisual, em cooperação com o Conselho Superior do Cinema; III – administrar os contratos de gestão e instrumentos similares celebrados entre o Ministério e suas unidades vinculadas do setor audiovisual; IV – auxiliar o Ministro de Estado na elaboração, avaliação e tramitação das matérias legislativas do setor audiovisual; V- planejar e coordenar ações de preservação e difusão da memória audiovisual, em defesa do patrimônio audiovisual brasileiro e do seu reconhecimento; VI – planejar e coordenar iniciativas de ampliação do acesso aos conteúdos audiovisuais brasileiros, com especial atenção para a inclusão de pessoas com deficiência auditiva e visual nos serviços; VII – desenvolver mecanismos e atividades de participação e promoção das produções audiovisuais brasileiras em mostras e festivais; VIII – propor diretrizes e indicar prioridades para os programas de financiamento do audiovisual, com vistas a garantir a diversidade de gênero, etnia, orientação sexual e origem regional de seus autores, a pluralidade de pensamento, a multiplicidade das expressões estéticas brasileiras e o tratamento responsável e eficiente dos recursos públicos; IX – monitorar as ações financeiras do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, e as ações do Fundo Nacional da Cultura e dos mecanismos federais de incentivo fiscal dirigidas ao desenvolvimento das atividades audiovisuais; X – coordenar e supervisionar a análise, aprovação e acompanhamento dos projetos financiados com recursos incentivados, de que trata o art. 2º do Decreto nº 4.456, de 4 de novembro de 2002; XI – formular diretrizes políticas, planejar e coordenar ações de incremento da formação e qualificação dos profissionais das diversas atividades e segmentos do mercado audiovisual; XII – formular diretrizes políticas dirigidas à inovação dos processos, produtos e serviços audiovisuais e à preservação, recuperação, difusão e crítica do patrimônio material e imaterial brasileiro; XIII – definir diretrizes para a administração da Cinemateca Brasileira e do Centro Técnico Audiovisual e a preservação e uso do seu patrimônio e acervo, orientando, monitorando e supervisionando suas ações; XIV – planejar e coordenar ações para a distribuição, exibição e uso dos conteúdos audiovisuais brasileiros na rede pública de ensino e monitorar o cumprimento do disposto no § 8º do art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e XV – propor iniciativas e diretrizes e acompanhar as atividades da Empresa Brasil de Comunicação, em especial na sua política de relacionamento com a produção audiovisual brasileira independente”.

A despeito da política do audiovisual concentrar-se no tripé institucional indicado acima, é verdade que outros órgãos da Administração Pública federal também atuam com ações ou programas específicos na área.<sup>696</sup> A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), por exemplo, já atuou para levar produtoras brasileiras para rodadas de negócio no exterior. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) chegou a manter até 2017 uma linha de financiamento subsidiado para empresas da indústria criativa e que podia ser acessada pelo setor – o BNDES Procult. As estatais brasileiras também apoiaram projetos audiovisuais inscritos na Lei Rouanet e Lei do Audiovisual por meio de patrocínio incentivado.

#### IV.5.b. Orçamento público do audiovisual

Neste tópico pretendemos apresentar a organização jurídica do orçamento federal para o audiovisual. O orçamento é estabelecido por meio de três leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal e para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as

---

<sup>696</sup> Luana Zubelli argumenta que durante as reformas promovidas na gestão do Partido dos Trabalhadores, com a vinculação da ANCINE ao MINC houve uma quebra do modelo inicialmente concebido do tripé: “uma das quebras mais perceptíveis da mudança na ênfase da política audiovisual foi o rompimento do recém-formado ‘tripé institucional’ desenhado na MP nº 2.228-1/01 que consistia na complementariedade de três órgãos (CSC, Ancine e Sav) vinculados a três ministérios (Casal Civil, MDIC, MinC). De acordo com Ikeda (2015), o equilíbrio do tripé se rompeu, após apenas dois anos de sua criação. A Secretaria do Audiovisual (Sav) foi fortalecida como órgão do governo e se tornou agente central na formulação de políticas, enquanto que o Conselho Superior de Cinema (CSC) foi amplamente esvaziado. [...] Em 2003, a questão é decidida por meio do Decreto nº 4.858/03 que passa a vincular a ANCINE ao Ministério da Cultura. Neste momento surge um paradoxo: o órgão responsável pelo desenvolvimento da indústria audiovisual fica vinculado ao Ministério da Cultura, sem haver nenhum outro órgão responsável pelo aspecto industrial do setor audiovisual. Além disso, somaram-se a essa ação outros aspectos de desequilíbrio institucional, desarticulando o sistema de coordenação de competência e de agentes criados na Segunda Onda de movimento de políticas. Dentre eles, destacam-se os crescentes atritos entre Sav e ANCINE no que tange às obrigações de cada órgão. Nessa concepção, com o agravante de estarem vinculados ao mesmo ministério (MinC), surgem tensões nas divisões de tarefa entre “o audiovisual industrial” e o “audiovisual cultural”, pela própria peculiaridade do bem audiovisual, posto que ele é, em essência, indústria e cultura. Assim, as atribuições de cada agente não são perfeitamente compostas sem que haja um entrelaçamento entre eles. [...] Além da sobreposição de tarefas em relação à ANCINE, acrescenta-se a sobreposição de tarefas da Sav em relação ao CSC, já que a secretaria passou, a partir do Decreto nº 5.711/06 a elaborar a política nacional audiovisual bem como a submetê-la ao CSC. Portanto, para o Conselho Superior de Cinema apenas restou o papel de ratificar as medidas encaminhadas pela Sav. Nesse sentido, a suspensão do Tripé institucional representou apenas o retrato da desarticulação das políticas públicas que, efetivamente, não conseguiu alcançar um caráter sistêmico e industrial, com ênfase no desenvolvimento tecnológico local.” P. 68, 69.



relativas aos programas de duração continuada” (artigo 165, § 1º, da Constituição Federal). O PPA é um instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo, com vigência de quatro anos. A Lei que o institui prevê aspectos mais gerais da execução orçamentária como sua organização, gestão e monitoramento, compreendendo também anexos com programas, indicadores, objetivos e metas. A Lei nº 13.971/2019, por exemplo, que institui o PPA de 2020 a 2023, prevê em seu Anexo I o Programa específico para a Cultura, tendo a diretriz de “promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família”, com objetivo de “consolidar a cultura como mais um eixo estratégico de desenvolvimento sustentável, provendo o acesso, a produção e a fruição da cultura, o exercício dos direitos culturais, a preservação e a difusão da memória e do Patrimônio Cultural”.<sup>697</sup>

---

<sup>697</sup> Apesar do PPA indicar o Ministério do Turismo como responsável pela execução do programa, isso não significa que a função orçamentária da cultura ou objetivos de natureza cultural estejam alocados apenas em uma única categoria. Ainda no mesmo PPA, o programa “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” fixa como objetivo “promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas.” Ou ainda, no programa Política Externa, constou como meta: “Fortalecer o diálogo político bilateral e multilateral, com vistas ao aproveitamento de oportunidades econômicas, comerciais e de ciência, tecnologia e inovação, à preservação da cultura e do idioma nacionais e à assistência à comunidade brasileira no exterior.”

**Figura 25. Anexo I do PPA de 2020-2023 com o Programa 5025 para a Cultura**

**PROGRAMA: 5025 - Cultura**

**Diretriz:** 08 - Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família

**Órgão Responsável:** Ministério do Turismo

Esfera	Valor 2020 (mil R\$)	Valor 2021 (mil R\$)	Valor 2022 (mil R\$)	Valor 2023 (mil R\$)
<b>Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social</b>	<b>1.181.793</b>	<b>1.119.573</b>	<b>1.159.100</b>	<b>1.219.049</b>
Despesas Correntes	264.622	225.288	291.180	185.506
Despesas de Capital	917.171	894.285	867.920	1.033.544
<b>Recursos Não-Orçamentários</b>	<b>1.828.628</b>	<b>2.044.300</b>	<b>2.438.842</b>	<b>2.263.388</b>
Gastos Tributários	1.828.628	2.044.300	2.438.842	2.263.388
<b>Valores Globais</b>	<b>3.010.421</b>	<b>3.163.873</b>	<b>3.597.942</b>	<b>3.482.437</b>
		<b>13.254.672</b>		

**OBJETIVO:** 1215 - Consolidar a cultura como mais um eixo estratégico de desenvolvimento sustentável, provendo o acesso, a produção e a fruição da cultura, o exercício dos direitos culturais, a preservação e a difusão da memória e do Patrimônio Cultural.

**META:** 051D - Ampliar em 60,45% o número de projetos e ações culturais fomentados e incentivados

**Unidade de medida:** Número de projetos e ações fomentados e incentivados

**Descritor de desempenho:** Número de projetos e ações culturais

**Linha de base:** 5.500,00

**Data de referência:** 31/12/2018

**Valor previsto ao final do PPA:** 8.825,00

Regionalização da Meta	Meta até 2023
Nacional	8.825,00

Fonte: PPA de 2020 a 2023.

Segundo o relatório de Resultados Intermediários, a meta indicada no PPA para o programa cultura de “*ampliar em 60,45% o número de projetos e ações culturais fomentados e incentivados*” estava sendo conquistada a partir da avaliação de quatro eixos: ampliar a quantidade de municípios com adesão ao SNC; implantar, recuperar ou modernizar equipamentos culturais de diversos tipos; ampliar o acesso do público à BNDigital da FBN; ampliar a quantidade de pontos e pontões de cultura certificados na Plataforma Rede Cultura Viva; fortalecer a produção cultural negra. Não entraremos aqui no mérito da meta escolhida ou dos indicadores para sua avaliação. Entretanto, destacamos que não consta nada a respeito do audiovisual especificamente.

A LDO, por sua vez, compreende “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”, orienta “a elaboração da lei orçamentária anual”, dispõe “sobre as alterações na legislação tributária” e estabelece “a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (artigo 165, §

2º, da Constituição Federal).<sup>698</sup> Ela busca alinhar as diretrizes, objetivos e metas do PPA com as previsões da LOA. Desse modo, a LDO deve dispor sobre limitações de empenho, critérios de contingenciamento, parâmetros para aferição de resultados de programas financiados com recursos orçamentários, entre outros itens. A título de exemplo no nosso assunto, a Lei nº 14.436/2022, que estabelece as diretrizes para a lei orçamentária de 2023, trata da cultura em duas ocasiões: para permitir o custeio de eventos culturais que ocorram há no mínimo cinco anos, via transferência de recursos do Ministério do Turismo para entidades privadas (artigo 16, § 5º) e a autorização para que alguns bancos públicos possam destinar recursos para o fomento à cultura (artigo 129, III).<sup>699</sup>

Já a LOA compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (artigo 165, § 5º, Constituição Federal). Desse modo, a LOA engloba todas as receitas e despesas que serão realizadas no ano seguinte à sua aprovação. É um instrumento de concretização e detalhamento orçamentário dos objetivos e metas do PPA e das diretrizes da LDO.

---

<sup>698</sup> Para mencionar uma previsão sobre nosso tema de pesquisa, a Lei nº 13.080/2015, que definiu as diretrizes orçamentárias para 2015, previu que não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com transferência de recursos a entidades privadas destinados à realização de eventos, no âmbito dos Ministérios do Turismo e da Cultura (artigo 18, XIII). Porém, essa vedação não se aplica às destinações, no Ministério da Cultura, para realização de eventos culturais tradicionais de caráter público realizados há, no mínimo, cinco anos ininterruptamente, desde que haja prévia e ampla seleção promovida pelo órgão concedente ou pelo ente público conveniente (artigo 18º, § 5º).

<sup>699</sup> As disposições encontram-se nos artigos 18 e 129 da Lei: “Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com: [...] XII – transferência de recursos a entidades privadas destinados à realização de eventos, no âmbito do Ministério do Turismo; [...] § 5º A vedação prevista no inciso XII do caput não se aplica às destinações, no Ministério do Turismo, para realização de eventos culturais tradicionais de caráter público realizados há, no mínimo, cinco anos ininterruptamente, desde que haja prévia e ampla seleção promovida pelo órgão concedente ou pelo ente público conveniente. [...] Art. 129. As agências financeiras oficiais de fomento terão como diretriz geral a preservação e a geração do emprego e, respeitadas as suas especificidades, as seguintes prioridades para: [...]III – o Banco do Nordeste do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A., o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal, estímulo à criação de empregos e à ampliação da oferta de produtos de consumo popular por meio do apoio à expansão e ao desenvolvimento das cooperativas de trabalhadores artesanais, do extrativismo sustentável, do manejo de florestas de baixo impacto e da recuperação de áreas degradadas, das atividades desenvolvidas pelos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, da agricultura de pequeno porte, dos sistemas agroecológicos, da pesca, dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária e das microempresas, pequenas e médias empresas, especialmente daquelas localizadas na faixa de fronteira prioritárias definidas na PNDR, e do fomento à cultura”.

Do ponto da verificação efetiva das previsões e realizações orçamentárias para o audiovisual, as leis orçamentárias, inclusive a própria LDO, são pouco operacionais. Isso porque as classificações adotadas pelas funções, unidades orçamentárias, programas e ações do orçamento federal não condizem com a forma como a política de gastos efetivamente se estrutura. Explicaremos a seguir melhor esse problema metodológico e como é possível mapear os gastos com a área da forma mais efetiva possível.

Em primeiro lugar, devemos nos atentar para os orçamentos dos órgãos que integral a Política Nacional de Cinema, ou seja, Conselho Superior de Cinema, ANCINE e a SAV. O CSC não tem orçamento próprio, mas a ANCINE sim pode ser identificada como uma “unidade orçamentária” autônoma:<sup>700</sup>

**Tabela 45. Orçamento da ANCINE em reais**

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
<b>Total</b>	<b>2.024.667.767</b>	<b>1.855.583.594</b>	<b>1.972.735.693</b>	<b>1.810.721.241</b>	<b>1.543.933.906</b>	<b>1.508.328.260</b>
2005	37.494.717	37.440.359	37.066.677	33.674.875	33.674.875	29.863.091
2006	45.638.146	45.638.146	43.417.939	37.114.541	37.114.541	33.343.541
2007	49.716.965	49.716.965	49.866.965	47.761.905	39.726.383	39.660.148
2008	57.109.688	50.567.142	55.665.130	52.771.396	43.537.711	43.506.640
2009	55.749.551	56.249.551	67.893.981	64.841.869	56.157.198	56.157.198
2010	75.115.602	80.865.602	84.250.921	76.698.547	62.950.638	62.936.122
2011	86.562.790	96.562.790	105.013.790	87.863.782	59.296.533	59.296.533
2012	85.946.126	86.733.130	108.224.597	84.371.805	70.737.645	70.702.992
2013	110.128.950	110.128.950	114.651.850	101.405.727	87.761.426	87.683.887
2014	123.041.786	123.041.786	138.870.138	130.189.759	105.561.557	103.252.001
2015	136.471.444	134.951.239	144.222.159	142.049.900	114.145.341	113.175.894
2016	146.768.215	127.429.418	159.383.328	152.980.562	122.047.740	121.568.738
2017	157.955.495	156.843.432	159.593.012	154.458.487	139.111.928	138.917.258
2018	149.262.483	144.262.059	149.145.895	141.479.412	129.277.552	123.908.058
2019	154.826.168	152.165.067	152.214.571	131.776.638	122.264.010	116.740.878
2020	141.135.912	134.399.069	138.962.430	122.058.258	118.778.627	111.460.876
2021	133.860.940	132.033.214	126.123.900	124.380.623	117.171.709	111.540.045
2022	139.201.928	136.555.675	138.168.410	124.843.154	84.618.491	84.614.360

Fonte: elaborado pelo autor a partir do orçamento federal.<sup>701</sup>

<sup>700</sup> De acordo com o glossário do orçamento, unidade orçamentária é a: “Entidade da administração direta, inclusive fundo ou órgão autônomo, da administração indireta (autarquia, fundação ou empresa estatal) em cujo nome a lei orçamentária ou crédito adicional consigna, expressamente, dotações com vistas à sua manutenção e à realização de um determinado programa de trabalho. Constituem desdobramentos dos órgãos orçamentários”. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>>. Acesso em: 17 de jan. de 2023. Vale observar que a ANCINE passou por ao menos sete códigos de unidades orçamentárias distintas ao longo dos anos, o que também dificulta um levantamento histórico baseado em códigos orçamentários.

<sup>701</sup> As tabelas e gráficos dessa tese referenciados com base no orçamento federal foram produzidas a partir de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, que compõe o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP). Porém, reparamos que esses dados são constantemente atualizados, mesmo para anos passados. Desse modo, é possível que sejam constatadas diferenças nos valores mapeados nessa tese e em consulta presente do sistema.

A SA<sub>v</sub>, por outro lado, não é identificada como unidade orçamentária própria, estando compreendida dentro do Ministério da Cultura.<sup>702</sup> Em outras palavras, o orçamento da pasta não possui uma identificação autônoma na forma dentro da forma como se organiza o orçamento federal. Não obstante, em consulta realizada ao Ministério, obtivemos os dados dos últimos quatro anos:

**Tabela 46. Orçamento da SA<sub>v</sub> entre 2019 e 2022 (em reais)**

Ano	LOA	Soma de Dotação Atual	Soma de Empenhado	Soma de Empenhado Liquidado (371xcl.. Inscr. RAP NP)	Soma de Pago
2019	19.475.567,00	25.131.975,00	15.775.423,40	13.777.078,58	13.777.078,58
2020	20.640.355,00	4.056.006,00	3.068.846,61	2.907.975,61	2.907.973,54
2021	16.108.827,00	12.030.588,00	11.696.940,04	11.364.527,86	11.334.164,90
2022	18.710.000,00	19.550.000,00	18.085.000,00	17.928.628,10	17.928.628,10
<b>Total Geral</b>	<b>74.934.749,00</b>	<b>60.768.569,00</b>	<b>48.626.210,05</b>	<b>45.978.210,15</b>	<b>45.947.845,12</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir do orçamento do Ministério do Turismo.<sup>703</sup>

A despeito dos dados indicados acima, é preciso observar que os recursos a serem aportados no audiovisual não advém, necessariamente, do orçamento da SA<sub>v</sub>. Em outras palavras, o Ministério da Cultura pode, em programações específicas, aportar na área a partir de outras ações orçamentárias. Isso torna ainda mais difícil uma identificação dos aportes diretos realizados nessa instância.<sup>704</sup>

Além disso, os gastos das “unidades orçamentárias” ANCINE e Ministério são classificados em alguns tipos despesas, normalmente: pessoal e encargos sociais, outras

<sup>702</sup> Disponibilizamos o orçamento completo do Ministério no Anexo I desta Tese.

<sup>703</sup> Na resposta do Ministério foi apontado o seguinte: “a Secretaria do Audiovisual também possui dotações orçamentárias destinadas ao setor [...]. Naturalmente, a LOA não detalha o orçamento a este ponto, por Secretaria, mas é possível identificar no orçamento da SECULT as principais atividades finalísticas relacionadas ao audiovisual por meio das seguintes ações orçamentárias: a) 218A - Inovação, Difusão e Ampliação do Acesso à Produção Audiovisual Brasileira: destinadas a projetos variados para o setor b) 212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais: na Unidade Orçamentária 54101 – Ministério do Turismo, esta é a ação por meio da qual o Contrato de Gestão da Cinemateca Brasileira é operado c) 211F - Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais: na Unidade Orçamentária 54101 – Ministério do Turismo, esta ação opera parte da manutenção e atividades do Centro Técnico Audiovisual.”

<sup>704</sup> Como explica o próprio Ministério em resposta à nossa consulta formal: “De toda forma, essas ações não abrangem a totalidade, já que alguns projetos de audiovisual podem ser custeados por outras ações orçamentárias da cultura, como a 20ZF – Promoção e Fomento à Cultura Brasileira, ou até mesmo por outras ações em outros órgãos, cabendo análise individualizada caso a caso ou projeto a projeto.”

despesas correntes e investimentos.<sup>705</sup> Nesses termos, a busca orçamentária a partir do órgão (da “unidade orçamentária”) não equivale aos gastos finalísticos, uma vez que compreende também despesas de manutenção administrativa destes órgãos. A princípio, seriam os “*investimentos*” que correspondem ao montante aportado pelo governo federal em políticas e programas finalísticos voltados à cultura ou audiovisual.<sup>706</sup>

O orçamento federal também pode ser dividido em grupos de despesas por áreas, chamadas de funções orçamentárias. Por um lado, temos como verificar o grupo de despesas “investimentos” para a função cultura, que compreendem subfunções como “difusão cultural” e “patrimônio histórico, artístico e arqueológico”. Por outro lado, a função cultura acaba compreendendo um escopo muito mais abrangente que o audiovisual (que não é classificado como subfunção). Isso significa que os gastos finalísticos com o audiovisual do orçamento discricionário da ANCINE e SAV devem ser mapeados de acordo com “ações orçamentárias” específicas, que indicam justamente os programas executados ano a ano. A dificuldade, neste caso, é que as ações podem mudar ano a ano e a denominação utilizada nem sempre permitirá esse tipo de identificação qualitativa via consulta ao orçamento, dependendo, pois, de uma validação dos próprios órgãos. É o caso dos gastos da Cinemateca, Centro Técnico do Audiovisual e outros programas de responsabilidade da SAV.

O Fundo Nacional de Cultura (FNC) existe como uma “unidade orçamentária” autônoma e possui uma programação própria denominada Fundo Setorial do Audiovisual. O FSA tampouco é destacado como unidade orçamentária específica, mas pode ser identificado

---

<sup>705</sup> De acordo com o mesmo glossário do Congresso Nacional citado na nota anterior: “Pessoal e Encargos Sociais: Grupo de Natureza da Despesa (GND 1) destinado ao pagamento de pessoal ativo e inativo e de pensionistas, relativo a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de Poder. [...] Investimentos: Grupo de Natureza de Despesa (GND 4) voltado para planejamento e execução de obras, realização de programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamento e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. [...] Outras Despesas Correntes: Grupo de natureza da despesa (GND 3) destinado a despesas com a manutenção e o funcionamento da máquina administrativa do governo, tais como aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa”. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>>. Acesso em: 17 de jan. de 2023.

<sup>706</sup> Segundo o Ministério do Turismo, após consulta realizada durante a pesquisa: “Para conhecer os despesas orçamentárias finalísticas, ou praticamente a totalidade delas, o requerente pode seguir a estrutura programática do Plano Plurianual (PPA). As despesas finalísticas estão no programa temático relacionado à cultura. No PPA vigente este papel cabe ao Programa 5025 – Cultura; já no período entre 2016-2019, coube ao 2027 - Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento. Caso haja interesse em exercícios anteriores, basta consultar o PPA 2012-2015, PPA 2008-2011 etc, para identificar os programas temáticos destinados à área, podendo haver mais de um para o período. [...] a SECULT, desde sua criação junto ao Ministério da Cidadania, não possui orçamento que não seja finalístico. Também importa registrar que as despesas finalísticas podem ser da categoria investimentos, outras despesas correntes ou até inversões financeiras, por isso a importância de observar em qual Programa do PPA a despesa está inserida.” No Anexo II indicamos o total de despesas orçamentárias em “investimentos” para a função “cultura”.

a partir de certas ações orçamentárias.<sup>707</sup> Consolidando estas ações em um único grupo de despesas temos o seguinte:

---

<sup>707</sup> Conforme resposta do Ministério do Turismo a respeito de nossa consulta: “O FSA é de fato uma programação específica dentro do FNC, portanto não é um fundo distinto e não possui Unidade Orçamentária apartada. Por outro lado, o FSA possui instância de governança própria (Comitê Gestor do FSA), além de ser executado por uma entidade da administração indireta, a ANCINE. Além disso, nos Relatórios de Gestão apresentados anualmente ao Tribunal de Contas da União, compete à ANCINE a prestação de contas relativa ao FSA, enquanto a prestação de contas do restante do FNC compete ao Ministério do Turismo. Assim - gerencialmente, por questão de organização, e separação de competências - convencionou-se tratar os dados do FNC e do FSA separadamente, portanto, em síntese e dependendo da base de dados que se analisa, os valores do FNC e do FSA devem ser somados, não se podendo afirmar que seja o caso da pergunta, pois, como dito acima, seria importante entender e analisar a fonte dos dados mencionados pelo requerente. Nesse contexto, a separação entre FNC e FSA no que se refere às despesas é feita principalmente pelas ações orçamentárias que compõe as Unidades Orçamentárias (UOs) 54902 – Fundo Nacional da Cultura e 74912 – Recursos sob a supervisão do Fundo Nacional da Cultura, sendo que ambas abrigam dotações do FNC e do FSA. Por exemplo, no orçamento de 2022 essas UOs possuem as seguintes ações: [006ª; 20ZK; 8106; 006C]”. Não obstante a resposta apontada, o TCU, em auditoria realizada sobre o Fundo, identificou também 005Z; 12PG; 8102; 20SO. De acordo com o TCU: “o Fundo Setorial do Audiovisual não constitui unidade orçamentária própria, mas categoria de programação específica do Fundo Nacional da Cultura. Assim, a execução orçamentária e financeira do FSA pode ser identificada por meio das ações orçamentárias que lhe são próprias, mas que estão vinculadas às unidades orçamentárias do FNC [...]. Uma vez que o FNC é administrado pelo Ministério do Turismo – enquanto sucessor do Ministério da Cultura (art. 4º, § 1º, da Lei 8.313/1991) –, para que os recursos orçamentários do Fundo Setorial do Audiovisual possam ser geridos pela Ancine, é necessário que eles sejam destacados\* para a Agência. Funciona assim: os créditos, sob responsabilidade inicial da Unidade Gestora\* (UG) 340002 – Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento Finanças e Contabilidade do FNC, são provisionados\* para a UG do FSA (340004), que então os destaca para a UG da Ancine (203003). Pontue-se ainda que: as UG do Fundo Nacional da Cultura e do Fundo Setorial do Audiovisual não constituem estruturas administrativas próprias. Com efeito, são unidades ‘fictas’, existentes para o controle orçamentário e financeiro desses Fundos, mas é o Ministério do Turismo que as operacionaliza na prática; o fluxo financeiro segue a mesma lógica de descentralização orçamentária [...];O empenho dos créditos orçamentários ocorre, em tese, após a aprovação do Plano Anual de Investimentos (PAI) [...], cuja minuta é elaborada pela Ancine, mas o documento final é deliberado e ratificado pelo CGFSA (arts. 5º, III, e 7º, VIII, do Regimento Interno do Comitê” (Acórdão nº 1896/2021 do TCU). No Anexo III indicamos, para conhecimento, o orçamento completo do FNC.

**Tabela 47. Orçamento do FSA a partir da compilação das ações orçamentárias 006<sup>a</sup>, 20ZK, 2106, 006C, 005Z; 12PG; 8102; 20SO (em reais)**

<b>Ano</b>	<b>Projeto de Lei</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Dotação Atual</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Pago</b>
<b>Total</b>	<b>8.033.879.211</b>	<b>10.900.334.645</b>	<b>11.865.438.592</b>	<b>6.993.589.330</b>	<b>294.282.071</b>	<b>294.219.546</b>
<b>2007</b>	0	0	36.578.853	36.578.853	35.372.328	35.372.328
<b>2008</b>	40.031.866	54.599.490	54.599.490	54.271.799	54.271.799	54.271.799
<b>2009</b>	93.869.867	93.869.867	95.669.867	92.822.176	87.858.883	87.858.883
<b>2010</b>	63.223.289	63.223.289	63.223.289	61.423.289	3.700.000	3.700.000
<b>2011</b>	126.205.011	136.205.011	225.243.472	225.205.011	3.538.460	3.538.460
<b>2012</b>	109.690.348	112.290.348	818.354.522	476.022.991	3.154.736	3.154.736
<b>2013</b>	857.997.525	858.497.525	978.497.525	719.636.023	80.245	80.245
<b>2014</b>	1.027.868.300	1.027.868.300	1.027.868.300	486.533.535	12.874.058	12.874.058
<b>2015</b>	994.457.366	994.457.366	994.457.366	650.804.373	1.083.499	1.083.499
<b>2016</b>	844.755.749	837.143.559	837.143.559	743.542.383	5.293.260	5.293.260
<b>2017</b>	747.489.890	747.689.890	747.631.559	719.680.763	70.006.162	69.970.069
<b>2018</b>	723.100.000	723.100.000	724.655.700	724.654.549	6.372.404	6.345.973
<b>2019</b>	723.100.000	723.300.000	723.300.000	722.998.495	7.975.674	7.975.674
<b>2020</b>	415.300.000	415.300.000	422.964.998	422.964.998	564	564
<b>2021</b>	441.000.000	441.000.000	439.001.281	439.001.281	2.700.000	2.700.000
<b>2022</b>	412.990.000	412.990.000	417.448.811	417.448.811	0	0

Fonte: elaborado pelo autor a partir do orçamento federal.

Contudo, mesmo os dados obtidos pela consolidação dessas ações não condizem com os valores que constam nos relatórios gerenciais do Comitê Gestor do próprio FSA. Isso provavelmente ocorre porque existem outras ações orçamentárias que correspondem ao FSA, mas que não foram identificadas pelo Ministério e TCU. De acordo com relatório produzido pela ANCINE, os desembolsos com o FSA foram os seguintes desde 2009:



**Tabela 48. Desembolsos do FSA**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>
<b>2009</b>	4.500.000
<b>2010</b>	16.126.380
<b>2011</b>	34.706.226
<b>2012</b>	57.021.441
<b>2013</b>	123.240.130
<b>2014</b>	183.166.307
<b>2015</b>	319.305.658
<b>2016</b>	350.106.456
<b>2017</b>	501.062.163
<b>2018</b>	576.744.522
<b>2019</b>	546.435.928
<b>2020</b>	256.804.823
<b>2021</b>	504.039.429
<b>Total</b>	<b>3.473.259.464</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE..<sup>708</sup>

Ainda a esse respeito, reproduzimos tabela da agência com a consolidação dos aportes do FSA realizados entre 2009 e 2018, inclusive com a indicação dos gastos especificamente gerenciados pela SAV. Voltaremos ao detalhamento desses programas e aportes no último capítulo da tese.

---

<sup>708</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/execucao-orcamentaria-e-financeira>>. Acesso em: 31 de mai. de 2023.

**Tabela 49. Informações detalhadas sobre os Editais e Chamadas Públicas realizadas com recursos do FSA (2009 a 2018)**

Linhas de Ação	Chamada Pública	Disponibilizado	Propostas inscritas	Propostas selecionadas	Valor Selecionado	Projetos Derivados <sup>1</sup>	Projetos Contratados	Valor Contratado	Valor Desembolsado
<b>Produção Cinema</b>		<b>1.174.153.342,00</b>	<b>4881</b>	<b>854</b>	<b>1.098.631.769,80</b>	<b>854</b>	<b>619</b>	<b>725.549.670,49</b>	<b>683.067.737,31</b>
Produção Cinema	Prodecine 01	393.262.606,00	2392	312	393.251.439,00	312	229	245.001.940,95	228.194.940,77
Produção Cinema - via distribuidora	Prodecine 02	382.500.000,00	359	203	347.157.679,00	203	182	305.976.028,10	282.972.828,10
Produção Cinema - complementação	Prodecine 04	277.589.686,00	587	210	242.598.163,35	210	96	71.690.520,36	71.690.520,36
Produção Cinema - Linguagem	Prodecine 05	100.343.745,00	1394	78	99.422.648,45	78	72	89.961.426,31	89.961.426,31
Coprodução América Latina	Prodecine 06	10.000.000,00	58	32	7.548.180,00	32	23	5.328.359,77	5.078.856,77
Edital bilateral - Argentina	Prodecine 07	4.069.320,00	48	8	4.071.780,00	8	7	3.705.615,00	2.564.605,00
Edital bilateral - Portugal	Prodecine 08	3.167.010,00	15	4	2.024.850,00	4	4	1.943.220,00	1.455.585,00
Edital bilateral - Uruguai	Prodecine 09	2.072.620,00	16	4	1.354.590,00	4	4	1.287.780,00	819285
Edital bilateral - Chile	Prodecine 10	676.380,00	9	2	641.080,00	2	2	654.780,00	329.690,00
Edital bilateral - México	Prodecine 12	471.975,00	3	1	561.360,00	1	0	0	0
<b>Ações sob Responsabilidade da SaV/MinC</b>		<b>195.271.000,00</b>	<b>2422</b>	<b>117</b>	<b>65.835.295,29</b>	<b>160</b>	<b>102</b>	<b>58.024.029,79</b>	<b>57.874.029,79</b>
<b>Produção e Programação de Conteúdos para TV</b>		<b>1.173.147.463,00</b>	<b>4142</b>	<b>686</b>	<b>810.987.983,53</b>	<b>911</b>	<b>740</b>	<b>621.424.729,32</b>	<b>605.968.329,34</b>
Produção para TV	Prodav 01	833.217.463,00	1700	504	488.701.706,69	504	413	393.584.671,11	378.858.236,13
Proposta de programação	Prodav 02	150.000.000,00	43	31	202.917.046,15	256	176	108.592.714,23	107.862.749,23
TV's Públicas	Prodav 08 a 12	189.930.000,00	2399	151	119.369.230,69	151	151	119.247.343,98	119.247.343,98
<b>Desenvolvimento</b>		<b>185.000.000,00</b>	<b>5580</b>	<b>580</b>	<b>158.432.828,42</b>	<b>971</b>	<b>549</b>	<b>138.984.444,34</b>	<b>138.834.444,34</b>
Núcleos criativos	Prodav 03	97.000.000,00	1261	98	96.515.800,38	468	83	81.612.700,38	81.612.700,38
Desenvolvimento, via laboratórios	Prodav 04	20.000.000,00	313	127	10.999.468,70	127	125	10.729.468,70	10.729.468,70
Desenvolvimento	Prodav 05	40.000.000,00	3993	344	39.917.659,34	344	333	38.642.375,26	38.492.375,26
Núcleos criativos - renovação	Prodav 13	28.000.000,00	13	11	10.999.900,00	32	8	7.999.900,00	7.999.900,00
<b>Suporte Automático</b>		<b>470.750.000,00</b>	<b>837</b>	<b>246</b>	<b>364.963.999,96</b>	<b>246</b>	<b>281</b>	<b>217.397.958,17</b>	<b>215.514.441,77</b>
Suporte Automático - comercial	Prodav 06	413.750.000,00	720	206	324.963.999,96	206	245	200.335.066,06	199.327.287,06
Suporte Automático - artístico	Prodav 07	57.000.000,00	117	40	40.000.000,00	40	36	17.062.892,11	16.187.154,71
<b>Arranjos Regionais</b>		<b>460.945.000,00</b>	<b>418</b>	<b>444</b>	<b>147.650.069,63</b>	<b>444</b>	<b>320</b>	<b>104.012.559,24</b>	<b>102.859.236,06</b>
Distribuição de longas metragens	Prodecine 03	135.944.767,00	377	215	44.760.028,00	215	117	20.694.028,12	19.744.846,12
Jogos eletrônicos	Prodav 14	20.000.000,00	296	45	19.986.028,50	45	37	16.731.523,67	15.233.558,11
<b>Total</b>		<b>3.815.211.572,00</b>	<b>18953</b>	<b>3187</b>	<b>2.711.248.003,13</b>	<b>3846</b>	<b>2765</b>	<b>1.902.818.943,14</b>	<b>1.839.096.622,84</b>

Fonte: BRASIL (2019).<sup>709</sup>

Além dos recursos de dotação do FSA, da ANCINE e da SA<sub>v</sub>, também integrariam o orçamento público do setor os recursos advindos das emendas parlamentares. Nesse caso, tais emendas permitem que deputados e senadores possam alocar recursos para ações ou projetos de sua escolha direta. Quando esses valores são destinados ao setor cultural e audiovisual, normalmente, é o Ministério que atua em sua operacionalização, ou seja, assinando o contrato para formalização da transferência, fiscalizando o uso dos recursos e analisando a prestação de contas. Também neste caso, não obtivemos acesso aos valores aportados mesmo após solicitação ao Ministério.

Ademais, devemos citar também os gastos indiretos decorrentes de leis de incentivo ao setor audiovisual. Chamamos de gastos públicos indiretos aqueles decorrentes de benefícios fiscais como isenções e outras formas de desoneração tributária. No Brasil, os incentivos fiscais estão previstos na Lei nº 8.313/1991, Lei nº 8.685/1993, MP nº 2.228-1/2001 e Lei nº 10.865/2004. Todos estes instrumentos serão abordados no tópico do financiamento. A seguir, indicamos um comparativo dos gastos públicos diretos e indiretos com o audiovisual:

<sup>709</sup> BRASIL. ANCINE. *Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual*. Brasília, 2019

**Tabela 50. Gastos públicos diretos e indiretos com audiovisual**

Ano	Total de gastos públicos indiretos	Gasto público direto			Total
		Desembolso FSA	Orçamento executado da ANCINE	Orçamento executado Sav	
2006	282.700.855,31		33.343.541	-	316.044.396,31
2007	259.475.143,19		39.660.148	-	299.135.291,19
2008	289.104.330,93		43.506.640	-	332.610.970,93
2009	239.919.068,59	355.336.734	56.157.198	-	651.413.000,87
2010	307.355.902,03	433.360.268	62.936.122	-	803.652.292,05
2011	314.823.882,53	450.945.599	59.296.533	-	825.066.014,34
2012	281.659.850,46	416.034.189	70.702.992	-	768.397.031,50
2013	301.397.751,71	418.734.732	87.683.887	-	807.816.370,93
2014	353.472.020,88	457.127.741	103.252.001	-	913.851.762,68
2015	362.584.058,48	466.077.023	113.175.894	-	941.836.975,66
2016	401.823.258,58	497.641.000	121.568.738	-	1.021.032.996,53
2017	451.751.484,64	536.825.756	138.917.258	-	1.127.494.498,16
2018	463.716.674,38	549.903.515	123.908.058	-	1.137.528.247,17
2019	329.391.509,97	414.907.569	116.740.878	13.777.078,58	874.817.035,73

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE, SALIC e Demonstrativo de Gastos da Receita Federal.<sup>710</sup>

Partindo para uma análise do perfil dos gastos públicos com o audiovisual, podemos tecer ao menos três considerações sobre a economia política expressa no orçamento: o baixo volume de recursos disponibilizados para a cultura, o alto grau de contingenciamento e inexecução orçamentária de fato e a preponderância dos gastos públicos indiretos.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que os gastos com o audiovisual e com a cultura de modo geral não constituem uma prioridade dentro da formação político-jurídica do orçamento. Para termos uma dimensão mais concreta, a função cultura representa apenas 0,03% do total de recursos dispendidos entre 2001 e 2021 no orçamento federal. Em seu melhor ano, na mesma série mencionada, o gasto público direto com cultura foi equivalente a 0,06% do orçamento efetivamente executado:

<sup>710</sup> No Anexo IV apresentamos a tabela completa com o detalhamento dos gastos públicos indiretos.

**Tabela 51. Valor total pago e pago na função cultura para o orçamento da União**

Ano	Valor Pago total	Pago da função cultura	%
<b>Total</b>	<b>38.176.716.824.526</b>	<b>13.302.691.822</b>	<b>0,03%</b>
2000	599.094.490.802	193.113.003	0,03%
2001	579.666.243.499	200.785.574	0,03%
2002	656.691.025.242	209.774.909	0,03%
2003	846.161.851.746	184.019.736	0,02%
2004	888.261.796.738	236.316.434	0,03%
2005	1.072.136.199.485	354.542.898	0,03%
2006	1.144.557.121.352	393.833.833	0,03%
2007	1.171.493.077.496	431.386.135	0,04%
2008	1.184.625.992.959	545.358.778	0,05%
2009	1.331.300.744.169	693.473.884	0,05%
2010	1.414.489.603.816	806.630.374	0,06%
2011	1.574.070.172.441	641.434.326	0,04%
2012	1.712.094.779.493	846.961.830	0,05%
2013	1.782.716.413.457	869.852.198	0,05%
2014	2.167.625.473.477	908.005.916	0,04%
2015	2.267.598.157.833	855.175.442	0,04%
2016	2.572.176.902.532	951.534.715	0,04%
2017	2.483.711.770.705	1.020.637.185	0,04%
2018	2.620.860.745.391	988.631.122	0,04%
2019	2.710.907.655.994	742.439.074	0,03%
2020	3.535.314.336.895	608.669.311	0,02%
2021	3.861.162.269.006	620.115.146	0,02%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do orçamento federal.

A legislação orçamentária é objeto de disputas políticas, econômicas e sociais em torno da apropriação do excedente. Neste sentido, a relevância ou não da cultura no total da dotação orçamentária também diz respeito à capacidade de articulação dos setores culturais e demais agentes relacionados em pressionar a alocação de recursos para a área. Entretanto, também é preciso observar que a supremacia do discurso sobre a estabilização e equilíbrio

fiscal sempre acabam impondo um achatamento dos gastos sociais, inclusive da própria cultura.<sup>711</sup>

Além dos exíguos recursos destinados à função cultura, devemos sublinhar a significativa diferença entre dotação orçamentária inicial e valores efetivamente gastos com a função cultura. A execução do orçamento não depende apenas dos órgãos responsáveis pela política finalística em si como o Ministério e ANCINE, mas decorrem da liberação autorizada pela Secretaria do Tesouro Nacional ao longo do ano. Desse modo, há uma disputa e negociação constantes em torno do orçamento mesmo após a aprovação da LOA, de modo que tais órgãos devem pleitear a efetiva liberação de um orçamento discricionário para executar seus programas. Nesse trâmite, há de fato o contingenciamento e os recursos inicialmente previstos não vão para a pasta.

A depender do momento de liberação dos recursos, o órgão pode ter dificuldade de realizar o empenho (compromisso do gasto) e sua respectiva liquidação e pagamento dentro do mesmo ano. De fato, considerando que muitos dos gastos públicos com cultura são decorrentes de processos seletivos, não é incomum que um edital de fomento seja publicado em um ano, mas as contratações e a transferência da verba para os selecionados só ocorram no ano seguinte. Logo, o indicador que estabelece a razão entre “orçamento pago” e “orçamento

---

<sup>711</sup> Como bem destacam Gilberto Bercovici e Fernando Fernando Massonetto: “A ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988 é isolada de seus instrumentos financeiros, cuja efetividade é medida em si mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a insana proposta de emenda constitucional instituindo o déficit nominal zero são meios de excluir o orçamento da deliberação pública, garantindo metas de política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira. A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A constituição financeira de 1988 foi, deste modo, ‘blindada’. [...] A crítica feita à constituição dirigente pelos autores conservadores diz respeito, entre outros aspectos, ao fato de a constituição dirigente ‘amarrar’ a política, substituindo o processo de decisão política pelas imposições constitucionais. Ao dirigismo constitucional foi imputada a responsabilidade maior pela ‘ingovernabilidade’. O curioso é que os críticos entendem que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas públicas e direitos sociais que ‘engessam’ a política, retirando a liberdade de atuação do legislador. Com efeito, os mesmos críticos da constituição dirigente são os grandes defensores das políticas de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais. No que respeita à imposição, pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de isolamento da constituição financeira relativamente à constituição econômica, de nenhum dos críticos veio qualquer manifestação de que se estava ‘amarrando’ os futuros governos a uma única política possível, sem qualquer alternativa. Por outras palavras: a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada” (BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v. XLIX, p. 57-77, 2006).

empenhado” no mesmo ano deve ser observada com cautela.<sup>712</sup> Para o caso específico do FSA, o TCU reconheceu que há um alto grau de execução dos créditos que efetivamente foram passíveis de empenho. Isso ocorre porque a quase totalidade dos pagamentos do FSA são transferidos para a custódia dos seus agentes financeiros responsáveis por operacionalizar

---

<sup>712</sup> Conforme explicação do Ministério do Turismo sobre a dinâmica da execução do orçamento para a função cultura: “Os contingenciamentos e créditos orçamentários adicionais são fatores importantes, mas não exclusivos. Naturalmente a dotação inicial, que é aquela constante na LOA aprovada pelo Congresso Nacional, é alterada ao longo do exercício por créditos adicionais, o que influencia essa razão. Nesse contexto, o usual é comparar o valor pago com a “Dotação Atual” ou “Dotação Atualizada”, que representa a dotação inicial (LOA) adicionada ou subtraída dos créditos adicionais ocorridos durante o exercício. Porém, como já mencionado acima, esse é apenas um dos contribuintes para o resultado indicado pelo requerente. A forma de execução de atividades finalísticas também contribui para esse resultado, eis que esse tipo de projeto, via de regra, necessita de um tempo um pouco maior de maturação e, por vezes, é pago em parcelas que extrapolam o exercício do empenho, sendo inscritos em restos a pagar para quitação em exercícios seguintes. Tomando como exemplo hipotético um convênio firmado com um determinado município em julho de 2022, a transferência financeira (pagamento) só poderá ocorrer após a realização do certame licitatório pelo município e aceitação pelo órgão concedente (Ministério) e, como os prazos podem ser longos, é provável que este pagamento ocorra somente nos exercícios seguintes. Nesse ponto, é essencial alertar para a necessidade de que sejam considerados também os valores de Restos a Pagar (RAPs) pagos em cada exercício, uma vez que os resultados para “valor pago” nas pesquisas de informações nos sistemas de orçamento se referem ao exercício vigente, ou seja, aquilo que foi empenhado e pago durante a vigência da LOA, sem considerar pagamentos de compromissos assumidos em outros exercícios (RAPs). Para ilustrar a situação, o arquivo “Planilha Total pago – função cultura”, em anexo, contém resultado de consulta sobre a execução orçamentária e financeira da função 13 - Cultura entre 2016 e 2022, incluindo os pagamentos de RAPs [...]. fica evidente a necessidade de maturação de alguns projetos antes do pagamento. Analisando o exercício de 2018, por exemplo, o valor pago dentro da vigência da LOA, ou seja, aquilo que foi previsto na LOA de 2018, empenhado e pago também em 2018, é de R\$ 988,6 milhões (coluna “Pago”). Adicionalmente, foram pagos R\$ 913,4 milhões de compromissos assumidos entre 2007 e 2017 (coluna “Ano Referência”), totalizando o pagamento de R\$ 1,9 bilhão (coluna “Pago + RAP Pago”) na função cultura em 2018.”

os pagamentos, a exemplo do BNDES.<sup>713</sup> Explicaremos com maiores detalhes esse processo no tópico próprio sobre o fundo.

---

<sup>713</sup> “Uma vez que a quase totalidade desses pagamentos consiste em repasses de recursos para ‘custódia’ pelos agentes financeiros (96,93% dos pagamentos do período se referem às ações 006<sup>a</sup>, 006C, 8106 e 005Z), e tendo em vista que os desembolsos efetivos do Fundo só ocorrem após a contratação dos projetos e empresas – a qual pode demorar para ser concretizada –, pode-se dizer que a concentração da execução financeira em restos a pagar decorre, em parte, da própria modelagem da política: os pagamentos de um determinado exercício (repasse aos agentes financeiros) muitas das vezes cobrem desembolsos a projetos selecionados em anos pretéritos (‘rolagem financeira’), embora a contratação dos projetos não tenha influência sobre a tempestividade da liquidação e pagamento dos empenhos, na medida em que os controles contábeis da seleção e da contratação ocorrerem ‘fora do Siafi’. Em outras palavras, caso um edital fosse lançado num dado exercício, com lastro em empenhos do mesmo ano, e que um projeto fosse selecionado e contratado também nesse exercício, ainda assim os pagamentos ao agente financeiro poderiam se referir apenas a restos a pagar. O que leva a execução financeira do FSA a se pautar majoritariamente em RP é o pouco imediatismo do adimplemento financeiro dos empenhos, tendo em vista o extenso intervalo de tempo que geralmente se verifica entre o empenho (que pautará o lançamento das chamadas públicas) e a necessidade de caixa do agente financeiro quando da contratação dos projetos. Importa comentar que, em razão do regime de teto de gastos implantado pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016, o acúmulo de restos a pagar pode, eventualmente, prejudicar a operação do Fundo, caso, por exemplo, surja a necessidade de execução financeira de despesas do próprio exercício. Isso porque as principais despesas do FSA (ações 006<sup>a</sup> e 006C), embora financeiras, estão sujeitas à regra do teto, de modo que o surgimento da referida necessidade (‘despesas urgentes’) pode acarretar a ‘competição’ pelos recursos financeiros disponíveis entre as novas despesas e os restos a pagar. [...] historicamente, a execução orçamentária e financeira do Fundo é inferior à arrecadação dos seus recursos. Sobre esse fato, deve-se ter em mente que a situação acomete boa parte das receitas vinculadas a despesas discricionárias da União, não sendo exclusividade do Fundo Setorial do Audiovisual. [...] Na prática, parte das receitas vinculadas são mantidas junto ao Tesouro para contribuir com o alcance das metas de superávit e com o equilíbrio dos índices de endividamento da União (pois compõem o Ativo do ente público), função essa que se torna ainda mais premente ante o quadro fiscal do país. Nesse contexto, cumpre esclarecer que o instituto da vinculação não pressupõe que a receita arrecadada deva ser gasta, mas sim que, ao ser gasta, ela só o pode na finalidade a que está vinculada. Enfatize-se ainda que, até a aprovação da EC 109, de 16/3/2021, a retenção desses recursos no caixa do governo não os desvinculava das respectivas políticas públicas. Porém, pelas regras da Emenda, até 2023, o saldo dos recursos do FSA não utilizados em exercícios anteriores (superávit financeiro) poderá ser utilizado para o pagamento da dívida pública” (Acórdão nº 1896/2021 do TCU, p. 53, 57 e 58).

**Tabela 52. Execução orçamentária e financeira do FSA, em R\$ milhões (2007-2020)**

Ano	(A) Dotação final autoriza- da <sup>2</sup>	(B) Empe- nhado	(C) Créditos não disponíveis para empenho <sup>3</sup>	(B/(A-C)) % de execução orçamen- tária	(D) Pago	(E) RP Pagos	(D/(D+E)) % de pagamentos relativos a despesas do exercício
2007	36,58	3 6,58	0,00	100%	35,37	0,00	100%
2008	54,60	54,27	0,33	100%	54,27	0,71	98,71%
2009	95,67	92,82	2,85	100%	87,86	0,00	100,00%
2010	63,22	61,42	1,80	100%	3,70	4,96	42,71%
2011	225,24	225,21	0,00	99,98%	3,54	57,72	5,78%
2012	818,35	476,02	342,33	100%	3,15	55,46	5,38%
2013	978,50	719,64	258,86	100%	0,08	266,46	0,03%
2014	1.027,87	486,53	541,33	100%	12,87	165,20	7,23%
2015	994,46	650,80	343,65	100%	1,08	566,72	0,19%
2016	837,14	743,54	93,60	100%	5,29	728,38	0,72%
2017	747,63	719,68	27,95	100%	69,97	673,07	9,42%
2018	724,66	724,65	0,00	100%	6,35	713,12	0,88%
2019	723,30	723,00	0,30	100%	7,98	513,85	1,53%
2020	422,96	422,96	0,00	100%	0,00	719,53	0%
<b>Total</b>	<b>7.750,19</b>	<b>6.137,14</b>	<b>1.613,01</b>	<b>100%</b>	<b>291,52</b>	<b>4.465,18</b>	<b>6,13%</b>

Fonte: TCU (2021).<sup>714</sup>

Finalmente, também é possível perceber que existe uma certa equivalência entre os gastos públicos diretos e indiretos no setor audiovisual – conforme tabela acostada acima e no Anexo IV desta Tese. O problema desse modelo é que no caso dos programas baseados em gastos públicos indiretos, o Estado tem pouca ingerência sobre os projetos que serão incentivados, retirando-se assim do Poder Público a dimensão estratégica e capacidade de priorização da política. Também retornaremos a esse assunto no próximo capítulo com mais vagar.

A escassez de recursos, os contingenciamentos e a forte presença de gastos públicos indiretos, decorrentes de mecanismos de incentivo fiscal, não são problemas exclusivos ou típicos do setor audiovisual. O enfrentamento destas questões demandaria uma reforma constitucional e legal mais ampla da ordem financeira no país. Não obstante, nos parece que há caminhos de contornar alguns dos problemas, especialmente relacionados à tributação e ao financiamento do setor que podem ser enfrentados de maneira pontual e mais assertiva como proporemos mais adiante.

<sup>714</sup> Acórdão nº 1896/2021 do TCU.



#### IV.5.c. CONDECINE

Desde os primórdios, a legislação brasileira do audiovisual prevê tributos específicos voltados ao custeio da política setorial. O Decreto nº 21.240/1932, considerado o marco legal do audiovisual, já previa o pagamento de uma Taxa Cinematográfica para a Educação Popular, que era paga quando da emissão de certificados obrigatórios prévios à exibição.<sup>715</sup> Esta foi substituída pela CONDECINE, prevista no Decreto-Lei nº 43/1966, que servia para alimentar o INC e que neste caso contava com a natureza jurídica de taxa de poder de polícia.<sup>716</sup> Com o fim do INC, a arrecadação da Contribuição servirá ao custeio das atividades

---

<sup>715</sup> Nos termos do Decreto: “Art. 2º Nenhum filme pode ser exibido ao público sem um certificado do Ministério da Educação e Saúde Pública, contendo a necessária autorização. Art. 3º Esse certificado será fornecido ou denegado, após projeção integral do filme, perante a comissão de censura, de que trata o art. 6º e pagamento da importância devida pela “Taxa Cinematográfica para a educação popular. [...] Art. 18. Fica criada a “taxa cinematográfica para a educação popular”, a ser cobrada por metragem, à razão de \$3, por metro, de todos os filmes apresentados à censura, qualquer que seja o seu número de cópias, nos termos do art. 4º. [...]. Art. 19. A taxa acima referida será recolhida à tesouraria do Departamento Nacional do Ensino, que dela manterá escrituração especial. [...] Art. 22. No Ministério da Educação e Saúde Pública, dentro da renda da taxa cinematográfica instituída neste decreto, será oportunamente criado um órgão técnico, destinado não só a estudar e orientar a utilização do cinematógrafo, assim como dos demais processos técnicos que sirvam como instrumentos de difusão cultural.” Colchetes nossos.

<sup>716</sup> De acordo com o Decreto-Lei: “Art 11. A receita do INC será constituída por: II – Contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, calculada por metro linear de cópia, positiva de todos os filmes destinados à exibição comercial em cinemas ou televisões; Art 12. A contribuição a que se refere o inciso II do art. 11 é fixada em Cr\$ 200 (duzentos cruzeiros) e será atualizada em dezembro de cada ano, de acordo com os índices de correção monetária, aprovados pelo Conselho Nacional de Economia, para vigorar no exercício seguinte. Parágrafo único. Ficam isentos da contribuição a que se refere o artigo 11, inciso II, os filmes de curta metragem, sem caráter publicitário e os filmes de publicidade e “ filmlets “ destinados à exibição comercial em televisão. Art 14. [...] Parágrafo segundo – O produtor nacional poderá ser dispensado pelo INC do recolhimento imediato da contribuição prevista no inciso II do art. 11, ficando obrigado porém, a fazê-lo por ocasião do recolhimento das parcelas do prêmio que lhe couber até cobrir o montante da contribuição devida ao INC. Art 24. Não serão aprovados os programas cinematográficos sem que sejam apresentadas pelo exibidor as provas do cumprimento das normas de proteção ao cinema brasileiro, nos termos do Regulamento. § 1º Nenhum certificado de censura para filmes será concedido sem a prova do recolhimento da contribuição a que se refere o inciso II do artigo 11 deste Decreto-lei, ou a prova de sua dispensa, de acordo com o § 2º de seu artigo 14. § 2º Independentemente do disposto no parágrafo anterior, os filmes só poderão ser censurados quando forem encaminhados pelos INC com a respectiva guia. § 3º Tratando-se de filmes nacionais de longa metragem, a guia deverá referir-se ao certificado indispensável ao cumprimento do disposto no artigo 19 deste Decreto-lei. [...] Art. 24. Nenhum filme cinematográfico poderá ser exibido comercialmente se não constar da programação visada pelo Instituto Nacional do Cinema. § 1º Nenhum certificado de censura para filmes será concedido sem a prova do recolhimento da contribuição a que se refere o inciso II do art. 11, ou a prova de sua dispensa, de acordo com o § 2º do art. 14.” Colchetes nossos.

da EMBRAFILME. Nos anos 1990, após o encerramento da estatal, os recursos da Contribuição foram remanejados à Secretaria da Cultura vinculada à Presidência.<sup>717</sup>

Hoje, a CONDECINE é regulada pela mesma MP nº 2.228-1/2001 com a natureza jurídica de *contribuição de intervenção no domínio econômico*. De um lado, serve como instrumento de política econômica do Estado para induzir comportamentos no mercado audiovisual (função extrafiscal) e, de outro, destina-se a custear a própria política setorial (função fiscal).

Inicialmente, a CONDECINE tinha por fato gerador apenas a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas (artigo 32, do texto original da MP nº 2.228-1/2001). O produto de sua arrecadação era integralmente revertido para o custeio da ANCINE e suas políticas (artigo 11, inciso I, do texto original da MP nº 2.228-1/2001).

Em 2006, por meio da Lei nº 11.437, é criado o FSA, que passa a ser o destinatário da arrecadação da contribuição.<sup>718</sup> Desse modo, os recursos deixam de ser incorporados à receita ordinária da ANCINE e passam a estar vinculados ao financiamento dos programas finalísticos ao setor audiovisual. A Lei nº 12.485/2011, por sua vez, reestruturou e ampliou as hipóteses de incidência da CONDECINE.

A chamada CONDECINE título (artigo 32, inciso I, da MP nº 2.228-1/2001), tal como o texto original da norma, tem como fato gerador a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas. Em outras palavras, incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais nos diferentes segmentos de mercado (cinema, vídeo

---

<sup>717</sup> Nos termos do Decreto nº 575/1992: “Art. 6º Os recursos financeiros, de qualquer natureza, que a legislação destina à Embrafilme, serão doravante aplicados em programas e projetos, observado o seguinte: I – Os recursos provenientes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, devida pelos produtores ou distribuidores de filmes, e por quem a qualquer título, promover a importação de obra cinematográfica, serão recolhidos ao Tesouro Nacional antes do registro de contratos de produção ou importação de obras audiovisuais para aplicação, pela SEC/PR e pelas entidades a ela vinculadas, em programas relativos à atividade audiovisual nacional;”

<sup>718</sup> O artigo 1º e 2º da Lei nº 11.437/2006 têm a seguinte redação: “Art. 1º O total dos recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, será destinado ao Fundo Nacional da Cultura – FNC, criado pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, restabelecido pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, o qual será alocado em categoria de programação específica, denominada Fundo Setorial do Audiovisual, e utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais. Art. 2º Constituem receitas do FNC, alocadas na categoria de programação específica, referidas no art. 1º desta Lei: I – a Condecine, a que se refere o art. 1º desta Lei;”

doméstico, TV aberta e fechada, entre outros) (artigo 33 da MP nº 2.228-1/2001).<sup>719</sup> A CONDECINE Título é devida a cada cinco anos para as obras não publicitárias e a cada 12 meses no caso de obras publicitárias (artigo 33, § 3º, da MP). O Anexo I da MP nº 2.228-1/2001 traz os valores devidos por cada segmento de mercado, a título de exemplo:

**Figura 26. Trecho do Anexo I da MP nº 2.228-1/2001 com os valores de arrecadação da CONDECINE Título por mercado de exibição**

ANEXO I  
Art. 33, inciso I:

a) MERCADO DE SALAS DE EXIBIÇÃO (exceto obra publicitária)

- Obra cinematográfica ou videofonográfica de até 15 minutos	R\$ 300,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 15 minutos e até 50 minutos	R\$ 700,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 50 minutos	R\$ 3.000,00

b) MERCADO DE VÍDEO DOMÉSTICO, EM QUALQUER SUPORTE (exceto obra publicitária)

- Obra cinematográfica ou videofonográfica de até 15 minutos	R\$ 300,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica com duração superior a 15 minutos e até 50 minutos	R\$ 700,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica Com duração superior a 50 minutos ou conjunto de obras audiovisuais de curta Metragem e/ou média metragem gravadas num mesmo suporte com duração superior a 50 minutos	R\$ 3.000,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica seriada (por capítulo ou episódio)	R\$ 750,00

c) MERCADO DE SERVIÇOS DE RÁDIO-DIFUSÃO DE SONS E IMAGENS (exceto obra publicitária)

- Obra cinematográfica ou videofonográfica de até 15 minutos	R\$ 300,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 15 minutos e até 50 minutos	R\$ 700,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 50 minutos	R\$ 3.000,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica seriada (por capítulo ou episódio)	R\$ 750,00

Fonte: MP nº 2.228-1/2001.

O responsável pelo recolhimento da CONDECINE Títulos é o detentor dos direitos de exploração comercial ou licenciamento no país (artigo 35, da MP nº 2.228-1/2001, e artigo 20, da IN nº 105/2012, da ANCINE). Porém, a pessoa física ou jurídica que promover a comunicação pública de obra é solidariamente responsável pelo eventual não recolhimento do tributo (artigo 19, parágrafo único). O pagamento inicial é feito no momento do pedido para emissão do CRT da obra (artigo 36, da MP nº 2.228-1/2001, e 15 e seguintes da mesma IN nº 105/2012).

Recentemente, a CONDECINE Títulos foi objeto de um embate entre o Poder Executivo e o Legislativo. A MP nº 1.018/2020 foi promulgada para atualizar parte da tabela de arrecadação do tributo. O texto final da Lei nº 14.173/2021, resultado da conversão da Medida, inclui uma nova interpretação à incidência da CONDECINE para afastar a cobrança

<sup>719</sup> A CONDECINE também incide sobre a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional (artigo 32, inciso III). Na prática, o inciso visa permitir a cobrança da contribuição sobre obras publicitárias com participação de agentes nacionais, mas transmitidas no exterior, motivo pelo qual essa hipótese recebe o apelido de “Condecine Publicitária”. Entretanto, os valores e sistemática seguem a mesma lógica da CONDECINE Títulos – ao passo que a própria ANCINE a coloca dentro dessa modalidade.

sobre o segmento de vídeo por demanda.<sup>720</sup> Antes da norma, havia um imbróglio jurídico sobre os limites regulatórios da ANCINE para definir os segmentos de mercado, mídias e tecnologias que deveriam recolher a CONDECINE. Na perspectiva da Agência, defendia-se a cobrança da contribuição quando voltada às plataformas de streaming, com base na terminologia genérica “outros mercados” prevista artigo 33, inciso I, alínea “e”.<sup>721</sup> Do lado dos contribuintes, apelava-se para o princípio da estrita legalidade tributária e impossibilidade de a ANCINE definir hipótese de incidência por instrução normativa sem fundamentação legal. Como resultado, ao invés de aproveitar o ensejo para incorporar o vídeo sob demanda na CONDECINE Títulos ou mesmo na CONDECINE Remessa, tratada a seguir, o Congresso renunciou à receita e da participação do *streaming* no custeio de nossa política.<sup>722</sup>

Retomando as hipóteses da contribuição, a CONDECINE Teles incide sobre a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais (artigo 32, inciso II, e artigo 33, inciso III, da MP nº 2.228-1/2001). Em outros termos, é devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que distribuam conteúdos audiovisuais. O valor deve ser recolhido até o dia 31 de março, para os serviços licenciados até o dia 31 de dezembro do ano anterior (artigos 33, §3º, inciso III, e 36, inciso VII, da MP nº 2.228-1/2001). A incidência da CONDECINE Teles também está prevista no Anexo I da MP nº 2.228-1/2001:

---

<sup>720</sup> Nesse sentido, acrescentou-se o artigo 33-A à MP nº 2.228-1/2001 com a seguinte redação: “Art. 33-A. Para efeito de interpretação da alínea e do inciso I do caput do art. 33 desta Medida Provisória, a oferta de vídeo por demanda, independentemente da tecnologia utilizada, a partir da vigência da contribuição de que trata o inciso I do caput do art. 32 desta Medida Provisória, não se inclui na definição de ‘outros mercados’.”

<sup>721</sup> “Art. 33. A Condecine será devida para cada segmento de mercado, por: I – título ou capítulo de obra cinematográfica ou videofonográfica destinada aos seguintes segmentos de mercado: a) salas de exibição; b) vídeo doméstico, em qualquer suporte; c) serviço de radiodifusão de sons e imagens; d) serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura; e) outros mercados, conforme anexo”.

<sup>722</sup> O texto chegou a ser vetado pelo Presidente, mas foi reincorporado pelo Congresso. De acordo com a Mensagem de Veto Presidencial nº 274, de 15 de junho de 2021, ao se tratar das razões do Veto neste ponto específico: “A propositura legislativa modificaria disposições da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, em relação à Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine, a fim de estabelecer que, para fins de interpretação do disposto na alínea ‘e’ do inciso I do caput do art. 33 da referida Medida Provisória, a oferta de vídeo por demanda, independentemente da tecnologia utilizada, a partir da data de entrada em vigor da contribuição de que trata o inciso I do caput do art. 32 da referida Medida Provisória, não se incluiria na definição de ‘outros mercados’. Todavia, e em que pese se reconheça o mérito da proposta, o dispositivo inserido por meio de emenda parlamentar incorreria em vício de inconstitucionalidade, haja vista não ser o caso de edição de lei interpretativa sobre a questão, principalmente porque a Instrução Normativa nº 105, de 10 de julho de 2012, da Agência Nacional do Cinema prevê a incidência tributária para essa hipótese, sob pena de ofensa ao disposto no inciso XXXVI do caput do art. 5º e no 150 da Constituição. Ademais, a medida acarretaria renúncia de receita, sem efetuar o cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória e sem estar acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, exigida pelo art. 113 da Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ofenderia o disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021.”

**Figura 27. Trecho do Anexo I da MP nº 2.228-1/2001 com os valores de arrecadação da CONDECINE Teles por tecnologia aplicada**

Art. 33, inciso III: [\(Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011\)](#)

a) Serviço Móvel Celular	a) base	160,00
	b) repetidora	160,00
	c) móvel	3,22
b) Serviço Limitado Móvel Especializado	a) base em área de até 300.000 habitantes	80,00
	b) base em área acima de 300.000 até 700.000 habitantes	112,00
	c) base acima de 700.000 habitantes	144,00
	d) móvel	3,22
c) Serviço Especial de TV por Assinatura		289,00
d) Serviço Especial de Canal Secundário de Radiodifusão de Sons e Imagens		40,00
e) Serviço Especial de Repetição de Televisão		48,00
f) Serviço Especial de Repetição de Sinais de TV Via Satélite		48,00
g) Serviço Especial de Retransmissão de Televisão		60,00

Fonte: MP nº 2.228-1/2001.

A inclusão da CONDECINE Teles em 2011 teve como contrapartida uma redução equivalente da taxa para o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), paga pelos mesmos contribuintes, de modo a não aumentar a carga tributária. De todo modo, fato é que a nova incidência levou a um salto na arrecadação para o Fundo Setorial a partir da contribuição das empresas de telecomunicação. Em 2012, a receita foi dezesseis vezes maior que no ano anterior, atingindo o recorde de R\$ 1,13 bilhão em 2016.<sup>723</sup>

<sup>723</sup> Ao realizar a auditoria sobre o FSA, o TCU indicou o seguinte sobre a predominância dos recursos da Condecine Teles: “verifica-se que 72,92% das receitas arrecadadas no período advêm das operadoras de telecomunicação, mediante a Condecine-Teles e o Fistel. Há, portanto, uma elevada concentração das fontes de financiamento do FSA, o que aumenta o risco de defundição da política. [...] não obstante a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) pela manutenção da cobrança (o juízo de primeiro grau havia concedido liminar em prol do Sindicato) [...], o caso sinaliza que a estrutura de financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual é institucionalmente frágil. A elevada concentração das fontes de recursos também instiga o debate sobre a autossustentabilidade do Fundo” (Acórdão nº 1896/2021 do TCU, p. 33).

**Tabela 53. Arrecadação da CONDECINE em reais**

	<b>CONDECINE- Remessa</b>	<b>CONDECINE- Títulos</b>	<b>CONDECINE- Teles</b>	<b>Dívida Ativa</b>	<b>Total</b>
<b>2006</b>	527.539,24	33.922.505,70	-	-	<b>34.450.044,94</b>
<b>2007</b>	297.180,69	38.463.056,07	-	-	<b>38.760.236,76</b>
<b>2008</b>	661.821,34	44.068.555,98	-	-	<b>44.730.377,32</b>
<b>2009</b>	938.454,58	43.199.659,63	-	-	<b>44.138.114,21</b>
<b>2010</b>	1.828.146,03	47.740.357,43	-	-	<b>49.568.503,45</b>
<b>2011</b>	1.539.104,05	53.084.458,75	-	-	<b>54.623.562,80</b>
<b>2012</b>	6.360.115,14	80.720.719,73	819.589.679,96	53.174,11	<b>906.723.688,94</b>
<b>2013</b>	13.687.156,23	105.196.186,96	889.452.316,48	140.873,15	<b>1.008.476.532,81</b>
<b>2014</b>	9.233.345,15	93.577.791,19	877.845.153,88	134.183,66	<b>980.790.473,87</b>
<b>2015</b>	9.658.238,94	102.177.996,13	949.951.061,83	112.623,23	<b>1.061.899.920,12</b>
<b>2016</b>	20.327.679,43	107.010.972,90	1.097.386.782,55	345.686,05	<b>1.225.071.120,93</b>
<b>2017</b>	16.326.527,26	93.782.080,59	1.022.786.941,61	458.697,59	<b>1.133.354.247,05</b>
<b>2018</b>	19.987.609,31	92.330.665,10	970.748.657,67	1.068.463,24	<b>1.084.135.395,33</b>
<b>2019</b>	27.618.668,00	88.835.654,23	943.877.060,27	1.003.944,81	<b>1.061.335.327,31</b>
<b>2020</b>	7.681.225,70	89.722.937,71	787.075.993,73	670.986,27	<b>885.151.143,41</b>
<b>2021</b>	16.358.176,64	99.455.674,78	857.612.876,78	847.535,65	<b>974.274.263,85</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

Passando à última hipótese, a CONDECINE Remessa incide sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras 32, parágrafo único, da MP nº 2.228-1/2001). A alíquota neste caso é de 11% sobre as importâncias remetidas (artigo 33, § 2º, da MP nº 2.228-1/2001) e o pagamento é feito na data do pagamento, crédito, emprego ou remessa (artigo 36, inciso V, da MP nº 2.228-1/2001). Diferentemente dos casos acima, cuja cobrança e arrecadação é realizada pela própria ANCINE, nesta hipótese, a competência foi atribuída à Receita Federal (artigo 38, da MP nº 2.228-1/2001). O contribuinte da CONDECINE Remessa é o responsável pelo pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega das importâncias (artigo 35, inciso III).

A MP nº 2.228-1/2001 traz algumas hipóteses de isenção da CONDECINE, especialmente atreladas ao tipo de obra e sua destinação, por exemplo, obras jornalísticas,

beneficentes, filantrópicas e de propaganda política (artigo 39).<sup>724</sup> O inciso X do dispositivo também institui um mecanismo de incentivo à produção audiovisual por meio da redução da CONDECINE remessa para aqueles que aportarem em projetos cadastrados na ANCINE.

---

<sup>724</sup> “Art. 39. São isentos da CONDECINE: I – a obra cinematográfica e videofonográfica destinada à exibição exclusiva em festivais e mostras, desde que previamente autorizada pela ANCINE; II – a obra cinematográfica e videofonográfica jornalística, bem assim os eventos esportivos; III – as chamadas dos programas e a publicidade de obras cinematográficas e videofonográficas veiculadas nos serviços de radiodifusão de sons e imagens, nos serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura e nos segmentos de mercado de salas de exibição e de vídeo doméstico em qualquer suporte; IV – as obras cinematográficas ou videofonográficas publicitárias veiculadas em Municípios que totalizem um número de habitantes a ser definido em regulamento; V – a exportação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras e a programação brasileira transmitida para o exterior; VI – as obras audiovisuais brasileiras, produzidas pelas empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens e empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, para exibição no seu próprio segmento de mercado ou quando transmitida por força de lei ou regulamento em outro segmento de mercado, observado o disposto no parágrafo único, exceto as obras audiovisuais publicitárias; VII – o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, referentes à programação, conforme definição constante do inciso XV do art. 1º; VIII – obras cinematográficas e videofonográficas publicitárias brasileiras de caráter beneficente, filantrópico e de propaganda política; IX – as obras cinematográficas e videofonográficas incluídas na programação internacional de que trata o inciso XIV do art. 1º, quanto à CONDECINE prevista no inciso I, alínea d do art. 33; X – a CONDECINE de que trata o parágrafo único do art. 32, referente à programação internacional, de que trata o inciso XIV do art. 1º, desde que a programadora beneficiária desta isenção opte por aplicar o valor correspondente a 3% (três por cento) do valor do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros de produção independente, aprovados pela ANCINE; XI – a Anatel, as Forças Armadas, a Polícia Federal, as Polícias Militares, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Cíveis e os Corpos de Bombeiros Militares; XII – as hipóteses previstas pelo inciso III do art. 32, quando ocorrer o fato gerador de que trata o inciso I do mesmo artigo, em relação à mesma obra audiovisual publicitária, para o segmento de mercado de comunicação eletrônica de massa por assinatura. § 1º As obras audiovisuais brasileiras, produzidas pelas empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens e empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, estarão sujeitas ao pagamento da CONDECINE se vierem a ser comercializadas em outros segmentos de mercado. § 2º Os valores correspondentes aos 3% (três por cento) previstos no inciso X do caput deste artigo deverão ser depositados na data do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior das importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, em conta de aplicação financeira especial em instituição financeira pública, em nome do contribuinte. § 3º Os valores não aplicados na forma do inciso X do caput deste artigo, após 270 (duzentos e setenta) dias de seu depósito na conta de que trata o § 2º deste artigo, destinar-se-ão ao FNC e serão alocados em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual. § 4º Os valores previstos no inciso X do caput deste artigo não poderão ser aplicados em obras audiovisuais de natureza publicitária. § 5º A liberação dos valores depositados na conta de aplicação financeira especial fica condicionada à integralização de pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos aprovados para a realização do projeto. § 6º Os projetos produzidos com os recursos de que trata o inciso X do caput deste artigo poderão utilizar-se dos incentivos previstos na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, limitados a 95% (noventa e cinco por cento) do total do orçamento aprovado pela Ancine para o projeto”.

Retornaremos ao mecanismo no tópico sobre o financiamento. Há também casos de redução da alíquota para obras destinadas a pequenos mercados, antigas, com baixa circulação ou produzidas por micro e pequena empresa.<sup>725</sup>

Um dos pontos de discussão jurídica em torno da CONDECINE diz respeito à sua referibilidade, ou seja, a possibilidade de aferir se os contribuintes da contribuição pertencem ao mesmo grupo afetado pela atuação do Estado a partir da arrecadação. No caso, os questionamentos mais comuns advêm do mercado publicitário com relação à CONDECINE Títulos e das empresas de telecomunicação sobre a CONDECINE Teles. Este último segmento, aliás, chegou a impetrar mandado de segurança coletivo questionando a legitimidade da cobrança da contribuição, em parte fundamentando-se pela referibilidade. A sentença, inicialmente de improcedência, foi recentemente anulada pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região por entender que a fundamentação fora insuficiente.<sup>726</sup>

Em nosso entender, a referibilidade da CONDECINE para o setor de telecomunicações pode ser facilmente constatada se observarmos que o produto de sua arrecadação não serve apenas à promoção da indústria cinematográfica em seu sentido mais estrito. O artigo 2º da MP nº 2.228-1/2001, por exemplo, prevê como princípios da Política Nacional do Cinema a “promoção da cultura nacional e da língua portuguesa” e “respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras”. Nesse mesmo sentido, vale observar também o amplo rol de objetivos legais do CSC (artigo 3º) e da ANCINE (artigo 6º).

---

<sup>725</sup> “Art. 40. Os valores da CONDECINE ficam reduzidos a: I – vinte por cento, quando se tratar de obra cinematográfica ou videofonográfica não publicitária brasileira; II – 20% (vinte por cento), quando se tratar de: a) obras audiovisuais destinadas ao segmento de mercado de salas de exibição que sejam exploradas com até 6 (seis) cópias; b) obras cinematográficas e videofonográficas destinadas à veiculação em serviços de radiodifusão de sons e imagens e cuja produção tenha sido realizada mais de vinte anos antes do registro do contrato no ANCINE; c) obras cinematográficas destinadas à veiculação em serviços de radiodifusão de sons e imagens e de comunicação eletrônica de massa por assinatura, quando tenham sido previamente exploradas em salas de exibição com até 6 (seis) cópias ou quando tenham sido exibidas em festivais ou mostras, com autorização prévia da Ancine, e não tenham sido exploradas em salas de exibição com mais de 6 (seis) cópias; IV – 10% (dez por cento), quando se tratar de obra publicitária brasileira realizada por microempresa ou empresa de pequeno porte, segundo as definições do art. 3º da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, com custo não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), conforme regulamento da Ancine”.

<sup>726</sup> Cf.: Processo nº 000562-50.2016.4.01.3400. Cf. também: RISOLIA, Rodrigo Cipriano dos Santos. Referibilidade na Condecine. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da USP. São Paulo: 2018. Ainda a respeito da referibilidade, o TCU na mesma auditoria citada anteriormente: “Todavia, a ideia de que o FSA é sustentável porque mantido com recursos oriundos do setor audiovisual também guarda os seus perigos. Em primeiro lugar, as atividades de telecomunicações não são fomentadas pela política, conquanto a maior parte dos recursos captados pelo Fundo venha delas (Condecine-Teles e Fistel). Ademais, ao se destringir a arrecadação da Condecine Título (terceira maior fonte) segundo a natureza das obras contribuintes, percebe-se que três quartos da receita (R\$ 768.573.588,22) vieram de obras publicitárias, cuja produção e comercialização também não são custeadas pelo FSA” (Acórdão nº 1896/2021 do TCU).



Apesar da referida medida provisória adotar recorrentemente a terminologia “cinematográfica”, a leitura sistemática do diploma denota uma preocupação com o mercado audiovisual em todos os seus eixos e setores. O artigo 1º, inciso VI, por exemplo, conceitua segmento de mercado como os “de salas de exibição, vídeo doméstico em qualquer suporte, radiodifusão de sons e imagens, comunicação eletrônica de massa por assinatura”, “publicitário audiovisual” ou quaisquer outros “que veiculem obras cinematográficas e videofonográficas”. Mesmo a CONDECINE Títulos possui a hipótese de incidência em “*outros mercados*” como já mencionado (artigos 33, alínea “e”).

Com efeito, o setor de telecomunicações também se beneficia com a exibição de obras produzidas a partir de recursos do FSA, além de outros programas custeados pelo fundo como linhas de profissionalização do mercado. Mesmo porque, nada impede que a ANCINE, enquanto gestora do Fundo, possa priorizar, por exemplo, produções audiovisuais especialmente voltadas aos serviços de radiodifusão, ou seja, que tenham a televisão aberta ou fechada como primeira janela.

Por outro lado, a referibilidade do mercado publicitário pode ser mais questionável. De um lado, devemos compreender que o mercado audiovisual, tanto no mundo, quanto no Brasil, é bastante integrado. Obras publicitárias, documentais, ficcionais ou conteúdos para a *internet*, entre outros, são frequentemente produzidas pelas mesmas empresas e não é raro que um segmento ajude a financiar a atividade de outro. Do mesmo modo, com a evolução da tecnologia e de práticas de mercado, a separação tradicional das janelas de mercado (cinema, streaming, tv fechada, tv aberta etc.) passa por transformações de todo o gênero que confrontam os limites entre as mídias e segmentos de exibição. Na prática, como falamos antes, investimentos em um segmento podem refletir resultados em outros (geração de valor, profissionalização da área, criação de conteúdos derivados etc.). Em outras palavras, o financiamento de certas atividades pode representar benefícios para todos os segmentos e não apenas aquele que ajudou a custear diretamente no pagamento da contribuição. De outro lado, se o FSA efetivamente não aporta recursos em obras publicitárias ou em programas para este segmento, a referibilidade existiria apenas indiretamente.

Indo além, a manutenção da CONDECINE também se justifica pelo imperativo de desenvolvimento da indústria nacional em um mercado dominado pela hegemonia cultural e econômica dos EUA. A contribuição torna-se um instrumento jurídico-econômico voltado a atenuar a apropriação quase integral de renda auferida no mercado nacional por agentes estrangeiros, revertendo parte desses recursos para o próprio setor audiovisual brasileiro. É com base na arrecadação de recursos que o Estado pode implementar políticas comprometidas

com o programa da Constituição Federal, por exemplo, a construção e manutenção de uma ordem econômica para o mercado audiovisual brasileiro pautada em princípios como a soberania nacional, livre concorrência e redução das desigualdades, nos termos do artigo 170.

Não fosse a CONDECINE, os instrumentos públicos de financiamento seriam preponderantemente baseados em incentivos fiscais, que apresentam notórias limitações sob o ponto de vista de promoção de alterações estruturais na economia. Afinal, nas leis de incentivo são os patrocinadores e doadores de projetos que escolhem, em última instância, as iniciativas que receberão o aporte, havendo assim menor grau de ingerência do Estado na condução estratégica da política econômica e cultural.

Contudo, a despeito de sua importância, é verdade que a CONDECINE mereceria alguns aprimoramentos jurídicos. Como dito antes, pela sua natureza jurídica, os recursos da CONDECINE são vinculados ao custeio da Política Nacional do Cinema, nos termos da MP nº 2.228-1/2001. Porém, é aplicável neste caso a Desvinculação de Receita da União (DRU), que permite ao governo federal usar livremente até 30% da arrecadação todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou gastos específicos.<sup>727</sup> Some-se a este fato os contingenciamentos políticos durante a execução do orçamento e as dificuldades de gestão Administrativa que não conseguem empenhar e liquidar de maneira eficiente os recursos.

Para se ter uma dimensão do impacto, em 2020, a receita líquida do FSA foi de R\$ 1,33 bilhão de reais. Entretanto, o Plano Anual de Investimentos (PAI) do Fundo Setorial previa apenas R\$ 425 milhões de aportes (com um desembolso efetivo de 313 milhões).<sup>728</sup>

Entre os anos 2009 e 2021, foram aportados em média apenas 33% do total do valor arrecadado pela contribuição em projetos do FSA. Esse conjunto de fatores faz com que o benefício efetivamente recebido pelo audiovisual brasileiro esteja muito aquém do potencial de arrecadação já instaurado.

---

<sup>727</sup> A DRU tem origem no Fundo Social de Emergência incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994. A desvinculação acabou sendo prorrogada sucessivas vezes pelas Emendas nº 27/2000, nº 42/2003, nº 56/2007, nº 68/2011, nº 95/2016 e nº 126/2022, que alteram o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Até 2015, a DRU podia ser de até 20%.

<sup>728</sup> ANCINE. Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA Exercício de 2020. Maio de 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/relatorio\\_de\\_gestao\\_fsa\\_2020.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/relatorio_de_gestao_fsa_2020.pdf). Acesso realizado em 21.05.2023. Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA. Exercício de 2021. Março de 22. Disponível em: [https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio\\_Gestao\\_FSA\\_2021\\_V7.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2021_V7.pdf). Acesso realizado em 21.05.2023.

**Tabela 54. Arrecadação da CONDECINE e aplicação por meio do FSA (2008-2009)**

Ano	Arrecadação da CONDECINE	Valores em Editais FSA	Desembolsos	Desembolso/Arrecadação
2008	44.730.377,32	-	-	-
2009	44.138.114,21	37.000.000	4.500.000,00	10%
2010	49.568.503,45	119.373.405	16.126.380,12	33%
2011	54.623.562,80	172.920.305	34.706.225,72	64%
2012	906.723.688,94	315.564.575	57.021.441,09	6%
2013	1.008.476.532,81	529.188.028	123.240.130,05	12%
2014	980.790.473,87	530.343.745	183.166.307,37	19%
2015	1.061.899.920,12	443.645.000	319.305.658,05	30%
2016	1.225.071.120,93	633.876.720	350.106.455,58	29%
2017	1.133.354.247,05	424.626.865	501.062.162,72	44%
2018	1.084.135.395,33	1.158.374.600	576.744.522,41	53%
2019	1.061.335.327,31	37.176.830	546.435.928,15	51%
2020	885.151.143,41	408.500.000	256.804.823,45	29%
2021	974.274.263,85	136.600.000	504.039.429,28	52%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.<sup>729</sup>

A dinâmica de execução orçamentária e aplicação da desvinculação de receitas não concernem exclusivas ao campo da cultura e atinge toda sorte de contribuições e de fundos públicos. A despeito da natureza e viés político do tema, é possível pensar em instrumentos jurídicos para reter ou otimizar a aplicação dos recursos da CONDECINE na área.

Na Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou o sistema da previdência social, foi acrescentado o § 4º, ao artigo 76, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando que a DRU não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao

<sup>729</sup> Interessante reproduzir aqui uma nota da ANCINE sobre a metodologia para o cálculo da DRU que expressa bem uma dificuldade de aferição dos números orçamentários do setor: “O cálculo do ‘Valor Total Arrecadado’ foi feito por estimativa dos valores da Desvinculação das Receitas da União (DRU), com a seguinte metodologia: até o exercício 2015, o valor destinado ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi dividido por oito e multiplicado por dez; a partir do exercício 2017, o valor destinado ao FSA foi dividido por sete e multiplicado por dez. A opção por estimar os valores da DRU é necessária, pois na consulta por fontes, na qual pode-se ver os valores efetivos da DRU, não há distinção na codificação entre as três modalidades da Condecine, desde a reformulação da classificação por Natureza de Receita em 2016.” Vale observar também que até 2015 a DRU era de 20%, sendo elevada para 30% a partir de 2016” ANCINE. Observatório do cinema e do Audiovisual. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/recursos-publicos-1>>. Acesso em: 21 de jan. de 2023. Neste ponto, é fundamental indicarmos uma incongruência nos dados disponibilizados pela própria ANCINE. Os dados incorporados na tabela acima foram extraídos do arquivo “Execução Orçamentária e Financeira”. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/execucao-orcamentaria-e-financeira>>. Acesso em: 21 de jan. de 2023. Contudo, estes não são absolutamente coincidentes com o da tabela “Valores do Fundo Setorial do Audiovisual - Em Reais (R\$) - 2007 a 2019”, disponível no Observatório do Cinema e Audiovisual, ou com aqueles disponíveis no Relatório de Gestão do FSA. No anexo V disponibilizamos a tabela completa sistematizada com as informações da execução orçamentária do FSA.

custeio da seguridade social. Nesse sentido, algo semelhante poderia ocorrer para o FSA (mais precisamente, para o FNC).

Uma alternativa seria rever a regulamentação referente às regras de contingenciamento, estabelecendo, por exemplo, limites legais no ano para o caso de fundos especiais. Nesse mesmo sentido, a Lei nº 4.320/1964, estabelece que o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo. Contudo, na prática, esses recursos são revertidos para o Tesouro Nacional.<sup>730</sup>

Atualmente, uma das maneiras que a ANCINE encontrou para contornar essa “perda” de recursos é empenhar parte do valor que administra do FSA nos agentes financeiros que normalmente já realizam as operações com os projetos contemplados. Desse modo, a agência consegue lançar os editais em anos posteriores sem renunciar aos recursos. Isso explica o montante em caixa acumulado no BNDES e BRDE pertencentes ao FSA.

Ademais, devemos esclarecer que parte do problema da execução dos recursos do Fundo Setorial ocorre pelos desafios de gestão e manejo dos recursos. Já mencionamos que em 2019, o TCU instaurou uma crise na ANCINE e no modelo de financiamento então vigente ao questionar, entre outros temas, o volume de recursos liberados ano a ano, sendo que a análise das prestações de contas dos projetos já financiados encontrava-se demasiadamente atrasada. Esse acúmulo na quantidade de projetos em análise não pode ser amenizado por recursos do próprio FSA, uma vez que o artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 11.437/2006, veda a utilização deste para manutenção administrativa do Ministério ou da Ancine. Apesar da vedação ser compreensível, advogamos que seria bem-vinda uma autorização, via alteração nesta Lei, para que a ANCINE possa utilizar uma parte dos recursos do FSA para contratação de pareceristas e técnicos em caráter emergencial e temporário, reduzindo assim o passivo de projetos em fase de prestação de contas.

Além do problema de aplicação efetiva dos recursos na área, as próprias hipóteses de incidência da CONDECINE mereceriam uma revisão. A norma, ao fixar o fato gerador, especialmente no caso da modalidade títulos, deu muito destaque na mídia de exibição. Isso faz com que a tributação sobre novas tecnologias pode ser questionada de acordo com o princípio da estrita legalidade tributária e de acordo com a referibilidade das contribuições de

---

<sup>730</sup> A partir de consulta realizada a ANCINE, recebemos a seguinte resposta a respeito da aplicabilidade dessa lei: “Os recursos decorrentes do superávit financeiro dos fundos públicos, incluindo o Fundo Setorial do Audiovisual, estão submetidos às regras fiscais vigentes, quais sejam, a meta de resultado primário, o teto de gastos, e a regra de ouro e geram impacto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Dessa forma, os saldos do Fundo Setorial do Audiovisual não são utilizados amplamente na Lei Orçamentária (LOA) do ano seguinte e passam a constituir saldo da Conta Única do Tesouro Nacional”.

intervenção. Esse foi justamente esse o ponto que levou o Legislativo a afastar a incidência da contribuição sobre o vídeo sob demanda por meio da adição do artigo 33-A na MP nº 2.228-1/2001, como dito acima.

Essa dificuldade é fruto de uma legislação que decorre de processos acumulativos de política cultural e positivação. A MP nº 2.228-1/2001 lidou principalmente com as mídias e tecnologias existentes no momento de sua instituição. Mais tarde, quando se pretendeu regulamentar de modo mais assertivo a TV por assinatura, inclusive reservas de programação e incidência da CONDECINE, foi necessário aprovar a Lei nº 12.485/2011. Atualmente, a mesma questão se coloca em torno do *streaming*.

Diante do exposto, sempre que uma nova mídia ou tecnologia surge no mercado, torna-se necessário reabrir toda a discussão a respeito deste novo segmento, o que envolve não apenas a tributação, mas a aplicação ou não de reservas para conteúdos nacionais, competência regulatória da ANCINE, sujeição às normas da própria MP nº 2.228-1/2001, entre outros pontos.

Por conseguinte, a possibilidade de atuação do Estado nestes novos segmentos está sempre anos atrasada. A alternativa, portanto, seria padronizar as hipóteses de arrecadação da CONDECINE, com incidência menos atrelada à tecnologia ou mídia e mais à exploração e circulação de obras audiovisuais. Nesse sentido, o fato gerador poderia ocorrer nas operações de licenciamento ou cessão de direitos autorais sobre obras audiovisuais, ou então, sobre o próprio faturamento das empresas de exibição, de modo a centralizar e simplificar a cobrança na chamada “ponta da cadeia”. A vantagem de cobrança focada no segmento da exibição é que poderiam ser criados programas com parte da arrecadação especificamente voltados a cada uma das janelas contribuintes. Por certo, a proposta mereceria um estudo mais aprofundado, o que não cabe no escopo deste trabalho.

#### IV.5.d. Estatais

As empresas estatais são instrumentos econômicos utilizados pelos Estados capitalistas em diferentes regimes jurídicos.<sup>731</sup> No caso brasileiro, as estatais são empregadas na exploração direta da atividade econômica pelo Estado, quando necessário aos imperativos

---

<sup>731</sup> OCTAVIANI, Alessandro Serafim; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 16.

da segurança nacional ou relevante interesse coletivo – nos termos do artigo 173 da Constituição Federal.<sup>732</sup>

O imperativo da segurança nacional nos parece diretamente atrelado à garantia da soberania econômica e cultural. Reconhecida a situação de hegemonia americana no setor audiovisual, com a manutenção de relações de dependência com a indústria internacional, justifica-se a atuação por meio de estatais na defesa do mercado interno – em consonância com os artigos 1º, inciso I, 170, inciso I, e 219 da Constituição Federal. O relevante interesse coletivo encontra legitimidade no cumprimento dos comandos constitucionais, normalmente, a garantia do direito de acesso à cultura, a promoção do patrimônio, entre outros previstos na norma maior.<sup>733</sup>

André Gatti narra que já na década de 1950, no âmbito do II Congresso do Cinema Americano, o crítico Alex Vianny pleiteava uma proposta para que o Estado brasileiro criasse uma empresa nos moldes da Unifrance. Vimos no segundo capítulo que a EMBRAFILME somente seria criada em 1969, como uma das experiências mais duradouras de política audiovisual do país.<sup>734</sup>

A EMBRAFILME atuou como financiadora de produções nacionais e também distribuidora, contribuindo para inserir efetivamente os filmes brasileiros no circuito exibidor. Por contar com uma estrutura própria de fiscalização na cobrança dos ingressos de cinema, logrou garantir minimamente o retorno de bilheteria para os produtores – atuação esta reforçada pela regulação do CONCINE.

A estatal acabou sendo encerrada no desmonte das políticas culturais encabeçado pelo presidente Fernando Collor. Mesmo antes disso, a despeito dos bons resultados alcançados, a empresa passava por crises orçamentárias e reputacionais, não apenas com o público em geral, mas com parte dos próprios produtores. O fechamento da EMBRAFILME e a ausência de mecanismos alternativos de financiamento geraram um forte impacto negativo na produção nacional, que beirou a estagnação.

Diante desse cenário, durante a gestão do prefeito Marcello Alencar (Partido Democrático Trabalhista), é criada a RioFilme em 1992, por meio do Decreto nº 11.225/1992,

---

<sup>732</sup> Nos termos do caput do artigo 173 da Constituição Federal: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”

<sup>733</sup> Sobre as estatais e os requisitos constitucionais do artigo 173, cf.: GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. *Op. cit.*, p. 286 e seguintes; e OCTAVIANI, Alessandro Serafim; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. *Op. cit.*, p. 57 e seguintes.

<sup>734</sup> GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. *Op. cit.*, p. 16.

como uma iniciativa para ocupar o vazio deixado pela EMBRAFILME. A empresa pública foi constituída sob a forma de sociedade anônima e vinculada à Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, tendo por finalidades: a distribuição de filmes no país e no exterior; a realização de mostras e apresentação em festivais, no país e no exterior, visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais, artísticos e científicos; a realização de atividades comerciais relacionadas com o objetivo principal de sua atividade; e a coprodução e participação na realização de obras audiovisuais de qualquer natureza (artigo 2º da Lei nº 1.672/1991, que autoriza sua criação). Para concretizar estes objetivos, a RioFilme atua principalmente em três frentes: distribuição de títulos, fomento e articulação e facilitação para filmagens no território do Município.

No primeiro caso, a RioFilme firma contratos de distribuição com produtoras para exploração de filmes, aos moldes da iniciativa privada. A empresa foi uma das principais responsáveis pela distribuição de obras nacionais no chamado “cinema da retomada”, em meados da década de 1990 em diante, inclusive, com uma média de lançamentos por ano superior a outras empresas–do mercado:

**Tabela 55. Distribuidoras com maior presença em termos de filmes e anos (1995-2017)**

Distribuidora	Filmes	Anos de Presença	Média de Filmes por ano	Período
RioFilme	199	20	9,95	1995-2013;2017
Pandora	60	18	3,33	1999;2001-2017
Fox	42	18	2,33	1999;2001-2017
Warner	38	18	2,11	1999-2007;2009-2017
Pipa	23	16	1,44	2005-2009;2011-2017
Imovision	56	15	3,73	2003-2017
Europa	54	14	3,86	2003-2011;2013-2017
Imagem	56	13	4,31	2003-2004;2006;2008-2017
Downtown	130	12	10,83	2006-2017
Sony	27	12	2,25	2006-2017
Videofilmes	36	11	3,27	2003-2005;2007-2011;2013;2015-2017
Polifilmes	35	11	3,18	2005-2006;2008-2017
Paris	97	10	9,70	1995;1997;2005;2008;2010-2013;2016-2017
Columbia	38	10	3,80	1996-2005

Observação: Na totalização de filmes de cada distribuidora foram contados os filmes distribuídos isoladamente ou em co-distribuição.

Fonte: GIMENEZ, Fernando (2019).<sup>735</sup>

A atividade de fomento da RioFilme varia de acordo com as prioridades e concepções de cada um de seus diretores. De maneira geral, a estatal faz tanto aportes não reembolsáveis e reembolsáveis, estes últimos normalmente na modalidade de investimento ou coprodução. As finalidades são variadas como financiamento do desenvolvimento, da produção, de

<sup>735</sup> GIMENEZ, Fernando Antonio Prado. A competição na distribuição do cinema Brasileiro de 1995 a 2017. *Revista Livre de Cinema*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 83-93, 2019.

mostras e festivais, de jogos eletrônicos, da qualificação de profissionais, entre outras. Os projetos são selecionados por meio de chamadas públicas. Desse modo, no edital constarão as regras de participação, critérios de seleção, comissões de seleção, minutas de contratação, entre outras informações e documentos relevantes ao certame.

A RioFilme também possui um departamento denominado *Rio Film Commission* (RFC), voltado a atrair e facilitar produções audiovisuais na cidade. Um dos serviços prestados pelo escritório é receber e processar com mais agilidade pedidos de filmagem em locações públicas. A *Film Commission* também oferece apoio para conectar produtoras com locações privadas no Rio de Janeiro. A RFC também publica um guia com informações importantes e cuidados para produções que desejam filmar no Município.

Nessa mesma toada, é interessante mencionar que a RioFilme lançou em 2022 um edital para investimento na modalidade *cash rebate*. Esse mecanismo é bastante utilizado nos EUA e também por alguns países que desejam atrair produções para seu território. Nesse caso, o Estado concede restituições, reembolsos ou custeio de despesas ou tributos locais à produtora que se comprometer a fazer filmagens na cidade. Logo, a intenção do *cash rebate* é baratear a produção e atrair filmagens no território, com a expectativa de movimentar a economia, gerar empregos e até dinamizar cadeias de turismo a depender da exposição das locações nas obras audiovisuais. No caso da RioFilme, o edital previa o investimento de 30% do valor gasto, por produções audiovisuais, em despesas elegíveis, no município do Rio de Janeiro.

Até o fechamento deste trabalho, não encontramos dados mais recentes sobre a relação investimento e restituição dos aportes realizados pela RioFilme.<sup>736</sup> De todo modo, nos parece necessário observar que o aparente déficit não denota necessariamente algum tipo de ilegalidade ou ineficiência da atuação da empresa. A estatal é criada e mantida para atender um dado interesse público positivado na legislação. Em outras palavras, o foco da atividade da RioFilme não é o retorno financeiro dos investimentos em si, mas cumprir com a promoção e distribuição do audiovisual.

A cidade de São Paulo também se mobilizou para uma iniciativa semelhante, com inspiração e aproveitamento de quadros técnicos da própria RioFilme. Assim, por meio da Lei Municipal nº 15.929/2013, autorizou-se a criação da Empresa de Cinema e Audiovisual de

---

<sup>736</sup> Para uma revisão do retorno sobre os investimentos entre 2009 e 2013, conferir: ROCHA, Felipe Caldeira Marron da. *Política Cultural Audiovisual sob o Prisma do Mecanismo de Investimento Reembolsável da RioFilme*. Dissertação (Mestre em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.



São Paulo (Spcline). A estatal foi instituída como sociedade de economia mista, sob a forma de sociedade anônima e é vinculada à Secretaria Municipal de Cultura.<sup>737</sup>

A Spcline tem como objeto social a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico, tecnológico e científico da atividade cinematográfica e audiovisual do Município de São Paulo (artigo 1º da Lei). Para cumprir com seus objetivos, a legislação autoriza ações e programas em diversos segmentos do audiovisual.<sup>738</sup>

Atualmente, a página oficial da Spcline divide as ações da estatal em dez programas: (i) o Programa de Atração de Filmagens à Cidade e ao Estado de São Paulo – Cash Rebate, que prevê o reembolso de parte das despesas elegíveis de projetos audiovisuais na cidade, uma vez selecionados no respectivo edital; (ii) o Circuito Spcline, que é a rede pública de cinemas da cidade; (iii) o fomento via editais, que também pode ocorrer a título reembolsável ou não reembolsável, voltado a vários segmentos e etapas da produção; (iv) o apoio a eventos; (v) ações de formação e qualificação na área; (vi) o Observatório Spcline, departamento responsável pela coleta, armazenamento e produção de inteligência a partir de dados; (vii) o Plano de Políticas Afirmativas da Spcline, que estabelece metas para ampliar a participação de mulheres cis, pessoas transgênero e pessoas negras no setor audiovisual de forma ampla, tendo assim impacto na organização e lançamento dos editais de fomento; (viii) a *São Paulo Film Commission*, que oferece assistência para a realização de produções audiovisuais na capital paulista, por exemplo, centralizando e facilitando a análise dos pedidos de filmagem na cidade<sup>739</sup>; (ix) a Spcline Game, primeira incubadora voltada para o setor de jogos eletrônicos; e (x) o Spcline Play, primeira plataforma de *streaming* público do Brasil, com foco em conteúdo nacional, paulista e paulistano.

<sup>737</sup> Inicialmente, havia uma articulação entre o município e o Estado de São Paulo para que o capital inicial de R\$ 50 milhões fosse integralizado por ambos. Porém, o Estado acabou não honrando seu compromisso.

<sup>738</sup> O artigo segundo da mesma lei prevê o seguinte: “Para a consecução de seu objeto social, poderá a Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo, relativamente à atividade cinematográfica audiovisual do Município de São Paulo: I – desenvolver, financiar e implementar políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico, tecnológico, científico, religioso e temático; II – subsidiar a realização de produtos e serviços, ou neles investir; III – subsidiar eventos promocionais, ou neles investir, no País e no exterior; IV – comercializar e distribuir produtos, direitos e serviços no País e no exterior; V – atuar como “film commission”, facilitando as filmagens e promovendo a imagem da Cidade de São Paulo; VI – desenvolver, investir, subsidiar ou apoiar ações de formação, capacitação e requalificação nas áreas correlatas; VII – subsidiar ações de pesquisa e desenvolvimento científico e artístico ou nelas investir; VIII – subsidiar a construção de espaços físicos destinados a essa atividade ou investir na sua construção e operação; IX – investir no desenvolvimento de empresas da atividade audiovisual; X – participar de fundos de investimentos. Parágrafo Único – A Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo poderá, ainda, explorar serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observada a legislação aplicável”.

<sup>739</sup> O assunto está disciplinado no Decreto nº 59.905/2016, que estabelece as normas e procedimentos para realização de filmagens e gravações na cidade de São Paulo.

De acordo com o relatório de *Impacto Socioeconômico no Setor Audiovisual de 2015 a 2021* publicado pela estatal, no período, foram investidos 90 milhões de reais, com 38 editais lançados e 640 projetos contemplados. Estima-se que para cada um real investido pela Spcine, o retorno médio para o setor é de R\$ 20,74 e para os cofres públicos de R\$ 1,09. O mesmo documento também indica que o investimento de R\$ 10 milhões via *cash rebate* impulsionou outros R\$ 43 milhões de investimento na cidade, com 14 mil empregos diretos e indiretos impactados, além da seleção de três projetos com visibilidade internacional.<sup>740</sup>

Não pretendemos avançar demasiadamente na experiência paulistana e carioca, uma vez que o objeto desta pesquisa se volta ao ordenamento federal. Porém, queremos tecer aqui uma crítica que reforça o argumento principal acerca do perfil de financiamento federal para o setor que se consolidou nos últimos anos e que será apresentado no próximo capítulo com mais detalhes.

Tanto a RioFilme quanto a Spcine investem parte significativa de seus orçamentos discricionários no fomento à produção audiovisual, incluindo aqui a etapa de desenvolvimento e de realização de obras. Como veremos, as leis de incentivo e o Fundo Setorial já se prestam para esta finalidade. Nos parece que o ideal seria que estas se empenhassem em programas de impacto local, em especial, com alguma relação com o espaço urbano municipal. Em outras palavras, ambas poderiam desenvolver iniciativas voltadas a: melhorar a gestão e preservação de cinemas públicos municipais; ampliar a rede de exibição em bairros não atendidos por cinemas e cineclubes; criar e manter locações, estúdios, ilhas de edição, *coworkings* e outras salas e estruturas de apoio com preços acessíveis e compartilhadas entre produtoras locais; fomentar a integração do mercado local em distritos ou bairros criativos para geração de novos negócios; incentivar outras ações e assim sucessivamente.

---

<sup>740</sup> Cf.: SPCINE. *Impacto Socioeconômico no Setor Audiovisual de 2015 a 2021*. São Paulo, 2022.

## V. INSTRUMENTOS DE DIREITO ECONÔMICO DO AUDIOVISUAL

É urgente trocar o velho paradigma que vê na simples produção a solução do cinema brasileiro – venham os recursos de onde vierem – e, por outro lado, o da auto-sustentabilidade. Segundo o novo paradigma, o filme brasileiro além de ser produzido tem que ser visto e para isso precisa ser distribuído e exibido.

GUSTAVO DAHL<sup>741</sup>

A busca pela concretização dos objetivos previstos na Constituição Federal para a ordem econômica e ordem social se dá pelo manejo de instrumentos de direito econômico. Desse modo, o Estado pode atuar em múltiplos sentidos, prestando serviços públicos, disciplinando juridicamente a atividade econômica, estabelecendo mecanismos de indução ou atuando diretamente no mercado por meio de estatais.<sup>742</sup>

Neste capítulo, pretendemos tratar dos instrumentos de direito econômico do audiovisual voltados à concretização dos objetivos da Política Nacional do Cinema e da Constituição. Para fins metodológicos, dividimos o capítulo em quatro partes.

Em primeiro lugar, trataremos com maiores detalhes dos programas de financiamento público para o setor audiovisual, tanto as leis de incentivo como o FSA. Queremos apresentar também o problema da priorização de um tipo específico de gasto e suas limitações na construção de uma política industrial.

No segundo momento, serão apresentados outros programas setoriais e outras formas de atuação do Estado na disciplina jurídica do Estado: a definição de produtora e obra nacional e independente; o Programa Cinema Perto de Você, o Vale-Cultura, a Meia-Entrada, as Cotas de Tela, a Cinemateca e o Centro Técnico do Audiovisual, bem como algumas outras obrigações legais voltadas a disciplinar o comportamento dos agentes desse mercado. Nossa

<sup>741</sup> DAHL, Gustavo. Encontro tenta desvendar novo paradigma do cinema brasileiro. *Revista de Cinema*, São Paulo, 2000.

<sup>742</sup> Na classificação de Eros Grau, a atividade econômica é tratada como um gênero, no qual estão inclusos tanto os serviços públicos, quanto as atividades econômicas em sentido estrito. Os primeiros compreenderiam aquelas atividades vinculadas ao interesse social, indispensáveis à consecução da coesão social. A atividade econômica em sentido estrito, por sua vez, designaria aqueles campos típicos da exploração especulativa pela iniciativa privada, ou seja, o “domínio econômico”. Assim, o Estado atuaria no campo da atividade econômica (em sentido amplo) de duas maneiras: através da prestação de serviço público ou de intervenção, quando se referir ao campo da atividade econômica em sentido estrito. A intervenção, por sua vez, ocorrerá em quatro modalidades: (i) por absorção; (ii) por participação; (iii) por direção; e (iv) por indução. Nos dois primeiros casos (intervenção por absorção e por participação), diz-se que o estado intervém no domínio econômico, pois assume de fato o papel de agente econômico no mercado. Nos dois últimos casos (indução por direção e por indução), trata-se de intervenção sobre o domínio econômico, uma vez que o Estado desenvolve uma ação regulatória da atividade econômica (em sentido estrito). Não pretendemos adentrar nos méritos ou problemas envolvendo essa classificação neste trabalho. Cf. GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. Op. cit., p. 108 e 145-146.

intenção aqui não é esmiuçar cada um desses programas e nem mesmo seus respectivos diplomas, mas sim apresentar esse panorama com os resultados práticos obtidos, quando tais dados estiverem disponíveis. Tampouco trataremos das políticas que vigoraram por pouco tempo no âmbito nacional, seja pela sua transitoriedade, seja pela falta de indicadores pertinentes.

Em terceiro lugar, queremos apontar alguns problemas contemporâneos em assuntos estratégicos e pautas relevantes para o setor audiovisual e que demandariam alguma revisão ou aprimoramento em sua disciplina jurídica. Frise-se que este trabalho se restringiu à janela do setor cinematográfico, de modo que não trataremos de polemicas como a regulação do *streaming*.

Por fim, encerraremos o capítulo retomando o programa constitucional para a cultura e sua relação com o direito econômico, seguido de um exercício de imaginação para possíveis caminhos de revisão do ordenamento, com foco em uma reformulação que vise corrigir certas distorções e tenha foco na industrialização do setor, como meio de promoção do desenvolvimento e concretização do programa constitucional da cultura e da ordem econômica.

## V.1. Financiamento público para o setor audiovisual

O que não temos é capitalistas para explorar essa indústria e fazer lindas e bem posadas fitas que levem a verdura de nossas florestas, a grandeza de nossos riso, a vastidão de nossos campos, o antro de nossas feras, a beleza de nossas moças, fixadas na película sensível, a todos os recantos do globo.

AMADOR SANTELMO<sup>743</sup>

Só o que nos falta são capitais.

OTÁVIO DE FARIA<sup>744</sup>

O que desejamos, antes de mais nada, é ter um cinema solidamente assentado em bases comerciais. Se bem que não nos faltem problemas de ordem artística, os de ordem financeira são ainda mais imperativos.

DÉCIO DE ALMEIDA PRADO<sup>745</sup>

O financiamento à atividade audiovisual é um dos aspectos mais importantes da política setorial. Já afirmamos antes que a produção de filmes e séries exige uma grande inversão de capitais no momento inicial das filmagens e na campanha de *marketing* para o lançamento; no entanto, o retorno financeiro em si é incerto e a amortização pode demandar um longo período de tempo.

Em um contexto de dominação americana do mercado nacional, a renda produzida pela bilheteria, assinaturas de serviços, compras de subprodutos e derivações da obra, entre outras fontes, é apropriada pelas companhias estrangeiras. Desse modo, se o produto brasileiro tem dificuldade de acessar o público consumidor, esta amortização dos investimentos já realizados e a sustentabilidade de uma produção recorrente são comprometidas.

O financiamento público é uma solução para repartir com o produtor o risco do negócio, ou mesmo, em alguns casos, assumi-lo integralmente. A forma de aporte do Estado pode ocorrer de diferentes modos, a depender do objetivo da política, tais como incentivos via benefícios fiscais, fomento a título não-reembolsável, investimentos com participação nos resultados da obra, mútuo ou prêmios por desempenho.

A agenda do financiamento público para a produção também é antiga no Brasil e remonta, no mínimo, a década de 1920, na qual encontramos artigos de jornais e revistas solicitando capitais para a realização dos filmes. Ao longo dos primeiros anos da atuação do

<sup>743</sup> SANTELMO, Amador. A arte cinematográfica no Brasil. *A Fita*, Rio de Janeiro, 3 de mai. De 1921 *apud* VIANY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 49

<sup>744</sup> FARIA, Otavio de. Cinema Russo e Cinema Brasileiro. *O fã*, Rio de Janeiro, out. de 1928 *apud* VIANY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 49.

<sup>745</sup> PRADO, Décio de Almeida *apud* VIANY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 93.

Estado na área, é possível constatar algumas iniciativas como as encomendas de obras educativas e jornalísticas pelo INCE e prêmios de desempenho. Alex Viany chegou a apresentar uma proposta no II Congresso Nacional do Cinema Brasileiro (1953) para a criação de uma carteira de financiamento do Banco do Brasil específica para a atividade cinematográfica.<sup>746</sup> Contudo, a formação de linhas de financiamento estruturadas, recorrentes e abrangentes custou a se tornar parte de nossa política.

Quando a crise econômica da Vera Cruz se tornou pública, seu administrador Franco Zampari chega a pleitear um empréstimo ao Banco do Brasil que, apesar de pareceres favoráveis do responsável por analisar a situação da empresa, nunca libera o recurso. O Banco do Estado de São Paulo, maior credor até então, cogita assumir os negócios da companhia, mas uma campanha ambígua da mídia, que pedia tanto a proteção estatal, quanto condenava qualquer ingerência do governo, acaba afastando o auxílio oficial. O fechamento do estúdio paulista irá causar uma comoção que culmina na criação do INC em 1966, com as primeiras experiências estruturadas de financiamento à produção.<sup>747</sup>

Conforme indicado no terceiro capítulo, do INC surgirá a EMBRAFILME, que amplia substancialmente o volume de financiamento público para a produção nacional. Foi durante os anos da estatal que o Brasil logrou alcançar a maior taxa de ocupação cinematográfica da história, como vimos, não apenas pelos investimentos aportados pela empresa, mas pela sua atuação ostensiva no segmento de distribuição, além da relevante atuação regulatória do CONCINE que permitiu modelos de negócio alternativos como a Boca do Lixo.

A crise política e orçamentária da Estatal com o seu derradeiro fechamento nos anos noventa gera uma crise no modelo de financiamento ao audiovisual vigente, levando à quase estagnação dos lançamentos nacionais. A pressão do setor por uma política alternativa de fomento irá conduzir à aprovação das leis de incentivo com base em renúncias fiscais, ainda no começo da década, e, a partir de 2006, com a criação do FSA, é criado um novo eixo de financiamento público via investimento direto do Estado. Trataremos a seguir desses mecanismos de financiamento vigentes, em especial, as leis de incentivo e o FSA.

É verdade que o financiamento público ao audiovisual não se encerra nessas duas categorias de programas e instrumentos jurídicos. A SAV, por exemplo, já chegou a experimentar programas de financiamento com recursos de outras fontes, inclusive, a partir de seu orçamento discricionário.

---

<sup>746</sup> AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. Op. cit., p. 243.

<sup>747</sup> CATANI, Afrânio Mendes. *A Aventura Industrial e o Cinema Paulista (1930-1955)*. Op. cit., p. 225.

Nesse mesmo sentido, a ANCINE também implementou programas realizados a partir de recursos próprios, tais como contribuições para o Fundo Ibero-americano de apoio Ibermedia, para a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (RECAM), para a participação de produtoras em rodadas de negócio internacionais e no Oscar, entre outras iniciativas como os prêmios de desempenho comercial e artístico.<sup>748</sup> Mencionamos anteriormente que o próprio BNDES, entre 2006 e 2017, disponibilizou uma

---

<sup>748</sup> “[A] partir do ano de 2005, os mecanismos de apoio à produção, que eram essencialmente de natureza seletiva, foram complementados por mecanismos automáticos, ou seja, mecanismos que fossem dotados de critérios objetivos previamente estabelecidos, de modo a enaltecer os princípios da impessoalidade e da publicidade. Nesse sentido, foram criados dois mecanismos automáticos de fomento audiovisual: (i) Prêmio Adicional de Renda (PAR), destinado a produtores, distribuidores e exibidores conforme a renda bruta de bilheteria de longas-metragens brasileiros lançados comercialmente no mercado de salas de cinema<sup>131</sup>; (ii) Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB), destinado a produtores segundo as participações e premiações de longas-metragens brasileiros em festivais nacionais e internacionais. O PAR foi criado a partir da regulamentação do art. 54 da MP. 2.228-1/01, que apenas ocorreu posteriormente através da Instrução Normativa nº 44, de 11 de novembro de 2005. De acordo com o artigo 4º desse documento, a ANCINE se obriga a lançar um edital, no primeiro semestre de cada exercício fiscal, com base na sua disponibilidade orçamentária e financeira. O valor total do Prêmio Adicional de Renda, assim como os critérios adicionais para a concessão, utilização e prestação de contas dos recursos, é concedido na forma de apoio financeiro. Para a concessão do prêmio, considera-se o desempenho das produções nacionais nas bilheterias do país, incluindo o tempo de exibição e os valores arrecadados com a venda de ingressos – auferida até 31 de janeiro do ano de premiação, segundo Instrução Normativa nº 86. Cada edição do PAR considera as produções cinematográficas que tiveram lançamento comercial a partir de 12 meses anteriores ao dia 30 de novembro do ano de referência. [...]. [As Instruções Normativas da ANCINE] incluem desde definições sobre quais empresas podem participar dos editais até como deve funcionar o Termo de Concessão, celebrado com cada empresa contemplada, que define o conjunto de atividades nas quais os recursos do prêmio podem ser investidos. Vale ressaltar que os valores percebidos não são um prêmio propriamente dito, porquanto o valor precisa ser reinvestido em um projeto de destinação de recursos e passa pelo procedimento de Prestação de Contas como todos na ANCINE. Nesse sentido, o PAR pode ser visto como o primeiro recurso para viabilizar o próximo projeto do agente econômico. O PAR Produção e o PAR Distribuição foram substituídos pelos editais do PRODAV 06, apenas o PAR exibição permaneceu sob formato original. No que concerne ao Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB), trata-se de um mecanismo de fomento voltado para a concessão de apoio financeiro às empresas produtoras em razão de premiação ou indicação de longas-metragens brasileiros, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais. A Instrução Normativa nº 56, de 25 de setembro de 2006, prevê a pontuação das obras para a contabilização. Assim como ocorre no caso do PAR, os valores auferidos pelas empresas não são um prêmio propriamente dito, posto que os valores auferidos precisam ser reinvestidos em um projeto de destinação de recursos, isto é, a empresa deve aplicar esses recursos para determinado fim estabelecido pela ANCINE como contrapartida e passam pelo procedimento de Prestação de Contas. O PIQCB foi substituído pelos editais PRODAV 07 [...]. Ademais, destaca-se que esses dois mecanismos (PAR e PIQCB) estão dentro do Suporte Financeiro Automático (SUAT), sistema de financiamento público no qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário direto, i.e., o fomento automático” (ZUBELLI, Luana Maira Rufino Alves. *Uma Visão Sistêmica das Políticas Públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 112-114).

linha de financiamento subsidiado chamada BNDES Procult, que podia ser acessada por empresas do setor cultural e criativo.<sup>749</sup>

Contudo, muitas dessas iniciativas tiveram poucas edições ou foram descontinuadas há algum tempo, carecendo inclusive de indicadores que possam permitir uma análise mais aprofundada nesse momento da pesquisa.<sup>750</sup> Desse modo, optamos por tratar daqueles instrumentos jurídicos de fomento consolidados na Política Nacional de Cinema e no ordenamento legal vigente.

### V.1.a. As leis de incentivo

As chamadas “leis de incentivo” ou o “fomento indireto” são terminologias utilizadas para designar políticas que operam por meio de renúncias fiscais para induzir aportes de contribuintes em projetos culturais. Nesse contexto, o Estado renuncia à sua receita tributária para o custeio da atividade audiovisual, realizando assim gastos públicos indiretos.

As leis de incentivo são a expressão do ideário liberal no campo das políticas culturais. O pressuposto é que o Estado não deve atuar assertivamente na organização das atividades

---

<sup>749</sup> Luana Zubelli traz os seguintes indicadores sobre o programa: “Para todas atividades culturais, entre 2007 e 2016, foram aprovadas 96 operações, com um valor total de R\$ 1,8 bilhão. Em relação ao setor audiovisual, no que se refere à produção de conteúdo, nos 11 anos desde sua criação, foram apoiados: (i) 5.512 minutos animados em 520 episódios de 13 séries e dois longa-metragem de animação; (ii) 13 séries e 18 longas de ficção e sete documentários; (iii) dez operações para apoio a planos de negócios, que incluíram, além das produções audiovisuais, a estruturação de núcleos criativos, ações de capacitação e de melhorias de gestão. Em relação à exibição, os destaques foram: (i) implantação de 331 novas salas; (ii) modernização de outras 811 salas (incluindo digitalização) a partir de recursos do FSA com gestão da ANCINE; (iii) 77.930 assentos novos ou reformados” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 117). Sobre o BNDES Procult, conferir ainda: BNDES. Informe Setorial da Área Industrial, n. 31, dez. 2013. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1905/3/Informe\\_31\\_final.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1905/3/Informe_31_final.pdf)>. Acesso realizado em 19 de maio de 2023. De acordo com informe setorial do próprio Banco, o desembolso específico para o setor audiovisual foi da ordem de R\$ 351 milhões entre 2007 e 2013. Contudo, esse dado incorpora também aportes do BNDES por mecanismos diversos (inclusive leis de fomento) e não apenas o Pro Cult. Cf. BNDES. Informe Setorial da Área Industrial. N.º 31, dez, 2013.

<sup>750</sup> Podemos citar aqui um exemplo de programa previstos em lei, mas com baixíssima disponibilidade de dados. A Lei n.º 10.179/2001, até 2014, previa que o Poder Executivo estava autorizado a emitir títulos da dívida pública com a finalidade de utilização em projetos voltados às atividades de produção, distribuição, exibição e divulgação, no Brasil e no exterior, de obra audiovisual brasileira, preservação de sua memória e da FNC (artigo 1º, inciso V). Segundo Fábio Cesnik: “Com esse mecanismo é possível converter títulos da dívida externa brasileira (principalmente C-Bonds) adquiridos no exterior para aplicação na atividade audiovisual brasileira (os títulos são convertidos em NTN-Série D e adquiridos por um banco brasileiro). A grande vantagem que se vislumbrou alguns anos atrás foi o deságio presente na aquisição desses títulos. Era possível adquirir um C-Bond por 50% do valor de face. Nesse período, vários filmes utilizaram o benefício, dentre os quais o grande sucesso brasileiro ‘Cidade de Deus’, produzido pela O2 Filmes” (CESNIK, Fábio. Guia do Incentivo à Cultura. 3ª edição. Barueri: Manole, 2012, p. 134-35).



culturais e tampouco na definição dos projetos prioritários de acordo com o interesse público. Nessa sistemática, delega-se ao mercado a opção de fato sobre quais iniciativas merecerão ou não o aporte incentivado, ou seja, é o interesse privado que resolve em última instância qual o perfil de cultura financiada, ainda que com os recursos públicos da renúncia fiscal. O Estado apenas faz um controle de viabilidade técnica e orçamentária, além de uma adequação do escopo dos projetos aos fins de norma. Adicionalmente, também é responsável pela fiscalização da execução dos projetos, na mesma lógica de controle do uso do recurso público.

É comum que a literatura que trata do assunto associe as leis de incentivo ao chamado *marketing cultural*. De fato, as empresas patrocinadoras de projetos culturais normalmente realizam os aportes financeiros com base em critérios de visibilidade e promoção de suas marcas junto ao seu público de consumidores. No caso do audiovisual, existem dois mecanismos de financiamento que se enquadram dentro dessa lógica de *marketing cultural*: a Lei nº 8.313/1991, que institui o PRONAC, e o artigo 1º-A da Lei nº 8.685/1993, a Lei do Audiovisual. Os patrocinadores de projetos inscritos nessas leis poderão expor suas marcas no produto final como uma das contrapartidas pelo apoio realizado, além do próprio benefício fiscal.

Contudo, o fomento indireto para o setor possui outras modalidades que não se limitam necessariamente a esta sistemática: a aquisição de quotas de participação no resultado de obras audiovisuais (artigo 1º da Lei nº 8.685/1993), os FUNCINES (artigo 41 e seguintes da MP nº 2.228-1/2001) e os estímulos à coprodução (artigos 3º, 3º-A da Lei nº 8.685/1993 e 39, inciso X, da MP nº 2.228-1/2001). Neste tópico, iremos tratar de todos estes mecanismos citados.

#### V.2.a.i. Programa Nacional de Apoio à Cultura

Começaremos pela Lei nº 8.313/1991, também conhecida como “Lei Rouanet”, que institui o PRONAC. Já indicamos no terceiro capítulo que após o desmonte das políticas e instituições culturais no início da Nova República, esta lei foi aprovada como uma resposta aos protestos da área cultural pela ausência de um programa efetivo de apoio financeiro para a área. Nesse contexto, a Rouanet trouxe algumas modalidades de financiamento à cultura, dentre elas, a figura do mecenato (artigo 2º, inciso III, e 18 e seguintes).

O fomento indireto pelo mecenato funciona da seguinte maneira: um proponente, ou seja, o idealizador ou titular de um projeto cultural apresenta uma proposta no Ministério da

Cultura. No formulário de inscrição, explica-se no que consistirá sua ação, os objetivos a serem atingidos, os benefícios para a sociedade, quanto custará essa atividade, quais serão as contrapartidas sociais, as medidas de acessibilidade, entre outras informações e documentos definidos por ato do próprio Ministério (atualmente a IN nº 1/2023, do Ministério da Cultura). O órgão irá fazer uma análise de cumprimento dos requisitos formais da legislação, bem como de viabilidade técnica e orçamentária do projeto cultural, sendo vedada discriminações em virtude do mérito ou conteúdo.<sup>751</sup>

Caso o projeto cultural esteja de acordo com as regras da legislação, o Ministério autoriza a captação de recursos no mercado. A partir desse momento, o proponente irá buscar apoiadores interessados em aportar recursos no projeto. Em troca desse apoio, os incentivadores poderão expor seu nome ou marca (no caso de patrocínios), receber contrapartidas negociadas (como quotas de ingressos) e usufruir do benefício fiscal previsto na Lei Rouanet.

No caso de projetos na área audiovisual, mais precisamente, na hipótese de projetos voltados à produção de curtas e médias, bem como de festivais internacionais, o pedido deve ser realizado para a ANCINE.<sup>752</sup> Logo, nesses casos específicos, é a agência que faz a análise de legalidade e fiscalização do projeto de modo semelhante ao exposto acima.

Uma vez que os recursos são captados, o proponente executa o projeto de acordo com a proposta previamente aprovada e presta contas ao final. A depender da instrução normativa vigente, é possível que o Ministério da Cultura exija uma carta de intenção de um patrocinador ou comprovação de captação de parte dos recursos mesmo antes da aprovação do projeto para captação e execução – medida esta tomada como economia dos atos da administração. De todo modo, feita a captação e executado o projeto, o proponente deve

---

<sup>751</sup> Nos termos do artigo 39 da Lei nº 8.313/1991: “Art. 39. Constitui crime, punível com a reclusão de dois a seis meses e multa de vinte por cento do valor do projeto, qualquer discriminação de natureza política que atente contra a liberdade de expressão, de atividade intelectual e artística, de consciência ou crença, no andamento dos projetos a que se refere esta Lei”.

<sup>752</sup> Essa previsão encontrava-se de forma clara no artigo 3º da IN nº 125/2015 da ANCINE, mas não ficou literal na Instrução que a substituiu, a IN nº 158/2021. A atribuição dessa competência foi feita inicialmente no Decreto n.º 4.456/2002, que prevê: “Art. 1º É de competência exclusiva da Agência Nacional do Cinema - ANCINE: I - a análise, aprovação e acompanhamento da execução, bem como a análise das prestações de contas, dos projetos de obra cinematográfica ou videofonográfica documental, ficcional ou de animação que se habilitem à obtenção: [...] b) de incentivos fiscais previstos na Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que se enquadrem nos formatos definidos nos incisos IX, X, XI e XII do art. 1º da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, bem como aqueles referentes à distribuição e comercialização de obras cinematográficas e videofonográficas, participação em mercados cinematográficos e videofonográficos, festivais internacionais e projetos de exibição e de infra-estrutura; c) cumulativa de incentivos fiscais previstos nas Leis nos 8.313, de 1991, e 8.685, de 1993;”

comprovar tanto o cumprimento do objeto prometido quanto a correta aplicação dos recursos, nos termos autorizados pelo órgão e de acordo com as regras da instrução normativa.

Evidentemente, esse procedimento que apresentamos acima passou por diversas simplificações intencionais. As instruções que disciplinam o processo administrativo do mecenato incentivado são recorrentemente alteradas de acordo com cada gestão governamental, muitas vezes com mudanças bastante significativas de prazos, tetos orçamentários, vedações de contrapartidas, entre outros assuntos. Por esse motivo, preferimos destacar aqui mais o procedimento geral e a economia política estabelecidos na lei.

A legislação autoriza que uma parte ou a integralidade dos aportes realizados em projetos culturais pelo Ministério da Cultura possam ser deduzidos do imposto de renda devido. O benefício fiscal efetivo varia de acordo com três critérios: (i) o tipo de projeto cultural, que poderá enquadrar-se no artigo 18 da lei, para aqueles setores considerados menos atrativos ao mercado e menor apelo de público, ou nos artigos 25 e 26, para os demais setores culturais; (ii) o tipo de contribuinte, se pessoa física ou jurídica (sempre tributada no lucro real); e (iii) o tipo de aporte, se patrocínio, com possibilidade exposição do nome e/ou marca do apoiador, ou doação, quando não há essa contrapartida. No quadro abaixo, sintetizamos qual o benefício a ser utilizado em cada caso e seus respectivos limites legais:

**Tabela 56. Quadro-síntese dos benefícios fiscais da Lei Rouanet**

Enquadramento do projeto cultural	Artigo 18 da Lei Rouanet		Artigo 26 da Lei Rouanet	
<b>Tipos de projeto enquadráveis</b>	Projetos culturais com menor apelo de público: a) artes cênicas; b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; c) música erudita ou instrumental; d) exposições de artes visuais; e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial; h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.		Projetos culturais com maior apelo de público: I – teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; II – produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; III – literatura, inclusive obras de referência; IV – música; V – artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres; VI – folclore e artesanato; VII – patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos; VIII – humanidades; e IX – rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial.	
<b>Apoiador</b>	Pessoa Jurídica	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Pessoa Física
<b>Valor de dedução</b>	Dedução de 100% do valor aportado.	Dedução de 100% do valor aportado.	Dedução de 30% do valor aportado a título de <b>patrocínio</b> e de 40%, a título de <b>doação</b> .	Dedução de 60% do valor aportado a título de <b>patrocínio</b> e de 80%, a título de <b>doação</b> .
<b>Limites de dedução</b>	Até 4% do imposto devido.	Até 6% do imposto devido.	Até 4% do imposto devido.	Até 6% do imposto devido.
<b>Operação contábil</b>	Dedução do imposto devido, sem possibilidade de lançamento como despesa operacional.	Dedução do imposto devido.	Dedução do imposto devido e abatimento como despesa operacional.	Dedução do imposto devido.
<b>Retorno efetivo (simulado)</b>	Para cada R\$ 1,00 aportado, recupera-se R\$ 1,00.	Para cada R\$ 1,00 aportado, recupera-se R\$ 1,00.	Para cada R\$ 1,00 aportado, recupera-se R\$ 0,73 na doação e R\$ 0,64 no patrocínio.	Para cada R\$ 1,00 aportado, recupera-se R\$ 0,86 na doação e R\$ 0,60 no patrocínio

Fonte: ALEM, Nichollas de Miranda (2017).<sup>753</sup>

No caso do setor audiovisual, a Lei Rouanet prevê a possibilidade de aportes nos seguintes eixos: (i) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos (artigo 18, § 3º, alínea “e”); (ii) produção de obras

<sup>753</sup> ALEM, Nichollas de Miranda. *O Direito Econômico da Cultura. Op. cit.*, p. 221.

cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual (artigo 18, § 3º, alínea “f”); (iii) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de cem mil habitantes (artigo 18º, § 3º, alínea “h”); (iv) produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres, desde que voltadas a beneficiar exclusivamente as produções independentes, bem como as produções culturais-educativas de caráter não comercial, realizadas por empresas de rádio e televisão (artigo 25, inciso II, e parágrafo único); e (v) rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial, (artigo 25, inciso IX).<sup>754</sup>

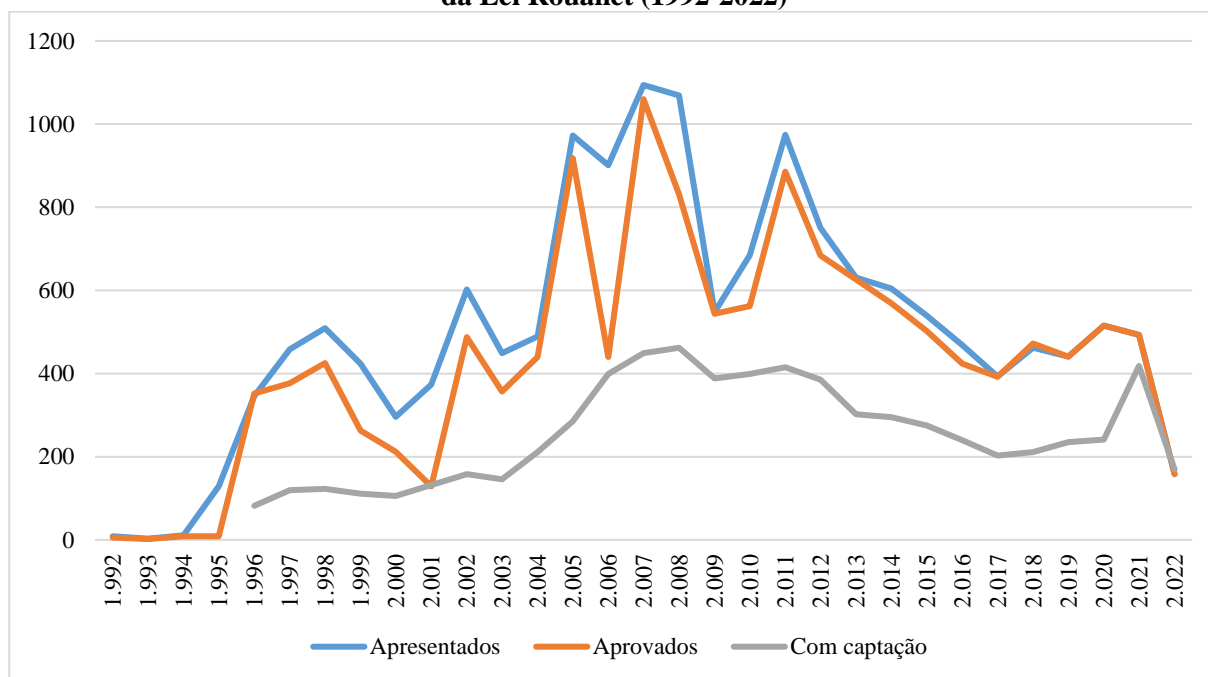
Vale sublinhar que as duas últimas hipóteses indicadas acima congregam projetos que concedem menor benefício fiscal aos doadores e patrocinadores. Historicamente, os apoiadores optam por incentivar projetos que garantam a renúncia tributária integral, de modo que há uma opção do legislador em considerar estas situações como menos prioritárias, menos carentes do apoio via recurso público ou já atendidas por outra política.

Na série histórica 1996-2022, 58% de todos os projetos apresentados foram aprovados para captação. Destes, cerca de 51% efetivamente conseguiram captar algum valor, o que corresponde a apenas 30% do total de projetos inicialmente apresentados. Quantitativamente, os projetos concentrados na área audiovisual demonstram um melhor desempenho que a média geral: com 86% de projetos aprovados e 51% de sucesso de captação entre os autorizados – em torno de 44% dos inicialmente apresentados.

---

<sup>754</sup> A Lei Rouanet passou por um processo de revisão normativa para retirar a possibilidade de financiamento a obras audiovisuais de longa-metragem. No texto seu texto original, constava a seguinte redação: “Art. 25. Os projetos a serem apresentados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas, de natureza cultural para fins de incentivo, objetivarão desenvolver as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios, à população em geral, que permitam o conhecimento dos bens de valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos: [...] II – produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; [...] Parágrafo único. Os projetos culturais relacionados com os segmentos culturais do inciso II deste artigo deverão beneficiar, única e exclusivamente, produções independentes conforme definir o regulamento desta Lei.” Em 99, a Lei n.º 9.874 é aprovada alterando o texto do parágrafo para restringir a hipótese de utilização: “Parágrafo único. Os projetos culturais relacionados com os segmentos do inciso II deste artigo deverão beneficiar exclusivamente as produções independentes, bem como as produções culturais-educativas de caráter não comercial, realizadas por empresas de rádio e televisão.” Em seguida, a MP nº 2.228-1/2001 substituiu o texto do artigo 3º. Em sua redação primeira tratava do seguinte: “Art. 3º Para cumprimento das finalidades expressas no art. 1º desta lei, os projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac atenderão, pelo menos, um dos seguintes objetivos: [...] II – fomento à produção cultural e artística, mediante: a) produção de discos, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográfica de caráter cultural;” Após a revisão, a alínea passou a vigorar do seguinte modo: “a) produção de discos, vídeos, obras cinematográficas de curta e média metragem e filmes documentais, preservação do acervo cinematográfico bem assim de outras obras de reprodução videofonográfica de caráter cultural;”. Neste caso, parece haver um resquício da divisão entre projetos de natureza cultural, sob a tutela do Ministério e a Lei Rouanet, e projetos de natureza comercial, sob a responsabilidade da ANCINE e da Lei do Audiovisual.

**Gráfico 43. Projetos apresentados, aprovados e com captação na área audiovisual no mecenato da Lei Rouanet (1992-2022)**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do SALIC.

A área audiovisual representou em média 10% do total de projetos com alguma captação de recursos. Cumpre observar que os dados disponibilizados pelo Ministério não espelham necessariamente a quantidade de ações ou montantes aplicados a quaisquer projetos relacionados ao audiovisual. Isso porque a forma de categorização indicada pelo proponente e adotada pelo órgão na análise pode deixar mostras, publicação de livros temáticos, entre outras iniciativas com um objeto transversal, em outras áreas que não o “audiovisual” em si:

**Tabela 57. Projetos com captação no mecenato por área cultural (1996-2022)**

Ano	Artes Cênicas	Artes Integradas	Artes Visuais	Audiovisual	Humanidades	Museus e Memória	Música	Patrimônio Cultural	Total	Particip. Aud. (%)
1.996	77	59	37	82	64		68	64	451	18,18%
1.997	126	112	61	120	109		110	97	735	16,33%
1.998	149	115	90	123	144		161	133	915	13,44%
1.999	169	70	90	111	185		200	130	955	11,62%
2.000	244	45	94	106	240		226	143	1098	9,65%
2.001	339	51	113	132	237		226	118	1216	10,86%
2.002	367	85	115	158	275		252	121	1373	11,51%
2.003	409	102	104	146	350		278	154	1543	9,46%
2.004	426	141	155	211	471		434	204	2042	10,33%
2.005	507	196	209	285	463		576	240	2476	11,51%
2.006	597	262	244	399	552		607	275	2936	13,59%
2.007	625	327	244	449	612		718	261	3236	13,88%
2.008	619	321	210	462	657		638	262	3169	14,58%
2.009	664	390	211	388	548		619	222	3042	12,75%
2.010	784	454	208	399	616		734	224	3419	11,67%
2.011	894	424	221	415	658		910	232	3754	11,05%
2.012	1017	234	296	385	567		884	212	3595	10,71%
2.013	1168	63	327	302	566		875	186	3487	8,66%
2.014	1116	12	321	295	561		874	153	3332	8,85%
2.015	1136	2	284	275	512		807	148	3164	8,69%
2.016	1043	1	223	240	458		729	145	2839	8,45%
2.017	1084		243	203	381	8	786	173	2878	7,05%
2.018	1230		298	211	421	22	882	185	3249	6,49%
2.019	1200		290	235	404	60	942	191	3322	7,07%
2.020	1106		305	241	443	106	875	179	3255	7,40%
2.021	1065		342	418	476	113	845	153	3412	12,25%
2.022	581		161	170	244	57	510	65	1788	9,51%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do SALIC.

Se observarmos o volume de recursos captados, a área audiovisual representou cerca de 8,5% do total do mecenato. Em termos de desempenho, o setor audiovisual conseguiu captar 27% do total autorizado pelo órgão, contra a média de 26% das demais áreas culturais. É interessante observar a maior participação desse setor nos primeiros anos da legislação, enquanto a Lei do Audiovisual ainda não havia tomado o protagonismo como o principal instrumento de financiamento à produção. Desse modo, em 1994, por exemplo, os projetos audiovisuais captaram 54% de todos os recursos incentivados:

**Tabela 58. Valor apresentado, aprovado e captado no mecenato (1992-2022)**

	Valor Apresentado	Valor Aprovado	Valor captado
<b>Total do Mecenato</b>	R\$ 123.861.874.356,28	R\$ 89.477.838.056,46	R\$ 24.044.851.395,60
<b>Audiovisual</b>	R\$ 12.188.456.267,38	R\$ 7.430.780.079,87	R\$ 2.051.033.414,50
<b>%</b>	9,84%	8,30%	8,53%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do SALIC.

**Tabela 59. Valores captados no mecenato por área (1993-2022)**

Ano	Artes Cênicas	Artes Integradas	Artes Visuais	Audiovisual	Humanidades	Museus e Memória	Música	Patrimônio Cultural	Total	% do Aud.
1993				6.303,65	14.909,13				21.212,78	29,72%
1994				304.742,63	183.748,94			45.260,00	533.751,57	57,09%
1995	284.350,00	217.650,00	900,00	5.834.551,48	807.002,25		50.000,00	5.719.310,79	12.913.764,52	45,18%
1996	15.759.753,49	20.332.961,86	7.232.109,08	17.496.403,19	4.913.864,41		20.317.659,01	25.650.485,35	111.703.236,39	15,66%
1997	22.944.223,05	46.208.596,82	11.875.924,54	36.436.393,27	18.991.461,42		25.425.905,56	46.066.802,75	207.949.307,41	17,52%
1998	22.963.903,04	47.058.150,53	16.864.501,45	32.095.325,31	22.028.875,00		38.089.930,27	53.472.683,23	232.573.368,83	13,80%
1999	29.893.132,90	35.272.800,06	17.966.831,28	19.563.582,48	27.148.194,03		42.242.719,86	39.283.248,63	211.370.509,24	9,26%
2000	59.748.238,54	40.907.239,99	35.358.719,61	22.730.363,17	33.263.286,23		58.824.732,77	39.181.265,48	290.013.845,79	7,84%
2001	82.503.717,99	45.743.760,90	27.244.338,38	45.095.852,93	40.827.660,14		76.907.295,36	49.803.440,33	368.126.066,04	12,25%
2002	74.256.545,91	51.051.590,46	31.331.823,15	45.274.649,81	37.476.093,81		52.767.242,00	52.455.978,51	344.613.923,65	13,14%
2003	92.539.378,11	54.264.162,73	33.505.433,86	37.676.199,10	53.184.152,74		72.189.343,29	87.535.277,27	430.893.947,10	8,74%
2004	101.002.884,14	50.769.418,87	43.946.059,14	50.331.603,34	81.500.803,66		91.326.334,50	93.256.828,06	512.133.931,72	9,83%
2005	137.021.249,72	78.411.914,32	70.046.414,75	72.768.324,68	80.268.669,30		143.675.583,67	145.516.692,20	727.708.848,64	10,00%
2006	176.003.527,45	97.628.060,61	82.708.610,90	112.439.927,06	93.557.200,68		151.428.813,03	142.059.228,92	855.825.368,65	13,14%
2007	166.148.608,43	145.825.818,05	101.646.387,97	113.520.393,29	109.401.191,92		211.565.904,14	142.780.603,90	990.888.907,71	11,46%
2008	169.950.174,02	158.595.976,64	70.653.727,54	114.339.117,31	106.639.205,48		213.301.648,39	130.367.496,40	963.847.345,78	11,86%
2009	188.838.776,55	205.067.625,07	90.506.987,44	92.779.909,69	76.038.473,57		196.541.069,80	130.280.160,20	980.053.002,32	9,47%
2010	246.456.905,89	206.487.115,15	80.743.762,76	110.637.238,99	95.937.486,28		245.828.660,62	181.470.212,39	1.167.561.382,08	9,48%
2011	290.690.239,65	192.195.021,02	120.856.158,21	117.269.207,28	104.111.820,01		313.074.207,71	186.783.981,60	1.324.980.635,48	8,85%
2012	353.123.384,51	77.764.119,89	177.361.533,76	116.353.126,58	102.938.136,29		291.963.466,92	158.273.436,70	1.277.777.204,65	9,11%
2013	410.123.049,81	13.529.341,90	184.141.765,93	93.656.122,51	100.424.800,58		272.906.433,99	187.044.234,89	1.261.825.749,61	7,42%
2014	442.472.305,01	3.254.134,50	230.699.577,61	87.233.425,92	99.650.195,04		305.357.678,90	167.229.284,15	1.335.896.601,13	6,53%
2015	434.250.269,73	536.933,00	195.765.895,45	87.879.612,70	91.521.261,71		275.400.813,52	117.424.482,31	1.202.779.268,42	7,31%
2016	391.448.372,54	27.415,00	192.478.490,95	89.271.052,82	87.712.772,91		252.569.167,54	135.319.966,01	1.148.827.237,77	7,77%
2017	451.007.836,42		159.795.170,32	79.971.143,40	83.433.773,23	7.773.861,98	255.819.385,70	151.362.227,96	1.189.163.399,01	6,72%
2018	478.468.928,43		186.345.050,48	81.720.930,09	95.643.940,54	14.119.991,62	279.328.774,92	162.101.457,80	1.297.729.073,88	6,30%
2019	480.580.437,02		188.294.255,80	85.516.059,21	94.753.322,75	77.047.142,02	318.798.401,84	236.775.183,70	1.481.764.802,34	5,77%
2020	404.928.468,71		177.793.574,90	74.901.929,67	100.315.663,37	159.700.737,55	328.076.988,23	254.246.170,33	1.499.963.532,76	4,99%
2021	472.642.098,04		296.175.143,25	157.146.187,69	134.698.322,19	311.188.313,98	441.752.672,40	268.728.161,50	2.082.330.899,05	7,55%
2022	153.288.166,44		62.066.941,20	50.783.735,26	47.621.191,33	50.269.280,02	118.433.170,73	50.618.786,31	533.081.271,29	9,53%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do SALIC.

A Secretaria Especial de Cultura subclassifica as “áreas culturais” apontadas acima em “segmentos”, de acordo com a natureza específica de cada projeto cultural. As denominações dos segmentos costumam evoluir com o tempo de acordo com mudanças de gestão e de acordo com a terminologia empregada nas instruções normativas. Não obstante, se organizarmos estes segmentos por proximidade temática, percebe-se que os projetos ligados a “difusão” captaram mais de metade do total de recursos entre 1993 e 2022 dentro da área “audiovisual”:

**Tabela 60. Captação de recursos por grupo de segmento no audiovisual (1996-2022)**

Grupos de segmentos	Valor captado	%
Difusão	1.106.116.856,35	53,93%
Produção	604.211.845,30	29,46%
Formação e treinamento	99.356.877,12	4,84%
Construção de Salas	2.225.317,38	0,11%
Distribuição	3.829.077,48	0,19%
Exibição	32.736.176,66	1,60%
Multimídia, jogos eletrônicos e outros	38.467.211,14	1,88%
Rádio e TV	80.025.241,41	3,90%
Preservação e memória	84.064.811,67	4,10%
<b>Total</b>	<b>2.051.033.414,50</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do SALIC



Na série dos últimos cinco anos, entre 2017 e 2021, a difusão continua representando o maior eixo de captação na área audiovisual, seguida da produção de médias metragens, Rádios e TVs Educativas não comerciais, formação audiovisual, produção para rádio e TV, e produção de curtas:

**Tabela 61. Captação por segmento no audiovisual dentro do mecenato (2017-2021)**

Ano / Segmento	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Audiovisual</b>	<b>79.971.143,40</b>	<b>81.720.930,09</b>	<b>85.516.059,21</b>	<b>74.901.929,67</b>	<b>157.146.187,69</b>
Ações de capacitação e treinamento de pessoa					12.204.403,94
Cons/Man de salas cine func c.cult com. < 100.000h		1.301.887,56			
Construção de salas de cinema (< 100 mil hab)	264.173,00				
Difusão					
Difusão de acerv e conteúdo AV diver meios/suporte					32.659.724,70
Difusão de acervo audiovisual	45.024.576,49	12.855.944,29	1.090.496,98		
Difusão de acervo e conteúdo audiovisual	14.721.903,27	48.385.518,03	53.797.132,61	35.612.807,26	44.030.113,13
Distribuição Cinematográfica	60.022,79				
Exibição Cinematográfica	1.947.250,00	120.000,00			
Formação /Pesquisa/Informação					
Formação Audiovisual	2.828.500,00	1.959.242,00	7.746.861,91	9.730.321,19	8.354.524,55
Formação/Pesquisa e informação					
Infra-estrutura Técnica Audiovisual					
Jogos eletrônicos de caráter educativo e cultural		300.000,00	400.000,00		
Multimídia					
Preservação de acervos audiovisuais			300.000,00		
Preservação/Restauração da Memória Cinematográfica					
Prod. AV curta/média metragem inc rádio/tv edu cult					26.750.696,53
Prod. Televisiva não seriada de caráter comercial	18.300,00	69.626,00	23.700,00		
Produção Cinematográfica					
Produção Cinematográfica de curta metragem	220.243,25	2.000,00			
Produção Cinematográfica de média metragem	7.160.130,02	2.072.307,90	631.254,88	806.769,24	378.825,90
Produção Radiofônica			150.000,00	438.463,79	258.000,00
Produção Televisiva		7.000,00		624.000,00	189.400,00
Produção Videofonográfica de curta metragem	456.400,00		15.585,30		
Produção Videofonográfica de média metragem	600.000,00				
Produção de conteúdo audiovisual de curta metragem	3.337.789,95	3.173.625,50	1.308.821,39	1.605.062,38	3.014.340,42
Produção de conteúdo audiovisual de média metragem	4.000,00	8.362.840,06	11.908.649,50	17.427.029,66	16.934.558,96
Produção de obras seriadas					
Produção de websérie			254.000,00	53.500,00	469.962,84
Projetos Audiovisuais Transmidiáticos			103.000,00	15,15	97.484,72
Restauração de acervos audiovisuais	53.137,63		827.000,00		
Rádio/Tvs Educativa					
Rádios e TVs Educativas não comerciais	3.274.717,00	3.110.938,75	6.959.556,64	8.603.961,00	11.804.152,00
Videofonográfica					

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do SALIC.<sup>755</sup>

<sup>755</sup> Os dados de captação apresentados pelo Ministério da Cultura no SALIC e pela ANCINE no OCA são distintos, porque as duas entidades operam com tipos de projetos distintos dentro da mesma norma. No Anexo IV apresentamos uma tabela com esta diferenciação. Nos ANEXOS VI, VII e VIII, por sua vez, apresentamos os números consolidados de captação pela Rouanet para o setor audiovisual de acordo com cada segmento, entre 1993 e 2022 – conforme constam no SALIC.

A base de dados disponibilizada pelo Ministério da Cultura não permite conclusões sobre o perfil geral dos apoiadores da área audiovisual. Porém, é possível extrair algumas informações relacionadas aos aportes das estatais. Essas empresas são apoiadoras muito relevantes no mecenato, representando 15,5% de todo o valor apoiado entre 2000 e 2022, com um recorde de 312,7 milhões em 2006 e queda gradativa sobretudo a partir de 2013, chegando em 2019 com 90,9 milhões. No período compreendido entre 2010 e 2019, o audiovisual recebeu 11,65% do total aportado pelas estatais na Lei Rouanet – abaixo das áreas artes cênicas (24,4%), patrimônio (22,4%), artes visuais (15,4%) e música (12,6%).<sup>756</sup>

Se considerarmos a política de financiamento do audiovisual como um todo, o mecenato da Lei Rouanet é uma alternativa de fomento indireto para custeio de projetos em diversos segmentos (formação de pessoal, festivais, publicações, preservação de acervo, distribuição, construção de cinemas, entre outras). Logo, na Lei Rouanet, iniciativas ligadas à produção são mais limitadas às médias metragens, curtas, e produções independentes, bem como culturais-educativas de caráter não comercial, desde que realizadas por empresas de rádio e televisão. Com efeito, a maior parte dos recursos desse instrumento estão voltados a atividades de difusão, ainda que pelo menos 30% dos montantes captados ainda sejam aplicados em produção.

#### V.2.a.ii. Artigo 1º da Lei do Audiovisual

A Lei nº 8.685/1993, popularmente conhecida como “Lei do Audiovisual”, implementa outros quatro mecanismos de fomento à atividade audiovisual via benefícios fiscais. O projeto de lei que deu origem à norma foi apresentado pelo Poder Executivo após articulação do setor audiovisual reclamando a insuficiência e inadequação da Lei Rouanet para custeio da atividade de produção. Na exposição dos Ministros da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, e da Cultura, Antonio Houaiss, dirigindo-se ao Congresso Nacional, justificava-se o seguinte:

A decisão de adotar uma política para o audiovisual parte do pressuposto de que, no esforço de retomar o caminho do desenvolvimento econômico, cultural e social, o país não pode prescindir de uma moderna indústria de comunicação na qual o audiovisual ocupa uma posição de destaque. Por ser uma manifestação cultural e artística de consumo eminentemente popular, que promove a integração cultural dos diversos segmentos da sociedade, é o audiovisual, importante instrumento de

---

<sup>756</sup> No ANEXO IX apresentamos os aportes das estatais por área entre 2010 e 2019.

valorização, resgate e fixação da memória e identidade nacional. O desmonte administrativo e financeiro dos organismos oficiais teve reflexos imediatos nos setores privados da produção, distribuição, exibição e serviços técnicos, causando o fechamento das empresas produtoras, das empresas prestadoras de serviços e do desemprego de mais de 20.000 profissionais.

De maneira geral, os quatro mecanismos de financiamento da Lei do Audiovisual possuem um processo administrativo semelhante ao exposto anteriormente para a Rouanet. O proponente apresenta seu projeto perante a ANCINE contendo a proposta, alguns documentos, orçamento, entre outras informações exigidas pela legislação (artigo 12, da IN nº 158/2021 da ANCINE). A Agência faz uma análise de adequação técnica, orçamentária e de cumprimento dos requisitos legais para cada mecanismo (artigo 27 e seguintes da IN). Caso o projeto seja aprovado, o proponente tem autorização para captar aportes de apoiadores (artigo 17 e seguintes da IN). Com os recursos, o proponente executa o projeto de acordo com as determinações, limites e regras da legislação e ao final presta contas do objeto e da execução financeira, novamente, de acordo com as condições previamente aprovadas (artigos 39 e seguintes da IN). Tal como mencionado anteriormente, ignoraremos por ora os detalhes desse processo como prazos e regras de utilização dos recursos, mesmo porque são revistos periodicamente pela agência. Veremos suas particularidades mais adiante.

Além da diversidade de mecanismos de financiamento, a Lei do Audiovisual trouxe uma novidade importante se comparada à Lei Rouanet. Ao utilizar o fomento indireto da Lei nº 8.685/1993, o proponente deve aplicar 5% de recursos próprios no valor total do orçamento do projeto (artigo 4º, § 2º, inciso I). A exigência, conhecida no setor por “contrapartida obrigatória”, foi instituída como uma forma de reduzir a dependência de recursos públicos, estimulando que os proponentes assumissem parte do risco financeiro ou buscassem outras fontes privadas de recursos. Na prática, tornou-se comum no setor negociar que fornecedores do projeto renunciassem a parte de sua remuneração de modo a se atingir essa contrapartida. Por exemplo, uma locadora de equipamentos pode doar parte do valor do aluguel em favor da produção, o que pode ser computado na comprovação dos 5% de contrapartida legal.<sup>757</sup>

No texto original da lei, previa-se apenas dois mecanismos de financiamento: a aquisição de quotas de participação em resultados de projetos (artigo 1º) e um estímulo para coproduções (artigo 3º). A Lei nº 11.437/2006, que criou o FSA, acabou acrescentando outras

---

<sup>757</sup> A previsão do limite de participação do recurso público do fomento indireto também está amparada no § 6º do artigo 39 da MP nº 2.888/2001, com a seguinte redação: “§ 6º Os projetos produzidos com os recursos de que trata o inciso X do caput deste artigo poderão utilizar-se dos incentivos previstos na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, limitados a 95% (noventa e cinco por cento) do total do orçamento aprovado pela Ancine para o projeto”.

duas hipóteses: o patrocínio incentivado (artigo 1º-A) e outro instrumento de estímulo à coprodução (artigo 3º-A). Passaremos a tratar de cada um a seguir.

O artigo 1º da lei prevê a figura das quotas representativas de direitos de comercialização de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.<sup>758</sup> Nesse sentido, trata-se de um direito de participação nos resultados do projeto, garantido mediante a emissão de títulos no mercado de capitais denominados Certificados de Investimento.<sup>759</sup>

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) regulamenta a emissão e distribuição dos certificados por meio da Resolução nº 6/2020, que dentre os outros assuntos prevê: a não obrigação de registro prévio na CVM (artigo 1º), os requisitos formais para emissão e oferta (artigos 3º, 5º, 9º, 13), a obrigatoriedade de instituições intermediárias para a oferta pública e diretrizes de atuação destas, inclusive, o teto de remuneração (artigos 4º e 7º), casos de suspensão e encerramento da distribuição (artigos 11 e 12), obrigações contábeis e escriturais (artigo 14 e 15), a imposição de emissão de formulários de andamento do projeto e relatórios de desempenho econômico (artigos 16 e 17), e a figura da assembleia de titulares de certificados.

A pessoa física ou jurídica que adquirir os Certificados de Investimento, além de ganhar uma participação nos rendimentos do projeto, poderá deduzir os valores dispendidos

---

<sup>758</sup> Até 2017, vigorava um texto levemente distinto, que previa os investimentos em obras audiovisuais cinematográficas. Neste caso, havia uma tendência de priorização das obras voltadas ao segmento cinematográfico. Segundo a MP nº 2.228-1/2001, artigo 1º, inciso II, obra cinematográfica é aquela “obra audiovisual cuja matriz original de captação é uma película com emulsão fotossensível ou matriz de captação digital, cuja destinação e exibição seja prioritariamente e inicialmente o mercado de salas de exibição”.

<sup>759</sup> O parágrafo quinto do mesmo dispositivo traz a figura dos projetos específicos, com a seguinte redação: “§ 5º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira de capital nacional, poderão ser credenciados pelos Ministérios da Fazenda e da Cultura para fruição dos incentivos fiscais de que trata o caput deste artigo”. O Decreto regulamentador de nº 6.304/07, também menciona a possibilidade de dedução para “projetos específicos da área audiovisual de difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica, cujo projeto tenha sido apresentado por empresa brasileira” (artigo 5º, inciso II); e que “os recursos dos projetos específicos da área audiovisual de que trata o inciso II do caput poderão ser aplicados por meio de valores reembolsáveis ou não-reembolsáveis, conforme normas expedidas pela ANCINE” (artigo 5º, parágrafo 6º). O assunto foi regulamentado na Instrução Normativa n.º 81/2008 da ANCINE, hoje revogada. Porém, não temos notícia na literatura especializada e na página da ANCINE de como se deu o uso para esta categoria de projetos. Em consulta realizada à ANCINE, nos foi informado que estes nunca foram realizados, mas que sua regulamentação encontra-se prevista para o biênio 2023-2024.

do imposto de renda até o teto de 6% e 3% do imposto devido, respectivamente.<sup>760</sup> No caso da pessoa jurídica, esta também poderá abater o total dos investimentos efetuados como despesa operacional (artigo 1º, § 4º). Os rendimentos ou ganhos auferidos no resgate ou alienação dos certificados estão sujeitos à tributação do imposto de renda aplicáveis a ganhos de capital (artigo 4º, do Decreto nº 6.304/2007).<sup>761</sup>

Tal como ocorre na regra geral explicada anteriormente, o projeto audiovisual deve ser previamente aprovado na ANCINE antes da emissão e oferta pública dos certificados. Os recibos de subscrição daqueles que adquirirem esses títulos são apresentados à Agência para fins de comprovação da captação de recursos (artigos 26 e 32, da IN nº 158/2021 da ANCINE). O proponente pode prever custos referentes à operacionalização dos certificados até o limite de 10% (artigo 31). O teto de captação por projeto nesse mecanismo é de R\$ 4 milhões.

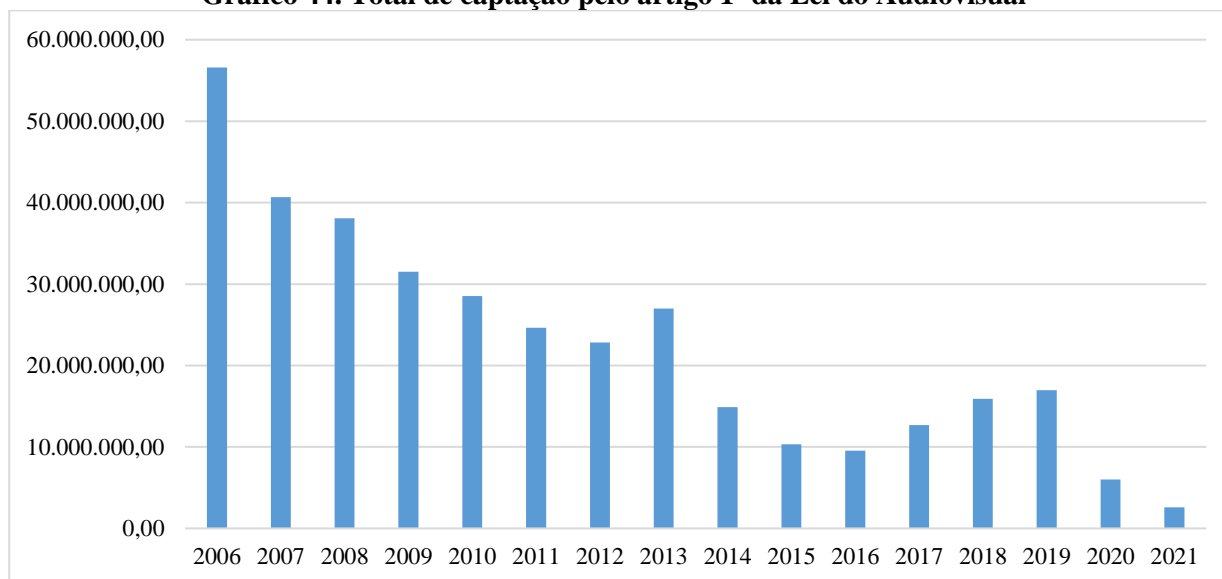
A utilização desse instrumento foi decrescente ao longo dos anos, provavelmente motivada pelo advento do artigo 1º-A, a partir de 2006, que oferece menos burocracias para o incentivado, além da gradativa disponibilização de recursos do FSA. O total captado com o artigo 1º caiu de R\$ 56,6 milhões em 2006 para R\$ 2,5 milhões em 2021. Isso significa que a participação do dispositivo no total de fomento indireto caiu de 33% em 2006 para 2% em 2021, marcando uma média anual de 11% do total nesse mesmo íterim.

---

<sup>760</sup> A rigor, em seu artigo 1º, § 2º, a Lei do Audiovisual dispõe: “§ 2º A dedução prevista neste artigo está limitada a três por cento do imposto devido pelas pessoas físicas e a um por cento do imposto devido pelas pessoas jurídicas.” Porém, a Lei n.º 9.323/96 aumentou o limite da dedução de pessoas jurídicas para 3%: “Art. 1º A dedução de que trata o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, no caso de pessoas jurídicas, fica limitada a três por cento do imposto devido, e a soma das deduções referidas no art. 6º da Lei nº 8.849, de 28 de janeiro de 1994, na redação dada pelo art. 2º da Lei nº 9.064, de 20 de junho de 1995, não poderá reduzir o imposto devido em mais de cinco por cento, observado o disposto no § 2º do art. 10 da Lei nº 8.541, de 23 de dezembro de 1992.” Porém, o limite não foi alterado para a pessoa física. O Decreto n.º 9.580/18, que regulamenta o Imposto de Renda, prevê o limite global de deduções de 6% para pessoas físicas, o que engloba não apenas o patrocínio incentivado do audiovisual, mas de outros programas: “Art. 80. [...] § 1º A soma das deduções a que se referem o inciso I ao inciso V do caput fica limitada a seis por cento do valor do imposto sobre a renda devido, para as quais não serão aplicados limites específicos, exceto em relação ao disposto no inciso III do caput, para o qual deve ser observado também o limite previsto no art. 99”. Nesse sentido, ao que parece, a ampliação da dedução para pessoas físicas não se deu por lei, mas sim por decreto. Corroboramos nossa conclusão as publicações da própria ANCINE, que indicam o Decreto do Imposto de Renda como fundamento legal para a dedução. Conferir: BRASIL. ANCINE. *Manual do produtor: Cinema & Audiovisual*. Brasília, 2005.

<sup>761</sup> Luana Zubelli tece a seguinte crítica a respeito do instrumento: “a lógica de dedução acima de 100% não promoveu a procura de recursos sem esses incentivos, que deveria ocorrer de forma ‘natural’ pela busca do retorno financeiro pelo investidor. Ao contrário, o mecanismo continua vigente por 24 anos e, ao invés de incentivar naturalmente a iniciativa privada, como pensado em sua concepção, ele aprofundou a dependência do setor pelos incentivos fiscais” (ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 173).

**Gráfico 44. Total de captação pelo artigo 1º da Lei do Audiovisual**



Fonte: produzido pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

A diminuição do valor total captado pelo artigo 1º também foi acompanhada da redução do número de apoiadores, que passou de 195 em 2007 para 52 em 2019. Nesse último ano, foram apenas duas pessoas físicas para 50 pessoas jurídicas. Também é possível constatar uma concentração de recursos no espectro dos dez maiores, que representavam 53% do total aportado em 2007 para 85% em 2019.

**Tabela 62. Valor total captado no 1º, quantidade de apoiadores e participação dos dez maiores**

Ano	Valor total captado	Quantidade de apoiadores	Total dos 10 maiores apoiadores	Porcentagem dos 10 maiores apoiadores no total	Valor médio do aporte (total / quantidade apoiadores)
2007	R\$ 40.656.169,00	195	R\$ 21.734.879,00	53%	R\$ 208.493,17
2008	R\$ 38.087.476,00	138	R\$ 24.237.903,00	64%	R\$ 275.996,20
2009	R\$ 31.530.995,00	112	R\$ 21.833.450,00	69%	R\$ 281.526,74
2010	R\$ 28.540.751,60	107	R\$ 20.514.991,60	72%	R\$ 266.736,00
2011	R\$ 24.648.584,00	101	R\$ 16.545.061,00	67%	R\$ 244.045,39
2012	R\$ 22.824.868,00	90	R\$ 18.059.128,00	79%	R\$ 253.609,64
2013	R\$ 27.001.035,00	83	R\$ 23.215.310,00	86%	R\$ 325.313,67
2014	R\$ 14.899.808,00	57	R\$ 12.522.542,00	84%	R\$ 261.400,14
2015	R\$ 10.314.581,00	53	R\$ 9.199.505,00	89%	R\$ 194.614,74
2016	R\$ 9.537.717,00	46	R\$ 7.962.222,00	83%	R\$ 207.341,67
2017	R\$ 12.676.799,00	58	R\$ 9.573.916,00	76%	R\$ 218.565,50
2018	R\$ 15.925.828,00	61	R\$ 13.727.968,00	86%	R\$ 261.079,15
2019	R\$ 16.967.238,00	52	R\$ 14.344.569,00	85%	R\$ 326.293,04

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

Tal como ocorre na Lei Rouanet, o apoio das estatais é bastante relevante na movimentação de recursos no artigo 1º. Com efeito, o BNDES e Banco do Brasil estão entre os maiores incentivadores entre 2007 e 2019 pelo mecanismo, considerando-se o aporte anual realizado.

**Tabela 63. Maiores apoiadores pelo artigo 1º da Lei do Audiovisual por aporte anual (entre 2007 e 2019)**

Ano de captação	Incentivador/Investidor	Valor (R\$)
2008	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES / BNDES Participações S.A – BNDESPAR / Agência Especial de Financiamento e Indústria – FINAME	10.220.000,00
2007	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES / BNDES Participações S.A – BNDESPAR / Agência Especial de Financiamento e Indústria – FINAME	7.250.100,00
2018	BB ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS S/A	6.498.066,00
2010	BNDES PARTICIPAÇÕES S/A	6.111.950,00
2010	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	6.060.041,60
2012	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	5.922.303,00
2013	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	5.735.000,00
2009	BNDES Participações S.A – BNDESPAR	4.840.000,00
2013	Agência Especial de Financiamento e Indústria – FINAME	4.780.000,00
2014	BB GESTÃO DE RECURSOS DTVM S/A	4.745.000,00
2019	BB ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS S/A	4.695.141,00
2011	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	4.460.000,00
2015	BB GESTÃO DE RECURSOS DTVM S/A	4.120.000,00
2009	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	4.044.636,00
2011	BB GESTÃO DE RECURSOS DTVM S/A	3.990.000,00
2008	COELBA	3.950.000,00
2017	BB ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS S/A	3.726.412,00
2019	REDE DOR SÃO LUIZ S/A	3.721.488,00
2016	BB GESTÃO DE RECURSOS DTVM S/A	3.585.000,00
2012	BB GESTÃO DE RECURSOS DTVM S/A	3.430.000,00

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

Do ponto de vista da captação, há também uma redução na quantidade de projetos que receberam um aporte pelo artigo 1º, passando de 427 em 2007 para 106 em 2019. A concentração nos dez maiores projetos, no entanto, variou menos do que no caso dos incentivadores, permanecendo dentro de uma média de 17% dos recursos totais entre 2007 e 2018 – com exceção de 2019 na qual a concentração foi de 58% para os dez projetos com maior captação:

**Tabela 64. Projetos com captação no artigo 1º e participação dos dez projetos com maior captação**

Ano	Valor total captado	Quantidade de projetos que captaram no artigo 1º	Dez projetos com maior captação	% dos dez maiores captadores no total
2007	40.656.169,00	427	R\$ 5.240.000,00	13%
2008	38.087.476,00	339	R\$ 6.000.000,00	16%
2009	31.530.995,00	309	R\$ 5.650.000,00	18%
2010	28.540.751,60	231	R\$ 4.900.000,00	17%
2011	24.648.584,00	170	R\$ 4.400.000,00	18%
2012	22.824.868,00	196	R\$ 4.600.000,00	20%
2013	27.001.035,00	152	R\$ 2.200.000,00	8%
2014	14.899.808,00	127	R\$ 3.800.000,00	26%
2015	10.314.581,00	111	R\$ 1.329.000,00	13%
2016	9.537.717,00	79	R\$ 1.962.000,00	21%
2017	12.676.799,00	106	R\$ 1.121.220,00	9%
2018	15.925.828,00	103	R\$ 4.700.000,00	30%
2019	16.967.238,00	106	R\$ 9.844.365,00	58%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

É interessante observar que a maioria esmagadora dos aportes individuais realizados pelo artigo 1º são inferiores a R\$ 100 mil reais (1672 operações). Entre 2007 e 2019, foram apenas 28 investimentos acima de R\$ 1 milhão. Logo, de modo geral, os proponentes não conseguem captar o valor do teto de captação (R\$ 4 milhões) apenas com uma operação, sendo necessário prospectar fontes alternativas no mercado, ou mesmo, via outros instrumentos de fomento.

**Tabela 65. Dez maiores captações na série histórica pelo artigo 1º da Lei do audiovisual**

Ano de captação	Nome do Projeto	Proponente	Incentivador/Investidor	Art. 1º Lei 8.685/93
2019	<i>Nina</i>	Latinamerica Entretenimento Internacional Ltda.	Rede D'Or São Luiz S.A.	3.721.488,00
2007	<i>Encantados (Ex-Ilha de Marajó: A Revolta da Ave Caruana)</i>	Scena Filmes Ltda.	Banco Bradesco S/A – Matriz	2.116.000,00
2008	<i>Guerreiros da Tempestade</i>	Diler & Associados Ltda.	ADM do Brasil Ltda.	2.000.000,00
2007	<i>Besouro</i>	RT2A Produções Cinematográficas Ltda.	CSN – Cia. Siderúrgica Nacional	1.720.779,00
2009	<i>Tropa de Elite 2 (Ex-Crime Organizado)</i>	Zazen Produções Audiovisuais Ltda.	Claro S.A.	1.614.000,00
2009	<i>Lope</i>	Conspiração Filmes S.A.	Telefonica Brasil S.A.	1.600.000,00
2008	<i>A Suprema Felicidade</i>	Francisco Ramalho Júnior Filmes Ltda.	Daimler Chrysler do Brasil Ltda.	1.400.000,00
2010	<i>Lope</i>	Conspiração Filmes S.A.	Telefonica Brasil S.A.	1.400.000,00
2014	<i>Campo Grande</i>	Tambellini Filmes e Produções Audiovisuais Ltda.	Lojas Cem S.A.	1.264.209,00
2008	<i>Em Teu Nome (Ex-Em Nome do Condor)</i>	Accorde Filmes Ltda.	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia S/A – COELBA	1.259.172,00

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

Eis que o artigo 1º da Lei do Audiovisual surge com um viés de fomentar a captação de investimentos na área, com uma perspectiva mais industrialista de fomento. Dado o incentivo fiscal sobre 100% do aporte, o instrumento substitui a utilização da Lei Rouanet na primeira década de vigência. Todavia, com a aprovação do 1º-A e do próprio FSA, como alternativas menos “burocráticas” as produtoras diminuem gradativamente a sua procura.



### V.2.a.iii. Artigo 1º-A da Lei do Audiovisual

O segundo mecanismo de financiamento é o patrocínio incentivado, previsto no artigo 1º-A da lei. Nesse caso, pessoas físicas ou jurídicas poderão deduzir do imposto de renda o apoio financeiro realizado a projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.<sup>762</sup> O Projeto de Lei nº 7.193/2006, de iniciativa do Poder Executivo, assinado por Gilberto Gil, Dilma Rousseff e Guido Mantega, justifica da seguinte forma a inclusão do novo incentivo:

Esse novo incentivo vem ocupar o lugar que será deixado, a partir de 2007, pelo mecanismo disposto no art. 25 da Lei nº 8.313, de 1991, denominada Lei Rouanet, que possibilita a renúncia fiscal dos valores aportados, como patrocínio, por pessoas jurídicas na produção de obras cinematográficas de longa-metragem. Tal mecanismo foi responsável em 2005 por R\$ 36 milhões alocados na produção cinematográfica brasileira, e tem prazo de vigência até 1º de janeiro de 2007 – conforme o art. 52 da MP 2.228 de 2001.

Desse modo, o projeto, convertido na Lei nº 11.437/2006, termina um processo de reforma legislativa que tira do âmbito da Lei Rouanet a possibilidade de financiamento de

---

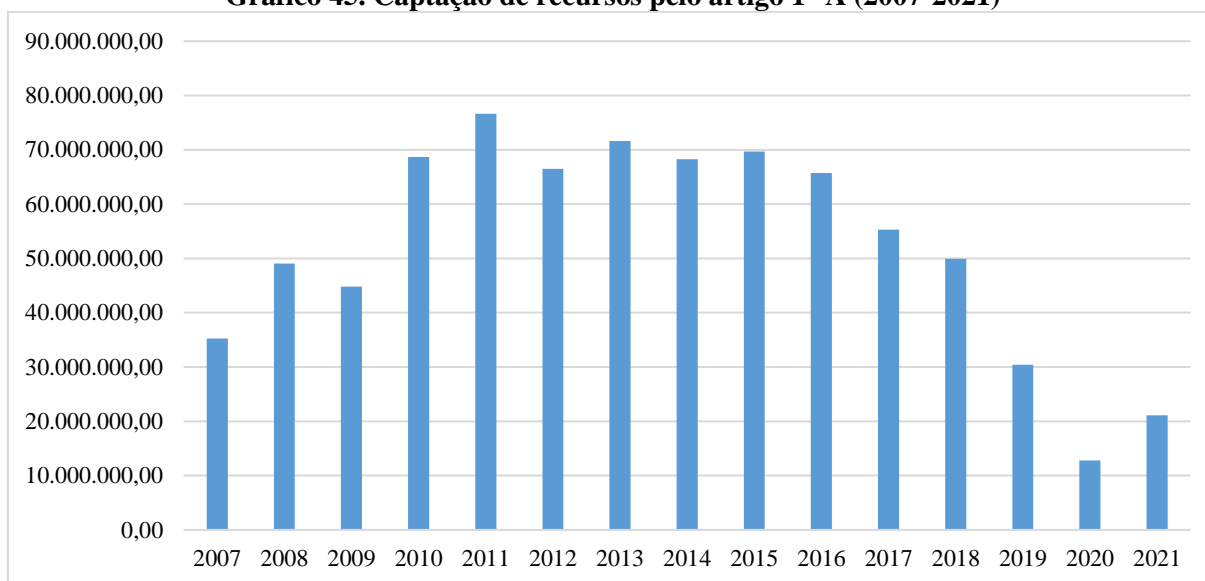
<sup>762</sup> Tal como ocorre no artigo 1º, este dispositivo também conta com a figura dos projetos específicos: “Art. 1º-A. [...] 4º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira poderão ser credenciados pela Ancine para fruição dos incentivos fiscais de que trata o caput deste artigo, na forma do regulamento. § 5º Fica a Ancine autorizada a instituir programas especiais de fomento ao desenvolvimento da atividade audiovisual brasileira para fruição dos incentivos fiscais de que trata o caput deste artigo. § 6º Os programas especiais de fomento destinar-se-ão a viabilizar projetos de distribuição, exibição, difusão e produção independente de obras audiovisuais brasileiras escolhidos por meio de seleção pública, conforme normas expedidas pela Ancine. § 7º Os recursos dos programas especiais de fomento e dos projetos específicos da área audiovisual de que tratam os §§ 4º e 5º deste artigo poderão ser aplicados por meio de valores reembolsáveis ou não-reembolsáveis, conforme normas expedidas pela Ancine. § 8º Os valores reembolsados na forma do § 7º deste artigo destinar-se-ão ao Fundo Nacional da Cultura e serão alocados em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual”. O Decreto regulamentador, por sua vez: “Art. 5º Até o ano-calendário de 2016, inclusive, o contribuinte poderá deduzir do imposto sobre a renda devido as quantias referentes a patrocínio a projeto previamente aprovado pela ANCINE para: [...] II – projetos específicos da área audiovisual de difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica, cujo projeto tenha sido apresentado por empresa brasileira. [...] § 6º Os recursos dos projetos específicos da área audiovisual de que trata o inciso II do caput poderão ser aplicados por meio de valores reembolsáveis ou não-reembolsáveis, conforme normas expedidas pela ANCINE. § 7º Os valores reembolsados na forma do § 6º destinar-se-ão ao Fundo Nacional da Cultura – FNC e serão alocados em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual”. Segundo Luana Zubelli, “a única ação promovida pela ANCINE nessa diretiva foi a publicação da Instrução Normativa nº 61/07101, que estabeleceu critérios para seleção de projetos de infraestrutura técnica para salas de exibição. Contudo, os critérios definidos foram tão restritivos que impossibilitou o uso do mecanismo nesse intuito” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 95). Tal como mencionado em outra nota, em consulta realizada à ANCINE, nos foi informado que estes nunca foram realizados, mas que sua regulamentação encontra-se prevista para o biênio 2023-2024.

obras de longa metragem, que passaria à alçada da ANCINE. Conforme mencionado anteriormente, o fomento à produção pelo artigo 1º-A é uma opção menos burocrática para o proponente, que não estará sujeito às regras da CVM, contratação de intermediários operadoras dos títulos e prestação de contas dos resultados do projeto aos investidores.

O procedimento administrativo é o mesmo indicado anteriormente na regra geral, estando sob competência de análise e acompanhamento da ANCINE. Porém, nesse caso específico, o patrocinador deve observar o limite máximo de dedução do imposto de renda devido de 4% para pessoa jurídica e 6% para física (artigo 1º-A, §1º, da Lei do Audiovisual, e 5º do Decreto nº 6.304/2007). Além disso, o apoiador não participa dos resultados da exploração da obra como no artigo 1º-A. Sua contrapartida está limitada à exposição de marca, o benefício fiscal e eventuais outras ações pontuais que o proponente possa negociar dentro dos limites legais.

O limite de captação no artigo 1º-A também é de R\$ 4 milhões por projeto. Caso o proponente tenha interesse em financiar seu projeto pelos dois dispositivos, artigo 1º e 1º-A, continua valendo o teto global, ou seja, não há soma dos limites pela diversidade de mecanismos aproveitados.

Considerando a série histórica 2006 a 2021, a média de captação anual pelo artigo 1º-A foi de aproximadamente R\$ 52,3 milhões por ano. A partir de 2016 verifica-se uma queda de desempenho, com mínima em 2019. Mais adiante, ao tratarmos do problema da transitoriedade dos incentivos fiscais, indicaremos as disputas políticas e legislativas que impactaram negativamente o setor e a utilização deste instrumento em específico. Ainda assim, o artigo 1º-A ocupa o segundo lugar dentre os instrumentos de fomento indireto para o audiovisual, com 24% de todo o montante captado entre 2006 e 2021.

**Gráfico 45. Captação de recursos pelo artigo 1º-A (2007-2021)**

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE.

A quantidade de apoiadores pelo artigo 1º-A da Lei atinge o ápice em 2011 com 520 e cai para 182 em 2019, número próximo ao do início de vigência. Os dez maiores apoiadores representam em média 54% de todos os recursos do mecanismo para o período compreendido entre 2007 e 2019.

**Tabela 66. Perfil da captação no artigo 1º-A da Lei do Audiovisual**

Ano	Valor total captado	Quantidade de apoiadores	Aporte dos dez maiores	% dos dez maiores	Valor médio aportado
2007	R\$ 35.258.125,21	111	R\$ 25.928.740,28	74%	R\$ 317.640,77
2008	R\$ 49.023.841,00	154	R\$ 30.724.273,72	63%	R\$ 318.336,63
2009	R\$ 44.787.555,87	176	R\$ 25.960.379,75	58%	R\$ 254.474,75
2010	R\$ 68.667.417,50	287	R\$ 40.271.884,23	59%	R\$ 239.259,29
2011	R\$ 76.655.766,26	520	R\$ 43.007.534,53	56%	R\$ 147.414,94
2012	R\$ 66.520.656,34	495	R\$ 29.673.698,45	45%	R\$ 134.385,16
2013	R\$ 71.605.043,42	370	R\$ 28.792.481,48	40%	R\$ 193.527,14
2014	R\$ 68.240.916,44	271	R\$ 27.700.727,21	41%	R\$ 251.811,50
2015	R\$ 69.682.959,49	254	R\$ 37.245.005,98	53%	R\$ 274.342,36
2016	R\$ 65.701.829,63	209	R\$ 42.863.023,49	65%	R\$ 314.362,82
2017	R\$ 55.295.677,46	230	R\$ 29.106.061,06	53%	R\$ 240.415,99
2018	R\$ 49.915.834,94	224	R\$ 24.370.198,45	49%	R\$ 222.838,55
2019	R\$ 30.388.258,96	182	R\$ 16.349.769,85	54%	R\$ 166.968,46

Fonte: elaborado pelo autor com dados do OCA da ANCINE.

Tal como ocorre no caso do artigo 1º, as estatais são as maiores apoiadoras históricas. Neste caso, a Petrobrás, o BNDRES e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) aparecem como grandes patrocinadores.

**Tabela 67. Maiores aportes por apoiadores em cada ano pelo artigo 1º-A da Lei do Audiovisual**

Ano	Incentivador/Investidor	Valor (R\$)
2011	Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A	21.371.093,56
2008	Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A / Petrobrás Distribuidora S.A. / Petrobrás Transporte S.A. – Transpetro	19.215.149,87
2010	Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A	18.121.061,20
2007	Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A / Petrobras Distribuidora S/A	13.408.952,57
2015	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	12.245.005,98
2012	Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A	12.001.133,45
2016	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	11.151.268,00
2009	Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A	11.022.083,75
2019	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	8.887.794,56
2010	CIA de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP	8.662.959,44
2016	BNDES PARTICIPAÇÕES S/A	8.500.000,00
2017	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	7.789.853,59
2015	BNDES PARTICIPAÇÕES S.A – BNDESPAR.	7.500.000,00
2013	Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A	7.488.431,48
2018	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	7.483.309,28
2011	CIA de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP	6.663.000,00
2016	CIA de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP	6.551.589,99
2013	CIA de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP	6.453.000,00
2018	CAIXA SEGURADORA S/A	6.320.000,00
2014	CIA de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP	5.527.028,31

Fonte: elaborado pelo autor com dados do OCA da ANCINE.

O total de projetos com captação sofre a mesma oscilação apresentada anteriormente. Assim, há um número crescente de obras apoiadas até início da década de 2010 e uma queda gradativa, de modo que 2019 terá números semelhantes ao do primeiro ano de vigência do mecanismo. O grupo dos projetos com maior captação representaram uma concentração muito semelhante nos artigos 1º e 1º-A, este último com uma média de 20% do total captado entre os dez maiores captadores do período compreendido entre –007 e 2019.

**Tabela 68. Captação pelo artigo 1º-A da Lei do Audiovisual**

Ano	Valor total captado	Projetos com captação	Dez projetos com mais captação	% dos dez maiores sobre o total
2007	R\$ 35.258.125,21	304	R\$ 8.757.000,00	25%
2008	R\$ 49.023.841,00	452	R\$ 7.665.000,00	16%
2009	R\$ 44.787.555,87	429	R\$ 6.838.000,00	15%
2010	R\$ 68.667.417,50	592	R\$ 10.524.282,89	15%
2011	R\$ 76.655.766,26	833	R\$ 10.893.652,40	14%
2012	R\$ 66.520.656,34	790	R\$ 9.509.345,00	14%
2013	R\$ 71.605.043,42	738	R\$ 9.703.000,00	14%
2014	R\$ 68.240.916,44	627	R\$ 12.823.575,00	19%
2015	R\$ 69.682.959,49	513	R\$ 15.469.500,00	22%
2016	R\$ 65.701.829,63	467	R\$ 12.732.000,00	19%
2017	R\$ 55.295.677,46	448	R\$ 13.572.179,25	25%
2018	R\$ 49.915.834,94	422	R\$ 13.237.468,22	27%
2019	R\$ 30.388.258,96	321	R\$ 9.414.000,00	31%

Fonte: elaborado pelo autor com dados do OCA da ANCINE.

Comparado ao artigo 1º, os projetos com captação pelo patrocínio incentivado do 1º-A tem maior taxa de êxito em receber aportes acima de R\$ 1 milhão, com 95 operações entre 2007 e 2019. Ainda assim, a grande maioria das operações continua na faixa dos R\$ 100 mil ou menos – 4.913 do total de 6.936 operações de captação pelo artigo 1º-A.

**Tabela 69. Dez maiores operações de captação pelo artigo 1º-A da Lei do Audiovisual**

Ano de captação	Nome do Projeto	Proponente	Incentivador/Investidor	Art. 1º A Lei 8.685/93
2010	<i>Amazônia Eterna (Ex-Amazônia Eterna – O Desafio dos Trópicos)</i>	Giros Projetos Audiovisuais Ltda.	Vale S.A.	3.874.282,89
2007	<i>Ensaio sobre a Cegueira (Ex-Cegueira)</i>	O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda.	FIAT Automóveis S.A.	2.700.000,00
2011	<i>Os Penetras</i>	Conspiração Filmes S.A.	Nextel Telecomunicações Ltda.	2.000.000,00
2016	<i>Era uma Vez uma História (Ex-A História não escrita)</i>	BSB Serviços Cinegroup Ltda.	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	2.000.000,00
2017	<i>Sítio do Picapau Amarelo (3ª Temporada, animação)</i>	RT2A Produções Cinematográficas Ltda.	Sentimental Filme Ltda.	2.000.000,00
2018	<i>Asa Branca, a voz da arena</i>	Sentimental Filme Ltda.	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	2.000.000,00
2018	<i>Whindersson Nunes</i>	Conspiração Filmes Entretenimento 3º Milênio Ltda.	Caixa Seguradora S.A.	2.000.000,00
2015	<i>Os Penetras 2 – Quem Dá Mais? (Ex-Os Penetras – Quem Dá Mais? e Ex-Os Penetras 2)</i>	Conspiração Filmes Entretenimento 3º Milênio Ltda.	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	1.805.500,00
2014	<i>Motorrad (Ex-Quando a Noite Chega)</i>	Latinamerica Entretenimento Internacional Ltda.	CRBS S.A.	1.800.000,00
2015	<i>Não Pare na Pista: A Melhor História de Paulo Coelho (Ex-O Peregrino: A Melhor História de Paulo Coelho)</i>	Dama Filmes	Agência Especial de Financiamento e Indústria – FINAME	1.800.000,00

Fonte: elaborado pelo autor com dados do OCA.

Pode-se dizer que o artigo 1º-A da Lei do Audiovisual tornou-se o “lugar comum” para as produtoras audiovisuais que desejam inscrever seus projetos em programas de incentivo. Afinal, este instrumento não depende de burocracias envolvendo a CVM (como o artigo 1º e FUNCINES), nem de coprodutores (como os artigos 3º, 3º-A e 39). Em outras palavras, a produtora pode assegurar que o projeto esteja registrado na ANCINE sem um compromisso imediato com terceiros. Portanto, o instrumento será bastante utilizado pelo setor, até sofrer um abalo no montante de captação pelo veto presidencial de renovação do incentivo fiscal em 2019.

Apesar dos benefícios fiscais da Lei do Audiovisual terem sido restaurados pela Lei nº 14.044/2020, cumpre lembrar que este mecanismo está sujeito às oscilações na economia como um todo, uma vez que a eventual crise econômica de patrocinadores retrai o volume de aportes. Isso denota uma certa fragilidade no fomento indireto como meio de canalização de recursos para o setor.

#### V.2.a.iv. Artigo 3º da Lei do Audiovisual

O artigo 3º prevê o incentivo para projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente, e na coprodução de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente. Trata-se de um instrumento inspirado na antiga experiência de fomento à coprodução vigente à época do INC.

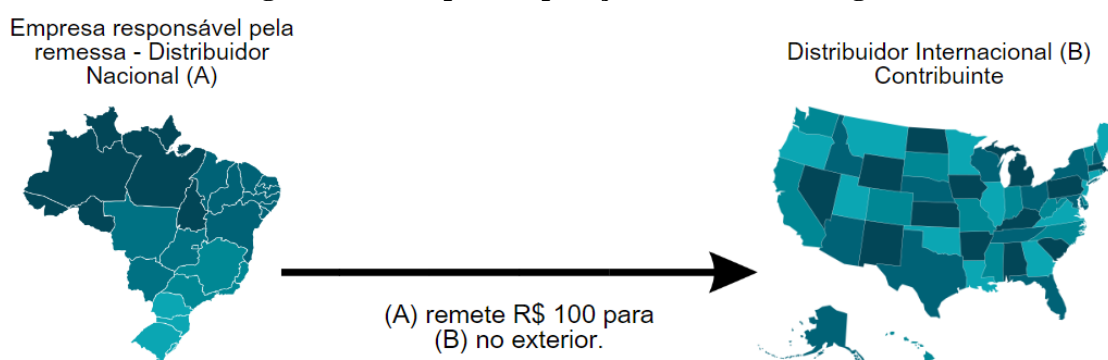
Tal como nos outros casos, os proponentes que desejam se beneficiar do fomento do artigo 3º, devem se cadastrar previamente na ANCINE. Contudo, neste caso, há maior relação entre o apoiador e a produtora, uma vez que estes poderão se associar em regime de coprodução, inclusive, com participação nos direitos da obra. O teto para captação, neste caso, é de R\$ 3 milhões.

Como regra geral, as importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo o território nacional, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, estão sujeitas ao imposto de renda calculado na alíquota de 25% na fonte (artigo 13, do Decreto-Lei nº 1.089/1970). Em outros termos, trata-se do imposto incidente sobre o pagamento de *royalties* devidos pela exploração de obras audiovisuais no Brasil. Porém, se o contribuinte aportar nos projetos autorizados por lei e

cadastrados na ANCINE, poderá beneficiar-se do abatimento de até 70% do imposto devido. Além disso, este mesmo contribuinte também ficará isento da Condecine-Remessa, incidente à alíquota de 11%.<sup>763</sup>

O contribuinte típico desse imposto é a distribuidora estrangeira ou sua representante nomeada no Brasil. O artigo 3º ainda estabelece que a pessoa jurídica responsável pela remessa dos pagamentos aos contribuintes terá preferência na utilização dos recursos decorrentes do benefício fiscal de que trata este artigo (parágrafo primeiro), o que pode ser feito mediante contrato específico entre ambos (parágrafo segundo).

**Figura 28. Exemplo de operação com e sem o artigo 3º**



**Remessa SEM o benefício:** recolhimento na fonte de 25% de IR (R\$ 25,00) + 11% CONDECINE (R\$ 11,00) = tributo total de R\$ 36,00. Agente internacional recebe R\$ 64,00.

**Remessa COM o benefício:** Transfere 70% dos do IR (R\$17,50) para o projeto incentivado e recolhe os 30% restantes como IR (R\$ 7,50), a título de pagamento de IR. Com o aporte, há também isenção da CONDECINE REMESSA. Agente internacional recebe R\$ 75,00 e vira cotitular da obra.

Fonte: elaborado pelo autor.

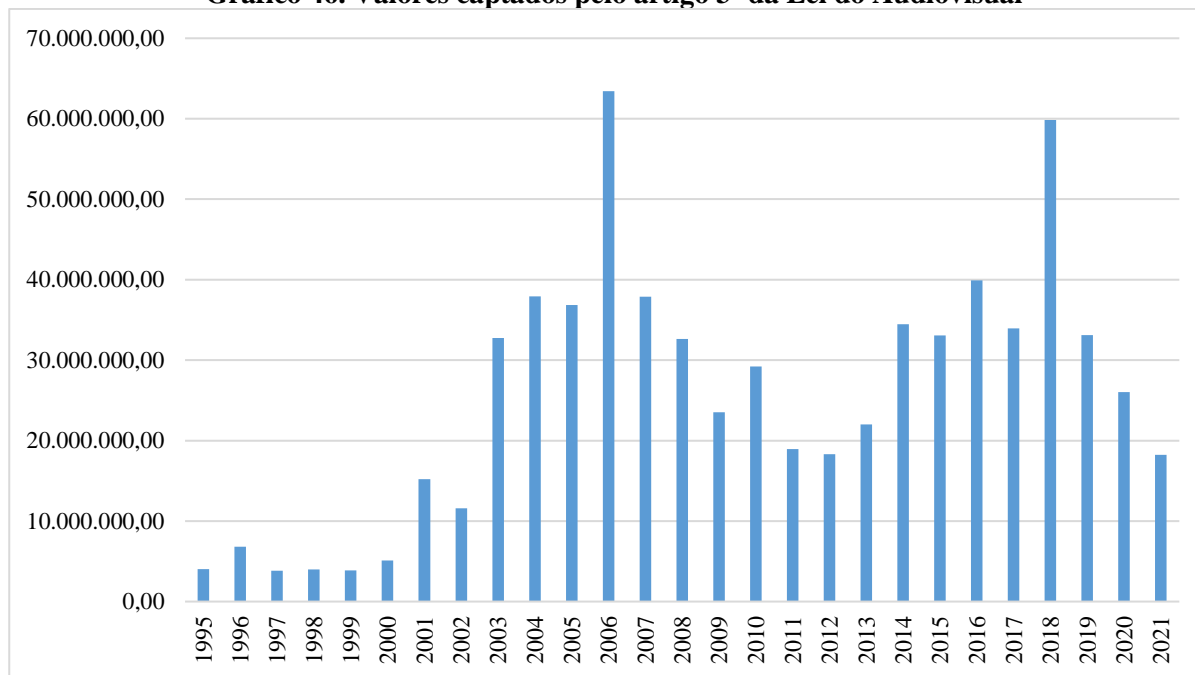
A ANCINE, durante o andamento do processo administrativo, fiscaliza a manutenção da condição de obra nacional independente, conforme conceitos apresentados em tópico anterior. O que se busca é evitar que o uso recurso público utilizado neste fomento não seja desnaturado, financiamento a realização de um projeto que pertença a empresas estrangeiras. Não obstante, como o artigo 3º permite a coprodução, o investidor poderá ser cotitular da obra audiovisual e usufruir dos eventuais retornos financeiros desta.

A captação de recursos pelo artigo 3º da Lei oscila significativamente entre 1995 e 2021. A partir de dados da ANCINE, é possível constatar que as ondas e picos de crescimento

<sup>763</sup> Nos termos do artigo 49, da MP nº 2.228-1/2001: “Art. 49. O abatimento do imposto de renda na fonte, de que o trata art. 3º da Lei no 8.685, de 1993, aplicar-se-á, exclusivamente, a projetos previamente aprovados pela ANCINE, na forma do regulamento, observado o disposto no art. 67 Parágrafo único. A opção pelo benefício previsto no caput afasta a incidência do disposto no § 2º do art. 33 desta Medida Provisória.”

não acompanham necessariamente o desempenho dos filmes estrangeiros no mercado cinematográfico brasileiro. Logo, não sabemos precisar a que se deve essa inconstância de investimentos em projetos pelo mecanismo. Em termos relativos, o artigo 3º perdeu importância dentro do contexto geral, uma vez que em 2006 representava 37% do fomento indireto e em 2021 –penas 16%<sup>764</sup>.

**Gráfico 46. Valores captados pelo artigo 3º da Lei do Audiovisual**



Fonte: Entre 1995 e 2005 CESNIK e nos demais anos OCA da ANCINE.

Diferentemente dos artigos 1º e 1º-A, o artigo 3º possui um rol de potenciais contribuintes muito mais limitado. Desse modo, há uma média de apenas 20 investidores por ano no mecanismo, considerada a série de 2007 a 2019. Como o mercado tende à concentração, é possível que o número total de incentivadores diminua sem que o valor aportado seja reduzido necessariamente. Os investidores ligados aos grandes conglomerados americanos concentram 83% de todos os investimentos realizados nesse mesmo período:

<sup>764</sup> Em consulta à ANCINE sobre a queda de aportes por meio desse instrumento, nos foi dito o seguinte: “A Ancine tem ciência da alteração. Como se trata de um mecanismo de renúncia fiscal no mercado audiovisual, foram levantadas hipóteses para este cenário que ainda estão sendo analisadas, não havendo entendimento consolidado sobre a matéria.”



**Tabela 70. Grupo de investidores, total do aporte e participação entre 2007 e 2019 no artigo 3º da Lei do Audiovisual**

Grupo Econômico	Aporte	Participação
Viacom – Paramount	91.759.053,41	22%
Warner	78.981.339,50	19%
Disney – Buena Vista	64.201.507,71	15%
Universal	45.947.933,29	11%
Playarte	39.659.918,70	10%
Sony	25.409.891,40	6%
Outros	70.950.142,11	17%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

A quantidade de projetos apoiados caiu nos últimos anos, passando de 414 com captação total de R\$ 37,8 milhões em 2007 para 111 com R\$ 33,1 milhões em 2019. No mais, constata-se uma tendência de concentração dos recursos também no polo da captação, uma vez que os dez projetos com mais captação chegaram a representar quase 50% do total captado, considerando o mesmo ano de 2019.

**Tabela 71. Perfil do apoio no artigo 3º da Lei do Audiovisual por ano**

Ano	Quantidade de apoiadores	Quantidade de aportes realizados em projetos	Valor total apoiado	Média de aporte por apoiador	Média de captação	Dez maiores captações em aporte	%
2007	29	414	37.893.795,91	1.306.682,62	91.530,91	10.204.117,43	27%
2008	25	380	32.626.051,35	1.305.042,05	85.858,03	7.221.566,84	22%
2009	19	343	23.540.872,69	1.238.993,30	68.632,28	5.717.767,70	24%
2010	22	326	29.213.259,66	1.327.875,44	89.611,23	6.733.930,55	23%
2011	17	233	18.940.209,73	1.114.129,98	81.288,45	6.095.393,10	32%
2012	18	159	18.301.981,68	1.016.776,76	115.106,80	6.373.601,71	35%
2013	14	143	22.021.214,76	1.572.943,91	153.994,51	8.457.214,70	38%
2014	22	299	34.471.362,40	1.566.880,11	115.288,84	7.313.231,89	21%
2015	15	240	33.075.588,72	2.205.039,25	137.814,95	9.837.176,34	30%
2016	20	193	39.926.492,53	1.996.324,63	206.873,02	13.447.481,36	34%
2017	28	240	33.960.089,22	1.212.860,33	141.500,37	13.554.977,73	40%
2018	20	217	59.835.828,92	2.991.791,45	275.741,15	21.844.968,82	37%
2019	16	111	33.103.038,55	2.068.939,91	298.225,57	16.299.004,76	49%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

**Tabela 72. Dez maiores captações do artigo 3º da Lei do Audiovisual por aporte**

Ano	Nome do Projeto	Proponente	Incentivador/Investidor	Captação
2018	<i>Rotas do Ódio – 4ª temporada</i>	Panoramica Comunicacao Ltda.	Universal Studios Limited	3.000.000,00
2018	<i>Juacas – 2ª temporada</i>	Cine 2 Produções Cinematográficas Ltda.	Buena Vista International, Inc.	3.000.000,00
2018	<i>Luana É de Lua</i>	Popcon Produções Ltda.	Universal Studios Limited	2.902.043,32
2016	<i>Rotas do Ódio</i>	Panoramica Comunicação Ltda.	Universal Studios Limited	2.847.545,84
2007	<i>O Guerreiro Didi e a Ninja Lili (Ex-A Pequena Ninja)</i>	Diler & Associados Ltda.	Videolar S.A.	2.765.807,93
2018	<i>4X4</i>	TX Conteúdo e Entretenimento Ltda.	Buena Vista International, Inc.	2.700.000,00
2019	<i>Eu Sou Mais Eu (Ex-De Novo, Não!)</i>	Damasco Filmes S/S Ltda.	Universal Studios Limited	2.687.724,73
2019	<i>Coração de Leão</i>	Coração da Selva Transmídia S.A.	Twentieth Century Fox International Corporation	2.400.000,00
2017	<i>Conselho Tutelar – 3ª temporada</i>	Vison Produções Artísticas Ltda.	Universal Studios Limited	2.386.438,76
2017	<i>Amigo de Aluguel – 1ª temporada (Ex-Aluga-se)</i>	O2 Cinema Ltda.	Universal Studios Limited	2.274.806,08

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

Isso posto, o artigo 3º funciona como um meio de aproximação das *majors* internacionais com a produção local. Contudo, o dispositivo não exige nenhum compromisso específico dessas distribuidoras internacionais com o objeto financiado, podendo apenas gozar do incentivo fiscal e da possibilidade de cotitularidade da obra. Em outras palavras, não há uma contrapartida ou benefício adicional alcançado além da produção de uma nova obra nacional independente em si.<sup>765</sup>

#### V.2.a.v. Artigo 3º-A da Lei do Audiovisual

O artigo 3º-A estabelece um benefício fiscal para aqueles contribuintes que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileira de longa-metragem de produção independente e na coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries. De acordo com o mesmo Projeto de Lei nº 7.193/2006 que acrescentou o artigo 1º-A e também este dispositivo:

O segundo incentivo criado por este Projeto de Lei inclui o art. 3º-A na Lei nº 8.685 possibilitando que empresas de radiodifusão e programadoras nacionais de televisão por assinatura venham a dispor de parte do imposto de renda devido sobre a remessa de recursos enviados ao exterior – derivados da exploração de conteúdos audiovisuais estrangeiros – na coprodução de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.

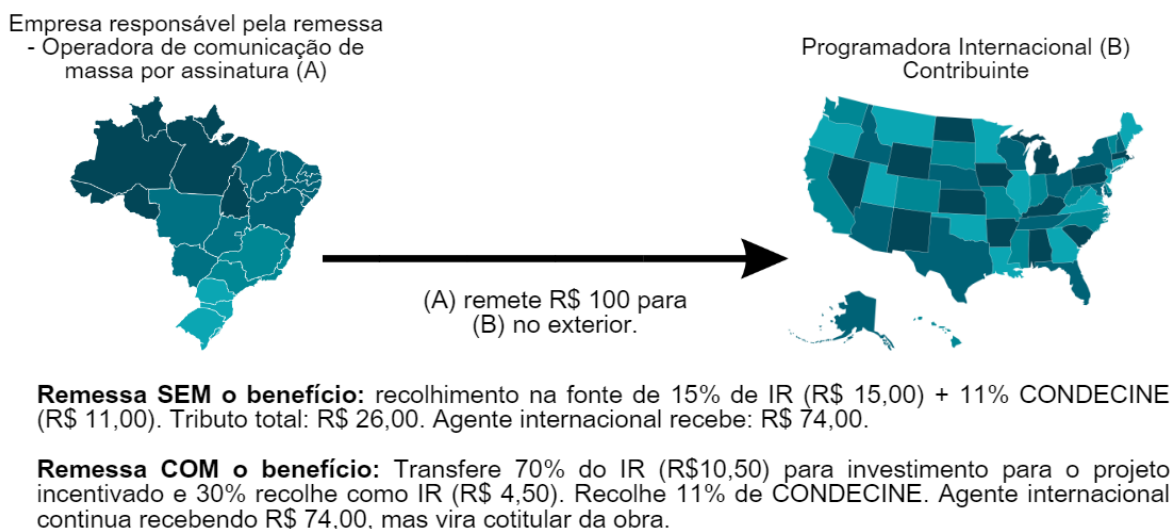
---

<sup>765</sup> Na ponderação de Luana Zubelli: “o art. 3º da Lei do Audiovisual foi criado no sentido de estimular as *majors* no lançamento de títulos nacionais que tivessem expectativa de resultado de bilheteria. A ideia por trás desse mecanismo é a de que basta uma boa produção para que o filme tenha sucesso no seu lançamento, já que produções consistentes conseguiriam espaço junto às *majors* através deste instrumento de política. Contudo, isso desconsidera o funcionamento do mercado, pois, conforme explicado no primeiro capítulo, o sucesso de uma obra audiovisual é totalmente incerto. Ele depende de diversas estratégias de comercialização que envolve vários fatores, tais como o marketing e gastos com P&A, as condições de distribuição, a programação do filme junto aos exibidores para seu lançamento no melhor momento, entre outros [...]. Assim, esse mecanismo parte de um pressuposto de que uma obra audiovisual bem produzida já teria todas as condições para alcançar seu público. Logo, isso fragiliza as produções nacionais que arcam com a responsabilidade do insucesso financeiro da obra, quando, na verdade, isso é resultado da falha do modelo da Primeira Onda de políticas, com foco apenas na produção e incapaz de uma ocupação sistêmica do mercado audiovisual. Como pode ser observado [...], os valores recolhidos com o art. 3º são baixos, uma média real de R\$ 61,1 milhões por ano, se comparados ao custo de colocação de filme nas salas de exibição. Isto é, os valores são insuficientes para uma ocupação efetiva dos títulos nacionais no circuito cinematográfico brasileiro. [...] Ademais, vale ressaltar que o recolhimento pelo art. 3º além de baixo é concentrado em poucos grupos econômicos [...] as cinco principais distribuidoras, no ano de 2015 (Disney, Paramount, Fox, Warner, UIP), obtiveram um recolhimento de 75,4% do total pelo art. 3º da Lei do Audiovisual. Isso mostra a concentração deste mecanismo nas grandes empresas. Como resultado, para o segmento cinematográfico, esse mecanismo não obteve o efeito idealizado sobre o aumento de lançamentos de filmes brasileiros” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 178).

Com efeito, as empresas de radiodifusão e programadoras de televisão precisam pagar às estrangeiras os direitos de retransmissão de obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas. Em regra, estas importâncias pagas, creditadas, entregues, empregadas ou remetidas para o exterior pela aquisição ou pela remuneração, a qualquer título, de qualquer forma de direito, inclusive à transmissão, por meio de rádio ou televisão ou por qualquer outro meio, de quaisquer filmes ou eventos, estão sujeitas à incidência do imposto na fonte à alíquota de 15% (artigo 72, da Lei nº 9.430/1996).

Caso estes contribuintes invistam em projetos previamente aprovados na ANCINE, poderão beneficiar-se do abatimento de até 70% do imposto devido. De modo semelhante ao que pontuamos no artigo 3º, também neste caso a pessoa jurídica responsável pela remessa das importâncias terá preferência na utilização dos recursos decorrentes do benefício fiscal, sendo que o contribuinte poderá acordar a utilização desse benefício com a empresa brasileira por contrato (artigo 3º-A, parágrafos primeiro e segundo, da Lei do Audiovisual).

**Figura 29. Exemplo de operação com e sem o artigo 3º-A**



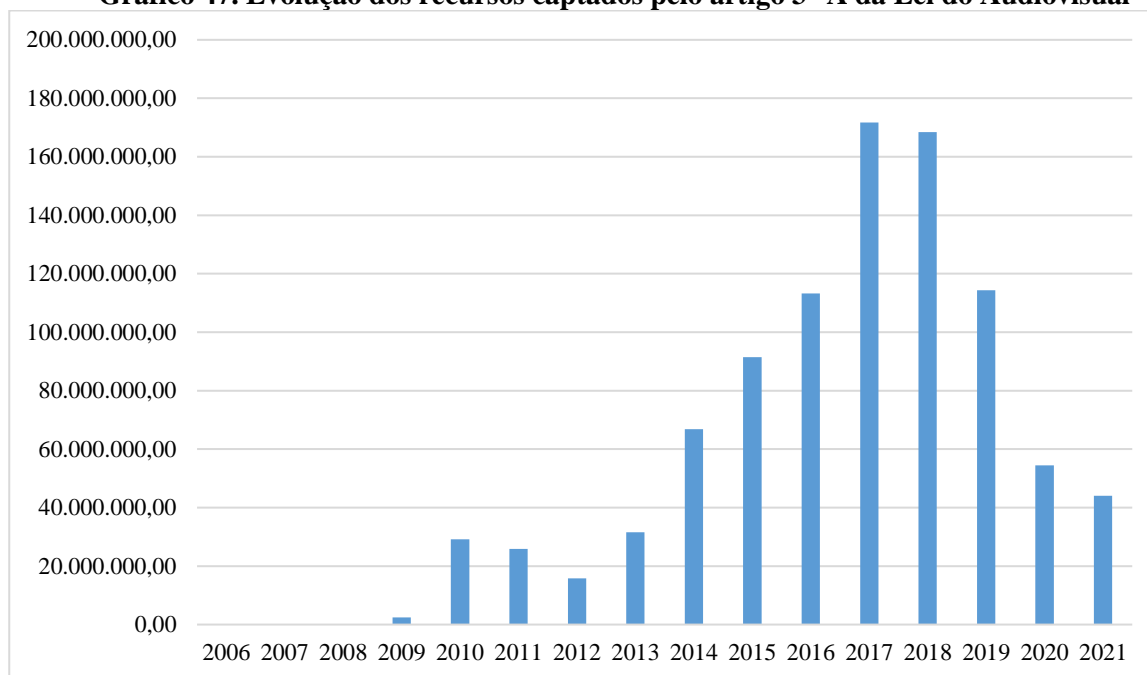
Fonte: elaborado pelo autor.

Tal como nos outros casos, o projeto deve ser previamente aprovado pela ANCINE. Outrossim, a empresa apoiadora pode se tornar coprodutora no projeto e ter participação nos direitos patrimoniais e nas receitas da obra. O teto de captação por projeto também é de R\$ 3 milhões, limite este aplicável mesmo que o proponente deseje receber recursos pelo artigo 3º e 3º-A concomitantemente.

O artigo 3º-A demorou três anos para começar a ser utilizado, mas a partir de 2015 tornou-se o mecanismo de fomento indireto com maior captação de recursos. Em 2019,

somente esse dispositivo foi responsável por movimentar 47% de todos o montante incentivado na área. Mesmo com a queda nos últimos anos, o artigo 3º-A continuou representando mais de 40% de todo fomento–indireto:<sup>766</sup>

**Gráfico 47. Evolução dos recursos captados pelo artigo 3º-A da Lei do Audiovisual**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE.

A quantidade de apoiadores variou relativamente pouco ao longo dos anos, passando de três em 2009 para dez em 2019, com média de nove investidores anuais no período. O grupo Globo-Telecine é disparado o maior incentivador, representando 68% de todo o recurso aportado entre 2009 e 2019:

<sup>766</sup> Luana Zubelli explica os motivos desse desempenho da seguinte forma: “O crescimento sustentado a partir de 2012 pode ser explicado pelos efeitos da publicação da Lei da TV paga em 2011, isto é, a Lei nº 12.435/11, [...]. Com efeito, a criação desta Lei promoveu a obrigatoriedade da cota de programação e da cota de empacotamento; enquanto que a primeira regra suscita a programação de obras audiovisuais brasileiras na grade televisiva, a segunda estimula a programação de canais brasileiros pelas empacotadoras. Assim, como o art.3º-A enquadra o benefício às remessas para o exterior relativo à aquisição de direitos de programação estrangeira na televisão (por programadoras nacionais ou estrangeiras), entende-se o porquê da sua captação ter aumentado tanto nos últimos anos (pós Lei da TV paga), dada a necessidade de conteúdo nacional para cumprimento das cotas televisivas” (ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 180).

**Tabela 73. Maiores apoiadores do artigo 3º-A por grupo econômico entre 2009 e 2019**

Grupo econômico	Valor	Participação
ESPN	12.317.602,54	1%
FOX	55.068.062,88	7%
GLOBO	479.248.900,56	58%
HBO	11.066.725,97	1%
HORIZONTE	55.775.675,56	7%
PARAMOUNT	23.246.979,45	3%
BANDEIRANTES	278.979,81	0%
RECORD	22.991.815,80	3%
SONY	1.323.194,04	0%
TELECINE	82.250.058,51	10%
TOPSPORTS	3.648.088,82	0%
UNIVERSAL	76.788.480,07	9%
OUTROS	6.807.753,37	1%
<b>Total</b>	<b>830.812.317,38</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE.

Apesar de 2019 ter representado uma queda na quantidade de projetos apoiados, é possível visualizar uma crescente a partir de 2013. Concomitantemente ao aumento da quantidade de aportes em projetos, há uma redução na concentração de recursos entre as maiores captações, inferior a 20% do total entre 2015 e 2019:

**Tabela 74. Perfil de utilização do artigo 3º-A da Lei do Audiovisual**

Ano	A – Quantidade de apoiadores	B – Quantidade de aportes realizados em projetos	C – Valor total captado	Média de aporte por apoiador (C/A)	Média de aporte por operação (C/B)	Dez maiores captações em aporte	% dos dez maiores no total
2009	3	11	2.500.000,00	833.333,33	227.272,73	2.497.094,11	99,88%
2010	6	145	29.148.359,81	4.858.059,97	201.023,17	19.752.686,76	67,77%
2011	9	258	25.836.502,59	2.870.722,51	100.141,48	13.309.165,43	51,51%
2012	6	131	15.770.316,36	2.628.386,06	120.384,09	7.602.038,53	48,20%
2013	8	363	31.525.653,07	3.940.706,63	86.847,53	6.907.691,34	21,91%
2014	10	561	66.807.918,17	6.680.791,82	119.087,20	13.428.901,40	20,10%
2015	10	580	91.458.902,12	9.145.890,21	157.687,76	17.239.875,52	18,85%
2016	13	522	113.254.674,52	8.711.898,04	216.962,98	23.246.578,32	20,53%
2017	15	654	171.708.643,59	11.447.242,91	262.551,44	25.795.518,90	15,02%
2018	10	505	168.408.938,73	16.840.893,87	333.483,05	28.454.266,52	16,90%
2019	10	372	114.392.408,42	11.439.240,84	307.506,47	24.647.981,12	21,55%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

**Tabela 75. Maiores aportes pelo artigo 3º-A**

Ano de captação	Nome do Projeto	Proponente	Incentivador/Investidor	Art. 3º A Lei 8.685/93
2010	<i>Tropa de Elite 2 (Ex-Crime Organizado)</i>	Zazen Produções Audiovisuais Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2016	<i>Simonal</i>	Pontos de Fuga Produções Artísticas Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2017	<i>O Silêncio da Chuva</i>	Lereby Produções Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2018	<i>Os Suburbanos – O Filme</i>	Hungry Man Brasil Produções Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2018	<i>Missão Design (Ex-Triplex)</i>	Boutique Filmes e Produções Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2017	<i>Maria do Caritó</i>	E.H. Filmes Ltda	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2017	<i>Sob Pressão (Ex-Sob Pressão – Série)</i>	Conspiração Filmes Entretenimento 3º Milênio Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2016	<i>Morto Não Fala</i>	Casa de Cinema de Porto Alegre Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2017	<i>Entre Irmãs (Ex-A Costureira e o Cangaceiro – Série)</i>	Conspiração Filmes Entretenimento 3º Milênio Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2018	<i>Entre Irmãs (Ex-A Costureira e o Cangaceiro – Série)</i>	Conspiração Filmes Entretenimento 3º Milênio Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2018	<i>Autênticas (Ex-Autênticas – As Rainhas da Música)</i>	Polar Filmes, Eventos Culturais e Artísticos Ltda. EPP	Globosat Programadora Ltda.	3.000.000,00
2010	<i>Sítio do Picapau Amarelo</i>	Radar Cinema e Televisão Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	3.000.000,00
2011	<i>Família Imperial (Ex-Família Real)</i>	Primo Filmes Ltda.	Globo Comunicação e Participações S.A.	2.959.217,41

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

O artigo 3º-A segue assim uma sistemática semelhante à do artigo 3º, na qual espera-se uma participação dos agentes internacionais no financiamento da produção nacional, com a possibilidade de coprodução. Todavia, pela peculiaridade da legislação tributária e da operação econômica, é o responsável tributário que efetivamente realiza o aporte, com a Globo figurando disparada como principal incentivador do mecanismo.<sup>767</sup>

#### V.2.a.vi. Artigo 39 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001

A MP nº 2.228-1/2001 também criou um incentivo à produção por meio da isenção da CONDECINE para contribuintes que invistam em projetos audiovisuais (artigo 39, inciso X). Conforme indicamos anteriormente, a CONDECINE Remessa incide a uma alíquota de 11%

<sup>767</sup> Mais uma vez, citando a reflexão de Zubelli: “embora a magnitude e importância do art. 3º-A tenha crescido nos últimos anos, há grande concentração na participação das empresas no uso desse mecanismo. O [...] Grupo Globo reuniu 86% dos recursos no total: R\$ 78,6 milhões, enquanto que os outros investidores ficaram com participações bem menores: Fox, com 5,1%, Universal, com 3,6%, Record, com 2,2%, ESPN, com 1,9%, Turner com 1% e Bandeirantes com 0,2%, no ano de 2015. Assim, o aumento potencial do recolhimento das programadoras estrangeiras com a implementação do art. 3º-A não se verificou na prática por dois motivos: (i) as empresas estrangeiras podem recorrer ao tax credit<sup>245</sup> no país de origem; (ii) na MP de criação da ANCINE foi criado outro mecanismo que passou a funcionar na mesma lógica: o art. 39” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 182).

sobre o valor do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos.

Entretanto, o contribuinte estará isento do pagamento dessa contribuição se optar por aplicar 3% do montante a ser enviado em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros de produção independente.

Na prática, apesar da programadora estrangeira ser a contribuinte, é a empresa responsável pela remessa que faz o recolhimento de 3% da CONDECINE, que vão para uma conta especial de titularidade do próprio contribuinte, seu representante ou este responsável. O investidor terá o prazo de 270 dias para indicar os projetos que receberão os recursos. Caso não o faça, os recursos serão transferidos ao FSA. Vale observar que a isenção em si somente se dá com a indicação formal do projeto pelo titular da conta recolhimento e não pelo simples pagamento da guia, ou seja, há uma obrigação legal para escolher o beneficiário dos valores. A tabela a seguir indica a arrecadação frustrada em razão da não aplicação dos recursos pelo artigo 39, inciso X:

**Tabela 76. Arrecadação frustrada em razão da não aplicação dos recursos recolhidos a pretexto do art. 39, X, da MP 2.228-1/2001 (2008 a 2020)**

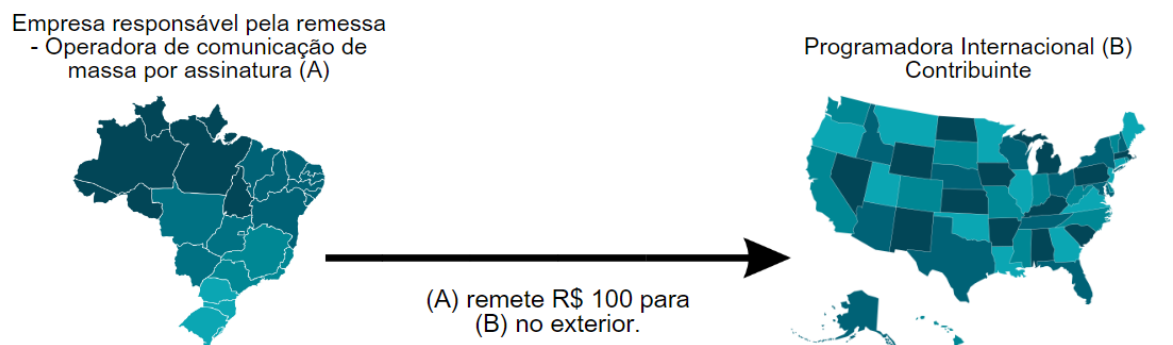
Ano	Valor dos depósitos feitos nos respectivos anos e vencidos (transferidos ou não ao FSA)	8% não arrecadados <sup>1</sup>	Condecine-Remessa arrecadada no ano <sup>2</sup>
2008	R\$ 847.411,42	R\$ 2.259.763,79	R\$ 1.321.456,44
2009	R\$ 1.850.197,92	R\$ 4.933.861,12	R\$ 5.210.516,34
2010	R\$ 3.619.225,35	R\$ 9.651.267,60	R\$ 1.597.376,94
2011	R\$ 8.417.353,28	R\$ 22.446.275,41	R\$ 1.534.799,20
2012	R\$ 10.254.812,27	R\$ 27.346.166,05	R\$ 6.359.976,01
2013	R\$ 9.234.294,50	R\$ 24.624.785,33	R\$ 13.685.863,19
2014	R\$ 8.023.377,75	R\$ 21.395.674,00	R\$ 9.232.986,47
2015	R\$ 4.494.526,10	R\$ 11.985.402,93	R\$ 9.658.238,97
2016	R\$ 4.602.165,22	R\$ 12.272.440,59	R\$ 17.434.201,84
2017	R\$ 857.033,31	R\$ 2.285.422,16	R\$ 16.325.837,67
2018	R\$ 1.682.762,28	R\$ 4.487.366,08	R\$ 19.986.632,76
2019	R\$ 806.792,64	R\$ 2.151.447,04	R\$ 27.619.198,07
2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 7.677.648,28
<b>Total</b>	<b>R\$ 54.689.952,04</b>	<b>R\$ 145.839.872,11</b>	<b>R\$ 137.644.732,18</b>

Fonte: TCU (2021).

Como é possível perceber, o artigo 39, inciso X, possui um incentivo semelhante ao previsto no artigo 3º-A da Lei do Audiovisual, no caso, o primeiro voltado à isenção da CONDECINE e o segundo para redução do imposto de renda. Não por acaso, é comum que empresas se utilizem dos benefícios concomitantemente:



**Figura 30. Exemplo de operação utilizando o artigo 3º-A da Lei do Audiovisual e artigo 39 inciso X, da MP nº 2.228-1/2001**



**Remessa SEM o benefício:** recolhimento na fonte de 15% de IR (R\$ 15,00) + 11% CONDECINE (R\$ 11,00). Tributo total: R\$ 26,00. Agente internacional recebe: R\$ 74,00.

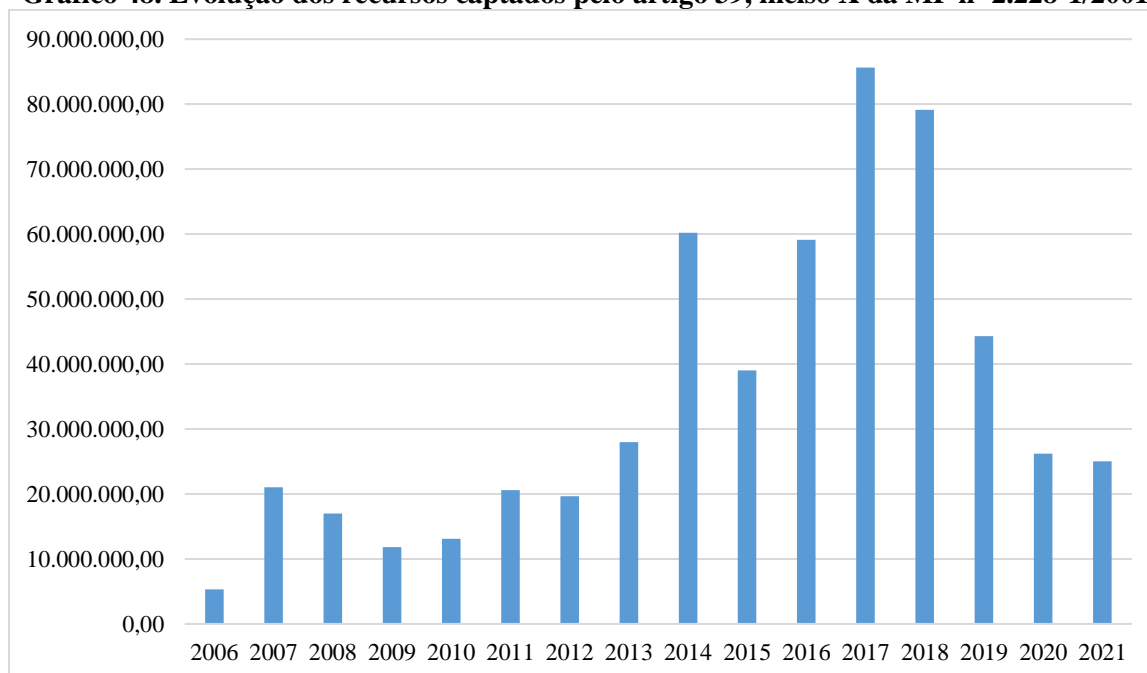
**Remessa COM o benefício:** Transfere 70% do IR (R\$10,50) para investimento para o projeto incentivado e 30% recolhe como IR (R\$ 4,50). Caso opte pela utilização conjunta com o benefício do art. 39 da MP, (B) aplica 3% da CONDECINE e fica isento da CONDECINE (não paga os 8% restantes). Agente internacional recebe R\$ 82,00 e vira cotitular.

Fonte: MP nº 2.228-1/2001.

O proponente interessado em captar os recursos pelo artigo 39, inciso X, deve cadastrar o projeto na ANCINE exatamente como todos os demais mecanismos. A agência fará o acompanhamento e fiscalização do mesmo modo, inclusive recebendo documentos e avaliando os contratos para checar a legalidade dos termos da coprodução quando for o caso.

A evolução da utilização do fomento do artigo 39, inciso X, acompanha o próprio crescimento dos aportes do artigo 3º-A. A partir de 2014 o mecanismo oscila entre o segundo e terceiro com maior captação de recursos no audiovisual. No quinquênio compreendido entre 2017 e 2021, o artigo 39 representou 21% de todos os recursos do fomento indireto:

**Gráfico 48. Evolução dos recursos captados pelo artigo 39, inciso X da MP nº 2.228-1/2001**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE/OCA

Uma vez que os contribuintes são as empresas internacionais que recebem as remessas sobre as quais incide a CONDECINE, a quantidade de apoiadores também não é elevada. O número de investidores pelo artigo 39 variou pouco ao longo dos anos, com uma média de 8 incentivado—es por ano.

**Tabela 77. Total investido entre 2006 e 2019 no artigo 39, inciso X, da MP Nº 2.228-1/2001**

Grupo	Valor aportado	% no total
BRASIL DISTRIBUTION LLC	215.676.246,92	43,26%
DISCOVERY	96.951.620,32	19,44%
TURNER	80.383.077,76	16,12%
FOX	75.560.401,23	15,15%
MTV	17.256.773,87	3,46%
BUENA VISTA INTERNATIONAL	10.851.623,69	2,18%
OUTROS	1.917.608,44	0,38%
<b>Total</b>	<b>498.597.352,24</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

A quantidade de projetos apoiados apresentou um crescimento acentuado especialmente a partir de 2014. No caso do artigo 39, inciso X, a legislação não fixou um teto de captação por projeto como fez com os dispositivos da Lei do Audiovisual. Por esse motivo, cada projeto pode receber aportes mais elevados e a concentração nos dez maiores captadores tende a ser bem superior que nos demais mecanismos do fomento indireto:

**Tabela 78. Perfil de utilização do artigo 39, inciso X, da MP nº 2.228-1/2001**

	Quantidade de apoiadores	Quantidade de aportes realizados	Valor total captado	Média por apoiador	Média por aporte	Dez maiores aportes	%
2007	14	45	21.046.107,31	1.503.293,38	467.691,27	13.254.148,86	62,98%
2008	13	47	16.984.296,95	1.306.484,38	361.368,02	13.646.110,91	80,35%
2009	9	38	11.801.379,34	1.311.264,37	310.562,61	7.610.938,56	64,49%
2010	6	21	13.092.407,47	2.182.067,91	623.447,97	12.964.094,33	99,02%
2011	6	30	20.606.789,45	3.434.464,91	686.892,98	17.857.365,16	86,66%
2012	6	40	19.671.786,42	3.278.631,07	491.794,66	18.713.713,93	95,13%
2013	6	47	27.983.422,31	4.663.903,72	595.391,96	19.914.533,36	71,17%
2014	7	76	60.180.770,97	8.597.253,00	791.852,25	32.180.436,47	53,47%
2015	7	71	39.041.524,45	5.577.360,64	549.880,63	19.504.291,66	49,96%
2016	7	87	59.129.695,86	8.447.099,41	679.651,68	38.918.709,47	65,82%
2017	7	87	85.626.188,20	12.232.312,60	984.209,06	39.792.672,40	46,47%
2018	8	81	79.145.076,68	9.893.134,59	977.099,71	43.644.590,53	55,15%
2019	9	63	44.287.906,83	4.920.878,54	702.982,65	25.116.650,39	56,71%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

**Tabela 79. Dez maiores apoiadores pelo artigo 39 da MP nº 2.228-1/2001 entre 2007 e 2019**

Ano de captação	Nome do Projeto	Proponente	Incentivador/Investidor	Valor Captado
2018	<i>HARD</i>	Gullane Entretenimento S.A.	Discovery Latin America, L.L.C	12.825.494,00
2011	<i>Preamar</i>	Pindorama Filmes Ltda.	Brasil Distribution, L.L.C.	10.510.789,88
2016	<i>Os Irmãos Freitas</i>	Gullane Entretenimento S.A.	Turner Broadcasting System Latin America, Inc.	7.994.979,29
2018	<i>O Doutrinador</i>	Paris Produções Cinematográficas Ltda.	Turner Broadcasting System Latin America, Inc.	7.689.464,94
2019	<i>Um Contra Todos – 4ª Temporada</i>	Conspiração Filmes Entretenimento 3º Milênio Ltda.	Fox Latin American Channel LLC	7.350.649,71
2016	<i>Pacto de Sangue (Ex-A Lei)</i>	Intro Pictures Produções Cinematográficas Ltda.	Discovery Networks, SL	7.140.257,01
2014	<i>O Homem da sua Vida</i>	Gullane Entretenimento S.A.	Brasil Distribution, L.L.C.	6.500.569,00
2017	<i>Um Contra Todos – 2ª Temporada</i>	Conspiração Filmes Entretenimento 3º Milênio Ltda.	Fox Latin American Channel LLC	6.466.421,58
2018	<i>O Hóspede Americano (The American Guest)</i>	Lynxfilm Produções Audio-Visuais Ltda.	Brasil Distribution, L.L.C.	6.294.200,16
2017	<i>Santos Dumont</i>	Pindorama Filmes Ltda.	Brasil Distribution, L.L.C.	6.198.895,23

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

O TCU verificou em auditoria que os controles atuais existentes não são suficientes para assegurar a correta arrecadação da CONDECINE-Remessa e do recolhimento dos valores incentivados do artigo 39, inciso X. De um lado, identificou-se a ocorrência entre 2011 e 2016 de recolhimento inferior à alíquota de 3%, o que pode ter sido causado pela possibilidade de edição manual do valor a recolher de CONDECINE nas remessas. Além disso, sublinhou que apesar da Ancine encaminhar anualmente à Receita Federal as informações das investidoras que se valeram da isenção, o fisco não possuía infraestrutura tecnológica e capacidade operacional para recepção e controle sobre os contratos de câmbio no Banco Central para a devida conferência. A auditoria também verificou que o total não

arrecadado corresponde a 105,95% da arrecadação do período analisado, o que indica uma possível evasão fiscal superior aos ingressos da CONDECINE-Remessa.<sup>768</sup>

O artigo 39, inciso X, reforça uma tendência da legislação em apostar no capital internacional como instrumento de fomento à produção nacional. Aceita-se que o agente internacional invista sem custo na produção local (pois apenas aplica parte da CONDECINE que já seria devida), com uma renúncia da arrecadação da contribuição que serviria para alimentar o FSA e, portanto, a política nacional.<sup>769</sup>

---

<sup>768</sup> Uma sugestão dada na auditoria para o caso foi a seguinte: “Assim, uma das formas de se aumentar a eficácia do combate à eventual evasão da Condecine-Remessa seria a Ancine ser dotada não apenas da capacidade de transferir ao FSA os recursos não aplicados do art. 39, X, mas também de cobrar dos agentes investidores (responsáveis tributários) a diferença de 8% sobre o valor da remessa em caso de não aplicação dos recursos, podendo, inclusive, se não atendida a cobrança, aplicar as sanções administrativas de sua alçada atinentes à inadimplência de obrigações regulatórias. Em todo caso, a medida ensejaria a alteração legislativa do art. 38 da MP 2.228-1/2001, o que, por sua vez, pressupõe a necessidade de debates acerca da conveniência, oportunidade, legitimidade e legalidade da mudança” (Acórdão nº 1896/2021 do TCU).

<sup>769</sup> Novamente citando, Luana Zubelli: “ao contrário do art. 3º da Lei do Audiovisual, cuja dedução é sobre o imposto de renda, no art. 39, X da MP as empresas que investirem o equivalente a 3% das remessas de obras audiovisuais em produção local ficam isentas da CONDECINE Remessa [...] Com isso, as programadoras estrangeiras contribuintes podem optar por pagar a CONDECINE no valor de 11% das remessas ao exterior ou aplicar 3% do valor dessas remessas nas produções locais, transformando-se em coprodutoras da obra e podendo exibir essa produção em sua grade de programação. Esse mecanismo, portanto, não está exclusivamente voltado à produção, já que incentiva uma parceria entre as produtoras locais e as programadoras, estimulando uma sinergia entre esses diferentes agentes para veiculação dessas obras. O efeito é especialmente positivo nos canais estrangeiros de TV paga onde a presença da produção nacional é diminuta. Apesar do crescimento continuado do recolhimento do art. 39, X da MP na última década, aumentando seu total em três vezes entre 2005 e 2015, os valores recolhidos ainda são pequenos para uma efetiva veiculação da produção nacional nos canais estrangeiros de TV por assinatura. Contudo, pode-se perceber [...] que a partir de 2011 a demanda por esse mecanismo foi, de fato, intensificada. Isso se deve à criação da Lei da TV Paga em 2011 que criou a Cota de Tela para programação de conteúdo brasileiro nos canais de espaço qualificado<sup>248</sup>, dessa forma, aumentou-se a necessidade de produção local para cumprir com a obrigatoriedade de exibição de obras nacionais na grade de TV por assinatura. Verifica-se, portanto, que, desde a criação deste mecanismo na MP 2.228-1/01, ele apenas obteve um uso mais efetivo por parte das empresas estrangeiras dez anos depois, isto é, após o incentivo regulatório da Lei nº 12.485/11 que impôs a obrigatoriedade de veiculação de obras nacionais nos canais estrangeiros. No entanto, [...] o recolhimento do art. 39, X apesar de crescente ainda é concentrado em poucas programadoras, em relação aos seus grupos econômicos. De fato, apenas o grupo HBO<sup>249</sup> concentra 50,4% do total. Ao observar que o índice de concentração CR4250 para esse mecanismo chega a 90,3%, percebe-se que quatro programadoras (grupo HBO, Fox, Discovery e MTV) estão utilizando o mecanismo de forma substantiva, posto que o recolhimento é quase totalmente utilizado por elas. Vale destacar que, a despeito do sucesso do mecanismo a partir de 2011, [...] a razão dos valores recolhidos pelo art. 39 da MP e as remessas ao exterior ficou aquém de 3% (valor de investimento pelas empresas estrangeiras estipulado por esse instrumento) entre 2011 e 2015. Isso pode ser explicado pelo significativo aumento do volume de remessas em 2011 que ultrapassou a casa dos bilhões de reais desde este ano. Ou seja, há ainda um potencial de crescimento do valor do recolhimento até chegar ao teto de 3% dado pela MP 2.228-1/01 que não está sendo plenamente explorado. Com isso, apesar de precisar de aperfeiçoamentos, o art. 39 ofereceu oportunidades, ainda que tímidas, para introdução da produção nacional no line up da TV por assinatura, principalmente, nos canais estrangeiros, reforçados pela Cota de Tela Televisiva. Além disso, surgiram estímulos incrementais para parcerias de produtoras locais e programadoras externas. Sobre as obras audiovisuais brasileiras que se beneficiaram deste mecanismo e alcançaram grande popularidade na grade televisiva vale destacar as animações: ‘Peixonauta’, ‘Meu amigãozão’, ‘Irmão do Jorel’ e ‘Show da Luna’” (ZUBELLI, Luana Maira Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 182 e seguintes).

## V.2.a.vii. FUNCINES

Os FUNCINES são fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou por agências e bancos de desenvolvimento (artigo 41 da MP nº 2.228-1/2001).

Os recursos captados nos FUNCINES podem ser utilizados para projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes realizadas por empresas produtoras brasileiras; construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras; aquisição de ações de empresas brasileiras para produção, comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, bem como para prestação de serviços de infraestrutura cinematográficos e audiovisuais; projetos de comercialização e distribuição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente realizados por empresas brasileiras; e projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras (artigo 43).<sup>770</sup>

O processo administrativo para aproveitamento dos FUNCINES é um pouco diferente dos demais mecanismos. Neste caso, é a instituição financeira interessada na constituição do Fundo que apresenta um requerimento à ANCINE com uma proposta de política de investimento (artigo 8º IN nº 80/2008 da ANCINE). Caso decida pela aprovação, a agência remete sua decisão à CVM, que faz tanto a regulação quanto fiscalização do funcionamento dos FUNCINES (por meio da IN nº 398/2003). Após sua constituição regular, os fundos poderão investir em projetos audiovisuais também aprovados pela ANCINE. Os projetos

---

<sup>770</sup> Sobre o assunto, Luana Zubelli: “A diferença essencial do FUNCINES para o art. 1º e art. 1º-A da Lei do Audiovisual ocorre pela possibilidade do FUNCINES de se administrar uma carteira de projetos, abrangendo mais de um que podem ser realizados por agentes diferentes. Ademais, enquanto que no art. 1º e art. 1º-A o investidor, que não possui relação direta com a atividade audiovisual, precisa escolher individualmente cada projeto a ser investido, no FUNCINES esse investidor confia a função a um agente especializado que irá administrar a carteira, assim, os recursos serão aplicados em diferentes projetos audiovisuais que devem gerar receita para o fundo, reduzindo o risco do investimento pela diversificação. Outra diferença é que os FUNCINES podem ser aplicados nos setores de produção, distribuição e exibição, além de infraestrutura técnica [...]. Com isso, os FUNCINES deslocam o investimento de projetos audiovisuais para a possibilidade de investir em uma empresa ligada ao setor audiovisual, sujeita à aprovação do plano de negócios pela ANCINE. Dessa forma, os FUNCINES são um mecanismo de fomento indireto bastante interessante por apresentar uma tentativa de capitalizar as empresas do setor, através do lançamento de suas ações no mercado de capitais. Contudo, ele é um mecanismo pouco utilizado, de 2006 a 2015, apresentou uma média real de captação anual de apenas R\$ 6,8 milhões. [...] Isso mostra pouca interatividade entre as próprias empresas do mercado, que mesmo com as amplas possibilidades oferecidas pelo FUNCINE, não estão articuladas suficientemente para induzir os investimentos no setor audiovisual” (ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 176-177).

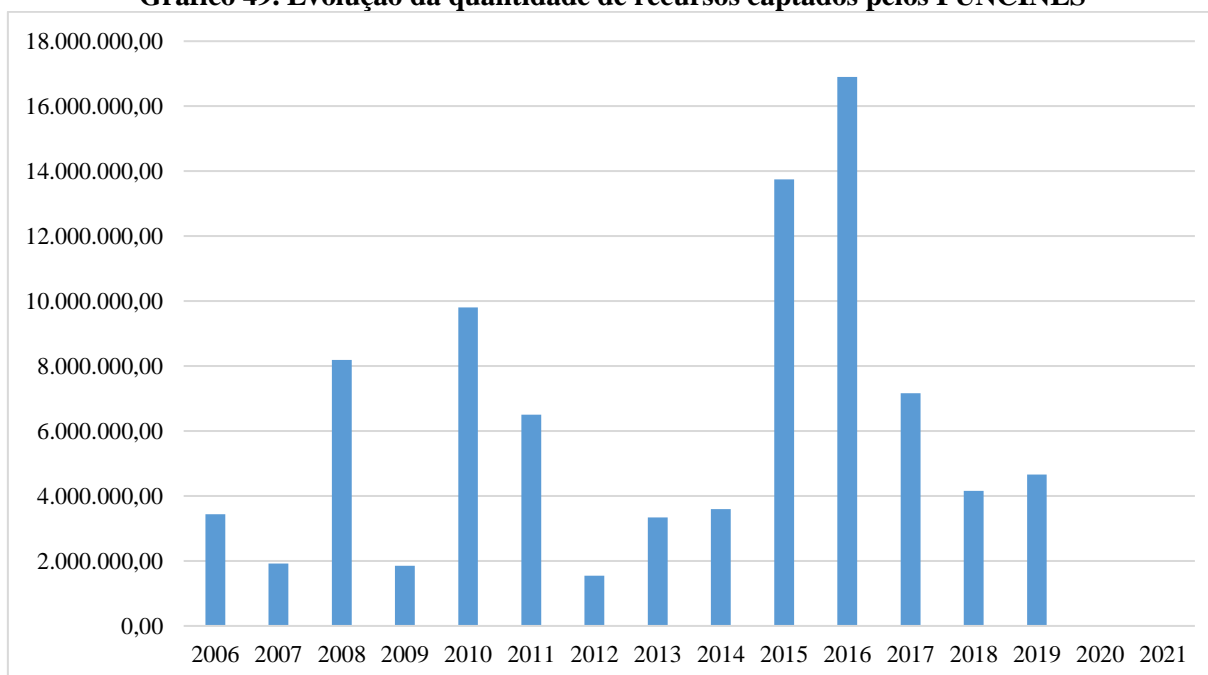
incentivados pelos fundos podem captar recursos complementares em outros mecanismos de incentivo, observadas as regras de cada modalidade de apoio.

Desse modo, no caso dos FUNCINES existe a figura central da instituição financeira que atua como administradora da carteira de investimentos e deve estar previamente autorizada pelo BACEN e registrada na CVM. É essa administradora que deverá observar diversas regras da CVM com relação à emissão, integralização e distribuição de cotas, do regulamento do fundo, da gerência da governança, divulgação de resultados e auditoria. Inclusive, é esta a responsável tributária pelas obrigações do fundo.

A MP nº 2.228-1/2001 já estabelece algumas diretrizes para o funcionamento dos FUNCINES como a aplicação mínima de 90% dos recursos na carteira de projetos audiovisuais aprovados pela ANCINE e a obrigatoriedade da aplicação do restante em títulos emitidos pelo Tesouro ou Banco do Brasil (artigo 41, parágrafos segundo e terceiro). Também é interessante observar que os Fundos possuem prazo determinado para funcionamento, o que acaba induzindo os aportes em projetos com rentabilidade de curso ou médio prazo (artigo 5º da IN nº 398/2003 da CVM).

O valor dispendido para adquirir as cotas poderá ser deduzido do imposto de renda da pessoa física ou jurídica, limitado a 6% e 3% do tributo devido respectivamente (artigo 44 e 45). Além disso, os rendimentos e ganhos líquidos auferidos pela carteira dos FUNCINES são isentos do imposto de renda (artigo 46). No entanto, aplica-se a alíquota de 20% de imposto de renda na fonte, no caso de resgate de quotas, seja em decorrência do término do prazo de duração ou da liquidação do fundo, sobre o rendimento do quotista, constituído pela diferença positiva entre o valor de resgate e o custo de aquisição dessas quotas (parágrafo segundo do artigo 46). Por se tratar de investimento, os adquirentes de cotas poderão participar dos resultados financeiros dos projetos.

O FUNCINE é o instrumento menos utilizado dentre os mecanismos de fomento indireto e aquele que apresenta a maior intermitência no volume de recursos anuais. Na série 2006 a 2021, os Fundos representaram apenas 2,61% de todo o fomento indireto, sem registros de qualquer aporte nos últimos dois anos:

**Gráfico 49. Evolução da quantidade de recursos captados pelos FUNCINES**

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

A partir dos dados disponibilizados pelo OCA da ANCINE, não é possível extrair informações sobre o perfil de investimento dos FUNCINES ou quais são as empresas que adquirem as suas cotas. Apesar de termos solicitado tais informações à Agência e à CVM, não recebemos retorno até o fechamento do trabalho.

**Tabela 80. Maiores investidores do FUNCINE entre 2006 e 2019**

Ano	Incentivador/Investidor	Valor (R\$)
2015	INVESTIMAGE 1 FUNDO DE FINANCIAMENTO DA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA NACIONAL – FUNCINE	7.000.000,00
2010	Rio Bravo S/A DTVM	6.000.000,00
2016	FUNCINE RIO 1 – FUNDO DE FINANCIAMENTO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRÁFICA NACIONAL	5.959.457,25
2016	INVESTIMAGE 1 – FUNDO DE INVESTIMENTO DA INDÚSTRIA NACIONAL	5.255.650,42
2011	MELLON SERVIÇOS FINANCEIROS DTVM S/A	5.000.000,00
2015	Investmage Administradora de Recursos Ltda.	2.500.000,00
2019	FUNCINE RIO 1 – FUNDO DE FINANCIAMENTO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRÁFICA NACIONAL	2.300.000,00
2017	BRB BRASÍLIA FUNCINE – FUNDO DE FINANCIAMENTO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRÁFICA NACIONAL	2.263.000,00
2015	FUNCINE ANIMA SP	2.142.538,00
2017	CINE AA – FUNDO DE FINANCIAMENTO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRÁFICA NACIONAL - FUNCINE	2.100.000,00

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

**Tabela 81. Perfil da captação de recursos nos FUNCINES**

Ano	Quantidade de apoiadores	Valor captado	Valor médio do aporte
2009	1	R\$ 1.850.000,00	R\$ 1.850.000,00
2010	5	R\$ 9.799.550,00	R\$ 1.959.910,00
2011	2	R\$ 6.500.000,00	R\$ 3.250.000,00
2012	4	R\$ 1.542.207,55	R\$ 385.551,89
2013	4	R\$ 3.341.920,97	R\$ 835.480,24
2014	5	R\$ 3.593.194,50	R\$ 718.638,90
2015	7	R\$ 13.747.538,00	R\$ 1.963.934,00
2016	7	R\$ 16.904.107,67	R\$ 2.414.872,52
2017	4	R\$ 7.166.816,29	R\$ 1.791.704,07
2018	5	R\$ 4.160.326,70	R\$ 832.065,34
2019	4	R\$ 4.660.000,00	R\$ 1.165.000,00

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

Do ponto de vista de implementação de um mecanismo em prol do desenvolvimento industrial, os FUNCINES nos parecem o instrumento mais interessante dentre os incentivos fiscais apresentados neste tópico, justamente por permitirem uma multiplicidade de segmentos, bem como a capacidade de articular diferentes investidores em uma carteira de projetos. Há notícias de que a ANCINE pretende a revisão das normas aplicáveis para os FUNCINES no primeiro semestre de 2023.<sup>771</sup>

#### V.2.a.viii. Considerações sobre as leis de incentivo

Já dissemos que a Lei nº 8.313/1991, a Lei nº 8.685/1993 e a MP nº 2.228-1/2001 criaram instrumentos de financiamento de viés liberal, nos quais o Estado não participa efetivamente da escolha dos projetos. A ANCINE e o Ministério da Cultura, como órgãos

---

<sup>771</sup> “Em relação à regulamentação dos Funcines, se repete a lógica adotada na questão das cotas, optando por tratar em um primeiro momento dos temas que já estão pacificados. A proposta da diretoria-colegiada da Ancine é revogar, ainda no primeiro semestre, a Instrução Normativa 80/2008, que trata do assunto, e apresentar uma proposta de regulamentação mais simples, com ênfase na destinação de recursos para projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes e de distribuição de obras cinematográficas brasileiras de produção independente. Uma nova ação para a regulamentação da destinação de recursos para construção, reforma e modernização de salas de exibição e para projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras será avaliada posteriormente. Segundo o presidente da Ancine, Alex Braga, há uma sobreposição de funções entre a Ancine e a CVM atualmente no tratamento dado aos Funcines que gera uma insegurança jurídica e inibe a entrada de importantes agentes econômicos. A ideia é acabar com a sobreposição de competências, deixando com a CVM funções como a fiscalização de gestores de fundos. ‘Vamos criar uma norma objetiva para produção e distribuição que já começa a funcionar e permite reativar os Funcines’, diz. Simplificadamente, a Ancine fará a aprovação, o acompanhamento e a fiscalização de projetos de produção e distribuição como já o faz para os diversos outros mecanismos de financiamento com recursos públicos” (LAUTERJUNG, Fernando. Com novas normas, Ancine acredita na chegada de Funcines para investir em produção e distribuição. *Tela Viva*, São Paulo, 3 de jan. de 2023).



gestores, estão limitados às atividades de detalhamento normativo dos tramites processuais envolvendo os projetos, bem como a fiscalização e acompanhamento destes.

Em nenhum dos casos apresentados, o Estado tem liberdade para definir prioridades ou promover criações institucionais significativas, nem mesmo para atender às diretrizes aprovadas pelo CSC ou pelo próprio PNC. Em outras palavras, a Lei Rouanet, a Lei do Audiovisual, o artigo 39, inciso X, e os FUNCINES funcionam praticamente ao largo da Política Nacional de Cinema, uma vez que caberá ao mercado a decisão final sobre quaisquer projetos audiovisuais merecerão ou não os aportes incentivados.

Logo, a decisão sobre a canalização do aporte se dá em âmbito privado, com pouco ou nenhum grau de direcionamento público. Mesmo no caso dos incentivos voltados à atração de investidores (artigo 1º da Lei do Audiovisual e FUNCINE), a legislação não parece ter sido exitosa em consolidar novas cadeias de investimento para o progresso industrial como ocorreu no caso coreano, por exemplo. A relação dos apoiadores com os projetos ainda parece muito mais atrelada ao benefício fiscal que aos potenciais resultados econômicos.<sup>772</sup>

Retira-se assim do Poder Executivo a sua capacidade política sobre parte relevante do financiamento público, justamente um dos pontos mais sensíveis para o desenvolvimento de uma indústria audiovisual. A título de exemplo, quando a pandemia assolou gravemente o setor cultural, o Estado não pôde utilizar os recursos movimentados das leis de incentivo para o enfrentamento rápido da crise. A ação dos órgãos gestores limitou-se à prorrogação de prazos de execução dos projetos e à facilitação para a mudança do objeto prometido em prol de ações no meio digital e que não envolvessem atividades presenciais. O socorro em si veio a partir da iniciativa do Poder Legislativo com a aprovação de leis de transferência extraordinária de recursos diretamente para o setor, as Lei nº 14.017/2020, a Lei nº 14.399/2022 e Lei Complementar nº 195/2022, duas com execução muito depois do pico da pandemia.

Isso significa que as leis de incentivo possuem uma eficácia limitada enquanto modalidade de política cultural voltada à concretização de objetivos constitucionais, posto que a dinâmica dos projetos idealizados e financiados são definidas mais pelas relações e interesses privados pulverizados no mercado do que pelo interesse coletivo de forma

---

<sup>772</sup> Luana Zubelli sobre esse ponto: “Como agentes indutores do investimento, muitas vezes, não são agentes do setor audiovisual, a capacidade de espraiamento desta política, assim como os seus efeitos de encadeamento na economia são limitados, já que não só o nível de inter-relações desses agentes é baixo como também esses investimentos direcionam-se estritamente à produção, o que ignora os vínculos sistêmicos com os outros elos da indústria e sua tecnologia, conforme discutido no primeiro capítulo” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 57).

organizada e racionalizada na ação estatal. Neste caso, servem muito mais como uma modalidade de captação de recursos (via gasto público indireto) para manutenção de atividades culturais, sendo menos impactada pela intermitência política e crises institucionais que assolam os programas que dependem da execução ordinária do orçamento (gasto público direto).<sup>773</sup>

Some-se a isso o fato de que estas mesmas leis de incentivo servem quase integralmente ao custeio da produção audiovisual. Não há uma perspectiva de fortalecimento da cadeia audiovisual em todos os segmentos e de maneira transversal. Estas normas viabilizam a realização da obra em si, mas não servem para garantir a sua distribuição e exibição no mercado nacional. Voltaremos a este assunto adiante.

Evidentemente, o modelo adotado pela legislação brasileira é apenas um dos muitos possíveis. Não há impedimento para uma revisão dessa legislação de modo a outorgar ao Conselho Superior de Cinema, por exemplo, a definição ano a ano dos segmentos audiovisuais e gêneros de produção a serem contemplados, as contrapartidas obrigatórias para todos os apoiadores e beneficiários, entre outras questões de acordo com o planejamento setorial e os objetivos da política.

Além desse problema, que demanda uma reformulação mais estrutural do modelo de financiamento com base nas leis de incentivo, há ao menos três questões de caráter mais operacional que mereceriam um aprimoramento e poderiam ser objeto de revisão legislativa mais imediata: o teto de captação, as regras atuais aplicáveis às prestações de contas e o fim da transitoriedade dos incentivos fiscais.

Como vimos anteriormente, a Lei do Audiovisual prevê um limite de captação por projeto de R\$ 4.000.000,00 para os artigos 1º e 1º-A e de R\$ 3.000.000,00, para os artigos 3º e 3º-A. Esses valores passaram por pouquíssimas atualizações desde a aprovação da lei, a última em 2006, e encontram-se totalmente defasados da prática do mercado.<sup>774</sup>

A partir das entrevistas realizadas durante nossa pesquisa, para o padrão brasileiro, considera-se de baixo orçamento o longa-metragem de até R\$ 7 milhões, médio orçamento aquele compreendido entre R\$ 7 milhões e R\$ 15 milhões, e orçamentos maiores os que estão acima dos R\$ 15 milhões. Além da inflação acumulada desde 2006, houve também um

---

<sup>773</sup> Tratamos amplamente desse assunto em nosso mestrado. Cf.: ALEM, Nichollas de Miranda. *Direito Econômico da Cultura. Op. cit.* Sobre o assunto, conferir também: ANDRADE, José Maria Arruda; ALEM, Nichollas. *Crise é bom momento para repensar nossas políticas de incentivo à cultura*. Publicado no CONJUR em 3 de set. de 2017.

<sup>774</sup> O texto original da Lei previa o “limite do aporte de recursos objeto dos incentivos de 1.700.000 Ufir por projeto”, depois atualizado para R\$ 3 milhões, tanto para o artigo 1º, quanto 3º.

aumento generalizado nos custos de mão de obra e aluguéis no mercado audiovisual com a entrada das plataformas de streaming e aumento da demanda por produções locais.

É verdade que os incentivos fiscais da Lei do Audiovisual não precisam custear necessariamente a integralidade do orçamento de produção. A opção política do custeio parcial é legítima. O Estado pode optar por um arranjo que busque estimular os produtores a buscarem outras fontes complementares de custeio, reduzindo assim a dependência dos recursos públicos. Porém, é preciso que essa decisão seja tomada dentro do planejamento e organização da política como um todo – o que não parece ser o caso. Os limites desatualizados acabam por incentivar produções com orçamentos comprimidos, o que necessariamente afeta sua qualidade final e, claro, a percepção do consumidor, diminuindo assim sua competitividade no mercado.

Em sua Análise de Impacto Regulatório, a SEC e Superintendência de Análise de Mercado (SAM) da ANCINE consideraram pertinente elevar o teto do aporte dos artigos 3º e 3º-A de R\$ 3 milhões para R\$ 7 milhões.<sup>775</sup> A questão também foi submetida à consulta pública e os reajustes propostos partiam, no mínimo, dos mesmos R\$ 7 milhões.<sup>776</sup> Nesta mesma ocasião, algumas contribuições sugeriram que a definição do teto passasse a ser de competência da ANCINE ao invés de definida expressamente por lei. O assunto consta na agenda regulatória da ANCINE para o biênio 2023 e 2024.

Outro assunto que demanda uma revisão normativa é a disciplina da execução dos recursos públicos no âmbito de projetos culturais e a respectiva prestação de contas. O Ministério da Cultura (no caso da Lei Rouanet) e a ANCINE (nos demais casos) preveem regras de execução financeira dos projetos executados no âmbito das leis de incentivo: gastos permitidos e proibidos, tetos de dispêndio por rubricas, limites de remanejamento orçamentário, entre outros parâmetros.

O problema é que as instruções normativas que tratam do assunto nem sempre são claras e exaustivas sobre as situações enfrentadas pelos proponentes. Isso faz com que dúvidas sobre a legalidade ou não de uma prática ou gasto durante a execução do projeto sejam recorrentes. Em tese, o proponente pode sempre realizar consultas aos órgãos, mas nem sempre estes responderão à questão em tempo hábil ou ideal para a realidade do projeto.

---

<sup>775</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório nº 01-E/2020/SEC/CTR*. Brasília, 2020.

<sup>776</sup> Mais precisamente, a Associação Brasileira de Produtoras Audiovisuais, a Brasil Audiovisual Independente, o Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo e o Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual sugeriram R\$ 7 milhões, a HBO Brasil sugeriu R\$ 18,4 milhões aproximadamente, a Motion Picture Association cerca de R\$ 12,8 milhões, e a Associação dos Programadores de Televisão sugeriu a supressão do teto ou que este fosse superior a R\$ 12 milhões.

Logo, o proponente terá de assumir um risco e decidir por sua própria interpretação se a execução está adequada à norma.

Com efeito, é sabido que a produção de uma obra audiovisual é dinâmica e muitas vezes a produtora precisará fazer gastos extraordinários e imprevisíveis alguns em caráter emergencial. Quando a empresa está filmando a obra, há um grande custo empregado nas diárias de locação, pessoal, aluguel de equipamentos, entre outras despesas. Por esse motivo, a gestão financeira e as decisões da produção devem ser ágeis sob pena de elevação dos custos por diárias de filmagem. Assim, o tempo da produção não se coaduna com as restrições e limitações de manejo de rubricas.

A rigidez e o excesso de regras relacionadas à execução financeira dos projetos culturais são decorrentes de uma construção normativa que decorre tanto da projeção de regras aplicáveis aos convênios, quanto da interpretação dada pelos órgãos de controle sobre o artigo 37 da Constituição Federal e os princípios da administração pública. Mais precisamente, há uma sobrelevação da importância da execução financeira do projeto, nos exatos moldes em que apresentados ao órgão gestor do programa, em detrimento da própria importância do cumprimento do objeto.<sup>777</sup>

Com efeito, mesmo que o proponente possa ter concluído um filme com grande êxito artístico e comercial, há o risco de reprovação da prestação de contas por alguma imprecisão nos gastos realizados e documentos apresentados – mesmo quando estes tenham sido feitos em favor da obra. A legislação pressupõe que o gasto realizado em desacordo com o projeto previamente aprovado necessariamente implica em prejuízo ao erário, desvio de conduta ou afronta ao interesse público.

Já mencionamos que a ANCINE chegou a experimentar outros modelos de gestão de projetos por meio do “Ancine + Simples”, que priorizava a análise de objeto e fazia o controle da execução financeira por amostragem. Contudo, o sistema foi contestado pelo TCU e abandonado em pouco tempo de aplicação.

Além desse problema, ANCINE e o MinC não realizam a análise das contas dos projetos fomentados em um prazo específico. Eis que a Administração pode pedir esclarecimentos ou a reapresentação de documentos muitos anos depois do término do

---

<sup>777</sup> Sobre a necessidade de criação de novos institutos jurídicos para novas formas de interação entre Estado e projetos culturais da sociedade civil, conferir: CALIXTO, Clarice Costa; VILLA, Luciano de Carvalho. Combinação entre MROSC e Mecenato: Parcerias para a captação de recursos públicos em benefício do patrimônio cultural público. In: WORM, Náima (org.). *Parcerias com a sociedade civil na gestão pública brasileira: estudos teóricos acerca do marco regulatório das organizações da sociedade civil*. EDUFT: Palmas, 2018. Pp. 191-222.

projeto. A título ilustrativo, no início de 2021, a ANCINE encaminhou ofício para os proponentes de projetos com análises de contas pendentes determinando o dever de digitalização das prestações já realizadas. A regra, além de não encontrar respaldo nas instruções normativas pretéritas, gerou novos custos não previstos para as empresas.<sup>778</sup>

Nesse contexto, a legislação atual aplicável à execução financeira dos projetos e prestação de contas não apenas impõe um estado contínuo de insegurança jurídica – pela falta de clareza sobre certas condutas, lentidão na resposta a consultas, rigidez na execução do orçamento, mudanças de instruções normativas e regras aplicáveis, cerceamento de defesa em questionamentos após anos da prestação de contas etc. – como implica em um aumento de custos para os proponentes, que deverão investir em serviços de controladoria para projetos incentivados, além de gastos com armazenagem e assessoria jurídica.

Esta discussão foi incorporada no âmbito do Projeto de Lei nº 3.905/2021, que propõe a instituição do marco regulatório do fomento à cultura. A proposta busca dar maior clareza e segurança jurídica nos processos de fomento à cultura, com previsão de alguns tipos de gastos autorizados, prazo de guarda de documentos, possibilidade de ações compensatórias no caso de contas reprovadas (ao invés da devolução de recursos), além de oferecer novos instrumentos jurídicos de contratação e gestão para a Administração Pública, em prol da modernização do fomento. O projeto de lei foi recentemente aprovado na Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados.

Além do teto de aporte e do processo administrativo do fomento, outro ponto sensível diz respeito ao prazo de vigência do incentivo fiscal. Desde sua aprovação em 1993, os benefícios fiscais da Lei do Audiovisual foram concedidos com prazo certo de vigência, sob o argumento de que o incentivo serviria pelo tempo necessário para alavancar a produção audiovisual brasileira e sua sustentabilidade. Desse modo, os artigos que tratam do incentivo são periodicamente atualizados pelo Legislativo (seis vezes até o momento).

Contudo, na última renovação, o presidente Jair Bolsonaro acabou vetando o Projeto de Lei nº 5.515/2019. Isso fez com que, durante certo período, não houvesse incentivo fiscal

---

<sup>778</sup> A discussão sobre o prazo prescricional para a Administração Pública realizar a análise de contas, bem como sobre o poder punitivo na hipótese de eventual irregularidade, já foi levada ao judiciário, valendo citar o Recurso Extraordinário nº 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral). O TCU publicou a Resolução nº 344, de 11 de outubro de 2022, prevendo que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, nos casos de processos de controle externo. O novo Decreto nº 11.453/2023 prevê em seu artigo 79 a possibilidade de reconhecimento de ofício de casos de prescrição do poder sancionatório: “Art. 79. O Ministério da Cultura conhecerá de ofício os casos de prescrição do poder administrativo sancionatório, nos termos do disposto na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Parágrafo único. A análise da ocorrência de prescrição para o exercício das pretensões punitivas e de ressarcimento precederá as análises de documentação de prestações de contas.”

para projetos inscritos nos artigos 1º e 1º-A da Lei, nem para os FUNCINES e nem o Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE). Apesar do veto ter sido derrubado em agosto de 2020 pela Câmara (Lei nº 14.044/2020), a captação já havia sido bastante prejudicada. Isso explica em parte a notória queda no volume de recursos indicada no tópico anterior.

Evidentemente, neste caso, trata-se de uma questão eminentemente política. O caráter temporário do benefício fiscal o torna mais palatável às negociações políticas voltadas à sua manutenção. Por outro lado, a não renovação e o impacto negativo na arrecadação demonstram que isso fragiliza o instrumento às variações de visão governamental e legislativa.

Em tese e idealmente, parte das deficiências e insuficiências mencionadas acima sobre o funcionamento das leis de incentivo poderiam ser corrigidas ou, ao menos, enfrentadas por meio do fomento direto. Entretanto, como veremos adiante, o FSA acabou reforçando uma tendência de investimento na produção que não lida com os problemas estruturais de distribuição e exibição das obras nacionais.

#### V.1.b. Fundo Setorial do Audiovisual

A Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) criou o FNC como um instrumento de custeio para o fomento direto a projetos e ações na área cultural de forma geral. Em 2006, a Lei nº 11.437 instituiu o FSA, como uma programação específica dentro do FNC voltada especificamente para o custeio desse segmento.

De acordo com a exposição de motivos do Projeto de Lei nº 7.193/2006, de autoria do Poder Executivo, a necessidade de constituição de um fundo próprio dedicado ao setor audiovisual era apresentada da seguinte forma:

11. Dentre os fatores sistêmicos da competitividade de uma determinada indústria figura como fundamental, além dos aspectos regulatórios, o acesso aos meios de financiamento adequados às atividades em questão. Os fundos públicos voltados exclusivamente para a indústria audiovisual, comuns em vários países, buscam essencialmente a competitividade sistêmica das atividades audiovisuais, focando o financiamento da produção independente de obras audiovisuais, além de outros gargalos existentes na indústria. Os produtores independentes - sem ligações com grandes estruturas de distribuição e veiculação de obras audiovisuais - constituem, reconhecidamente, o elo mais frágil da cadeia produtiva da indústria audiovisual, ainda que tenham fundamental importância para a sustentabilidade de uma produção audiovisual competitiva, diversa e plural.

12. Os fundamentos para a constituição dos fundos públicos às atividades audiovisuais são similares às razões pelas quais se criam fundos públicos para o

financiamento de inovações tecnológicas. Pressupõe-se que o desenvolvimento de uma obra audiovisual, tal como o desenvolvimento de uma inovação tecnológica, implica em grandes riscos, na medida em que não se pode prever, em princípio e com-exatidão, se essa obra - tal como u-a inovação tecnológica - encontrará, no mercado, os recursos que remunerem o custo do seu desenvolvimento. [...]

14. Os fundos públicos de apoio às atividades audiovisuais existentes em vários países procuram não se sustentar exclusivamente em recursos orçamentários. De modo geral, a maior parte dos recursos aportados é derivada da própria indústria, procurando, com isso, garantir certa sustentabilidade às atividades audiovisuais - uma sustentabilidade que não poderia ser obtida exclusivamente via mercado. Assim, o fundo público argentino, por exemplo, obtém recursos advindos das emissoras de televisão, das salas de cinema e do mercado de vídeo doméstico, tal como alguns fundos existentes na Alemanha. No Reino Unido o fundo público recebe parcela importante dos recursos da loteria daquele país.

15. O caso mais emblemático é o fundo público francês que, em 2002 contou com € 468 milhões, sendo que 67% dos recursos foram derivados das redes de televisão, 22% de taxas sobre os ingressos e apenas 7,6% dos recursos (€ 35,6 milhões) foram advindos de recursos orçamentários. A maior parte dos recursos recolhidos da televisão retorna para o segmento, incentivando a produção independente voltada para esse veículo e parte importante do fundo é direcionada à manutenção e ao aperfeiçoamento do parque exibidor de cinema. A título de comparação, no mesmo ano o governo federal aportou, na produção audiovisual brasileira (essencialmente, obras cinematográficas), cerca de R\$ 66 milhões provenientes de renúncia fiscal e mais R\$ 18 milhões advindos de aportes diretos.

16. De modo geral, os fundos públicos simulam mecanismos de mercado na concessão dos recursos, de maneira que raramente tais recursos são concedidos a fundo perdido. Os mecanismos utilizados para a concessão dos recursos às atividades audiovisuais compreendem, por exemplo, empréstimos com juros mais baixos, participação direta em determinadas obras e o aporte em fundos de aval destinados a garantir empréstimos privados na produção de filmes. Os fundos "públicos" geralmente são "sócios" nos riscos que envolvem naturalmente a produção audiovisual, e os mecanismos de financiamento à produção geridos garantem que parte considerável dos recursos aportados na produção audiovisual retornem ao fundo, retroalimentando as atividades para as quais foram criados.

O FSA tem suas diretrizes e PAI decidido pelo Comitê Gestor, que também deve avaliar anualmente os resultados alcançados pelo mesmo (artigo 5º da lei, com

regulamentação pelo Decreto nº 6.299/2007).<sup>779</sup> Nesse sentido, é o Comitê que decide quais recursos do FSA serão operados pelo Ministério e quais serão pela ANCINE, entre outras diretrizes para a sua execução. O grupo é formado por representantes do Ministério, da Ancine, das instituições financeiras credenciadas para operar os recursos do Fundo e por integrantes do próprio setor audiovisual, com mandato bianual e participação não remunerada (artigo 5º do Decreto nº 6.299/2007).<sup>780</sup>

A execução dos recursos em si deve estar comprometida com desenvolvimento dos programas previstos no artigo 47 da MP nº 2.228-1/2001 (artigo 4º da Lei nº 11.437/2006), a saber: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE), destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV), destinado ao fomento de projetos de produção, programação,

---

<sup>779</sup> Conforme consta no Decreto nº 6.299/2007: “Art. 8º Compete ao Comitê Gestor: I – elaborar e aprovar o seu regimento interno; II – identificar e selecionar, no âmbito dos Programas, as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual; III – elaborar e aprovar o plano anual de investimentos; IV – encaminhar o plano anual de investimentos à Ancine e à Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo; V – estabelecer diretrizes e metas, bem como normas e critérios, no âmbito dos Programas, para a aplicação dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual; VI – estabelecer normas e critérios para a apresentação das propostas de projetos, para os parâmetros de julgamento e para os limites de valor do apoio financeiro aplicável a cada caso; VII – acompanhar a implementação dos Programas e avaliar anualmente os seus resultados; e VIII – aprovar o relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual”. A ANCINE, em específico, desempenha o papel de Secretaria Executiva na gestão do FSA e, nesse contexto, tem as seguintes atribuições: “Art. 12. São atribuições da ANCINE, como secretaria-executiva do Fundo Setorial do Audiovisual: I – propor ao Comitê Gestor normas e critérios para a aplicação dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual de acordo com diretrizes e metas; II – propor ao Comitê Gestor normas e critérios para a apresentação das propostas de projetos, para os parâmetros de julgamento e para os limites de valor do apoio financeiro aplicável a cada caso; III – manter atualizados o controle da execução orçamentária e financeira e os registros contábeis relativos ao Fundo Setorial do Audiovisual; IV – informar regularmente ao Comitê Gestor a posição financeira e orçamentária dos recursos descentralizados pelo FNC, nos termos do art. 1º; V – acompanhar a execução dos projetos que utilizam os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual e elaborar relatórios periódicos; VI – elaborar relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual a ser submetido à apreciação do Comitê Gestor; e VII – propor ao Comitê Gestor normas e critérios sobre a forma de aplicação dos recursos de que trata o art. 3º da Lei no 11.437, de 2006, inclusive dos recursos não-reembolsáveis. Parágrafo único. A ANCINE poderá delegar, no todo ou em parte, às instituições financeiras credenciadas as competências estabelecidas nos incisos I e II”.

<sup>780</sup> Atualmente, os seguintes membros do Conselho foram designados pela Portaria nº 37/2021 da Secretaria Especial de Cultura: I – representantes da Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo: a) Secretário Especial de Cultura do Ministério do Turismo, como titular, e seu substituto legal, como suplente; e b) Secretário Nacional do Audiovisual da Secretaria Especial de Cultura, como titular, e seu substituto legal, como suplente; II – representante da Casa Civil da Presidência da República: a) Assessor Especial do Gabinete do Ministro, como titular, e Diretor de Governança, Inovação e Conformidade da Secretaria-Executiva, como suplente; III – representante do Ministério da Educação: a) Chefe da Assessoria de Comunicação Social; IV – representante da ANCINE: a) Diretor-Presidente, como titular, e seu substituto legal, como suplente; V – representante de instituição financeira credenciada pelo Comitê Gestor: a) Chefe do Departamento de Telecom, TI e Economia Criativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); VI – representantes do setor de audiovisual: a) Hiran Silveira, como titular, e Rodrigo Martins, como suplente; b) Paulo Rogério Cursino, como titular, e Bruno Wainer, como suplente; e c) Cícero Aragon, como titular, e Alexandre Machado, como suplente.



distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRO-INFRA), destinado ao fomento de projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos que atendam às necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras.<sup>781</sup> A seguir, indicamos os valores previstos para cada programa de acordo com o plano de investimentos de 2021 a título exemplificativo:

**Tabela 82. PAI do FSA 2021**

Programa/Objeto de financiamento	Modalidade financeira			Total	%
	Investimento	Crédito	Apoio		
<b>PRODECINE</b>	150.000.000	0	0	150.000.000	35,29%
<b>PRODAV</b>	150.000.000	0	0	150.000.000	35,29%
<b>PROINFRA</b>	50.000.000	75.000.000	0	125.000.000	29,41%
<b>Total</b>	<b>350.000.000</b>	<b>75.000.000</b>	<b>0</b>	<b>425.000.000</b>	<b>100,0%</b>

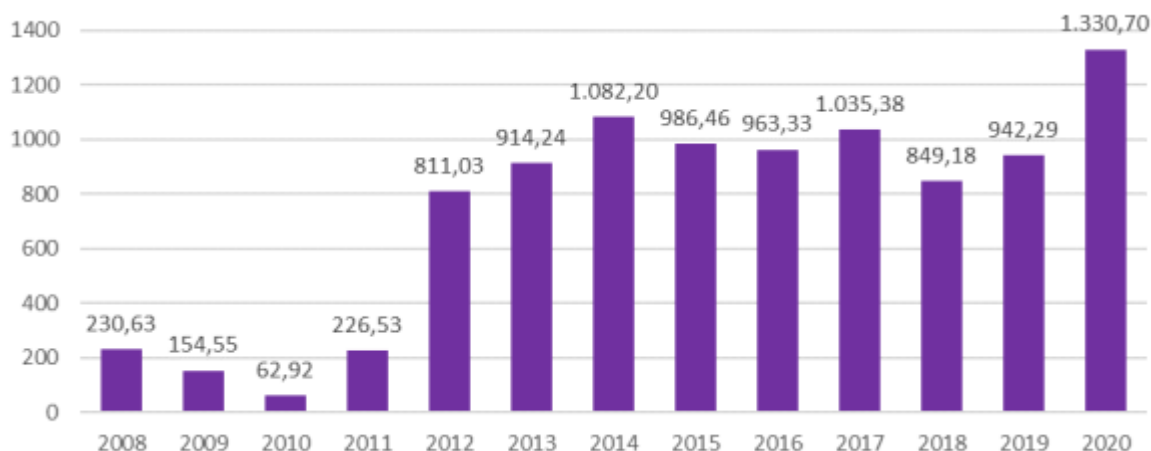
Fonte: TCU (2021).<sup>782</sup>

Para alimentar os recursos do FSA, a Lei redirecionou a arrecadação da CONDECINE, antes voltada à ANCINE, além de outras fontes como dotações da União. Como o FSA é apenas uma programação especial, na prática, os recursos são direcionados ao FNC e a diferenciação das receitas é feita na dinâmica da execução orçamentária. A seguir, indicamos a evolução da arrecadação do FSA e da participação das diferentes fontes de financiamento no FSA:

<sup>781</sup> Para uma análise das edições do PRODECINE e PRODAV, cf.: ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 111 e seguintes.

<sup>782</sup> Acórdão nº 1896/2021 do TCU.

**Gráfico 50. Arrecadação anual dos recursos do FSA, em R\$ milhões (2008-2020)**



Fonte: TCU (2021).<sup>783</sup>

**Tabela 83. Participação das diferentes fontes de recursos na arrecadação anual do FSA (2008-2020)**

Ano	Condecin e-Teles	Condecin e-Título	Condecin e-Remessa	Condecin e-Dívida Ativa	Restituições <sup>2</sup>	Fistel	Retorno dos investimentos	Amortização e juros dos empréstimos	Remuneração das aplicações financeiras
2008	0,00%	15,29%	0,49%	0,00%	0,61%	82,89%	0,00%	0,00%	0,72%
2009	0,00%	22,36%	1,18%	0,00%	0,94%	74,68%	0,00%	0,00%	0,83%
2010	0,00%	61,45%	1,46%	0,00%	0,44%	34,97%	0,00%	0,00%	1,68%
2011	0,00%	18,75%	0,54%	0,00%	0,31%	80,14%	0,00%	0,00%	0,27%
2012	80,84%	7,96%	0,63%	0,01%	0,20%	10,30%	0,00%	0,00%	0,06%
2013	77,83%	9,21%	1,20%	0,01%	0,24%	11,43%	0,00%	0,00%	0,08%
2014	64,89%	6,92%	0,68%	0,01%	0,34%	27,06%	0,00%	0,00%	0,09%
2015	77,04%	8,29%	0,78%	0,01%	1,65%	11,96%	0,10%	0,00%	0,16%
2016	80,67%	7,42%	0,90%	0,03%	4,28%	6,50%	0,00%	0,00%	0,20%
2017	69,15%	6,34%	1,10%	0,03%	8,88%	3,12%	7,63%	2,94%	0,80%
2018	80,02%	7,61%	1,65%	0,09%	1,34%	2,39%	0,62%	5,17%	1,11%
2019	70,12%	6,60%	2,05%	0,07%	3,09%	6,16%	2,42%	8,36%	1,13%
2020	41,40%	4,72%	0,40%	0,04%	0,98%	2,10%	0,52%	1,56%	48,27%
<b>Total</b>	<b>64,80%</b>	<b>8,17%</b>	<b>0,99%</b>	<b>0,03%</b>	<b>2,24%</b>	<b>13,66%</b>	<b>1,20%</b>	<b>1,81%</b>	<b>7,10%</b>

Fonte: TCU (2021).<sup>784</sup>

A mesma Lei nº 11.437/2006 fixa que parte das receitas da CONDECINE deverá necessariamente ser empregada do seguinte modo: no mínimo, 30% a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos critérios e condições estabelecidos pela ANCINE, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra

<sup>783</sup> Acórdão nº 1896/2021 do TCU.

<sup>784</sup> Cf. Acórdão nº 1896/2021 do TCU.

audiovisual, a residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados; e no mínimo, 10% ao fomento da produção de conteúdo audiovisual independente veiculado primeiramente nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes (artigo 4º, § 3º, parágrafo este incluído pela Lei nº 12.485/2011). Desse modo, há uma vinculação da execução financeira do FSA voltada a promover a descentralização regional dos recursos e a produção independente para certas janelas.

A Lei nº 11.437/2006 também disciplina outras questões relacionadas ao uso do numerário do FSA, por exemplo, proibindo expressamente que tais recursos sejam utilizados para despesas de manutenção administrativa do Ministério ou da ANCINE (artigo 2º, parágrafo único da lei).

O artigo 3º do Decreto nº 6.299/2007, que regulamenta a Lei, prevê seis formas de aporte dos recursos do Fundo: investimentos retornáveis; empréstimos reembolsáveis; valores não-reembolsáveis, em casos específicos motivadamente definidos pelo Comitê Gestor; equalização de encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento; participação minoritária no capital de empresas; e demais aplicações voltadas ao desenvolvimento das atividades audiovisuais (com fundamento no artigo 3º da lei). Na prática, somente as três primeiras modalidades foram utilizadas desde sua criação.<sup>785</sup>

O BNDES é o principal agente financeiro para operar os recursos, mas permite o credenciamento de outras instituições financeiras na mesma função (artigo 5º da Lei nº 11.437/2006). Nas primeiras chamadas do Fundo, os recursos foram administrados pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). A Caixa Econômica Federal (CEF) também já atuou em um programa específico, o Projeto Cinema da Cidade. O BNDES em si atuou diretamente entre 2010 e 2019 no Programa Cinema Perto de Você e na Linha de Crédito Emergencial criada em 2020 para socorrer o setor durante a pandemia do COVID-19. O BNDES também subcontrata o BRDE, este sim, responsável por executar a maior parte dos recursos do Fundo atualmente. O BNDES se remunera com 1% e o BRDE com 2% dos recursos recebidos do Fundo para sua custódia e operacionalização.

Os aportes do FSA são realizados a partir de chamadas públicas, que normalmente ocorrem em três modalidades: o concurso, o fluxo contínuo e o suporte automático.

No primeiro caso, é lançado um edital com regras e cronograma de inscrição, habilitação, seleção e decisão com contratação dos projetos. Há uma concorrência direta entre

---

<sup>785</sup> Cf. Acórdão nº 1896/2021 do TCU.

todos os interessados, de acordo os critérios de pontuação publicados para o certame. Desse modo, o fluxo ocorre da seguinte forma: o projeto é inscrito pelo proponente interessado; a ANCINE verifica as informações e documentos apresentados para habilitação; se cumpridos os requisitos formais iniciais, o projeto é avaliado e pontuado de acordo com critérios previstos no edital, conforme avaliação de pareceristas internos ou externos; a comissão de seleção da chamada decide então pelo aporte no projeto de acordo com os tetos, critérios e demais condições previamente definidas, com posterior decisão dos resultados no Diário Oficial da União.

No fluxo contínuo, a chamada tem uma vigência maior até que os recursos reservados estejam disponíveis. Neste caso, não há uma concorrência direta entre projetos. O proponente apresenta seu projeto, que é avaliado segundo critérios automáticos previstos no edital. Com o cumprimento de tais requisitos ou atingindo a nota prevista na chamada para sua qualificação, o projeto fica apto a receber o aporte. Se o valor requerido na inscrição estiver de acordo com a pontuação recebida, o projeto segue para habilitação e posteriormente para decisão da Diretoria Colegiada da Ancine. A habilitação também é publicada no Diário Oficial ao final. A intenção do fluxo contínuo é viabilizar que as empresas possam contar com uma carteira de projetos, sem se preocupar com a abertura de novos concursos para cada obra em desenvolvimento.

No caso do suporte automático, os aportes são realizados com base no desempenho comercial ou artístico do conjunto de obras do proponente. Em outras palavras, parte-se da premissa que os agentes que demonstraram algum sucesso comercial ou de reconhecimento artístico têm maior expertise e chance de alcançar outros bons resultados em projetos futuros. Com a publicação do edital, os interessados se inscrevem, passam por uma triagem documental e são pontuados de acordo com os critérios previstos na chamada. Nos projetos habilitados, a ANCINE calcula a pontuação e a converte em um valor de aporte, de acordo com os recursos disponíveis no edital. Os proponentes selecionados recebem um crédito, que deverá ser utilizado em dois anos, indicando-se os projetos audiovisuais que receberão efetivamente os recursos.

É importante destacar que em nenhum dos casos, a seleção de um projeto acarreta necessariamente a sua contratação pelo fundo. Durante esse processo de contratação, a ANCINE pode verificar novos documentos, a adimplência e regularidade do proponente perante a Agência, o orçamento do projeto, a situação dos direitos de propriedade intelectual sobre a obra, entre outras questões conforme a modalidade específica da chamada. Em alguns casos, exige-se a demonstração de que há viabilidade de financiamento de ao menos uma

parte do orçamento da obra, ou então, que já há uma janela de exibição garantida da mesma – o que é demonstrado por contratos de distribuição ou pré-licenciamento. Não havendo impeditivo, o processo é encaminhado ao BRDE, que elabora e celebra o contrato.<sup>786</sup>

O retorno dos investimentos é realizado a partir do recolhimento de guias do BRDE, que por sua vez faz o repasse ao BNDES, responsável por fazer a transferência à conta única do Tesouro Nacional. De acordo com a ANCINE, entre 2009 e 2018, o FSA obteve um retorno de R\$ 52,7 milhões da produção e comercialização de obras e R\$ 106,7 milhões da expansão e atualização do parque exibidor, totalizando R\$ 159,4 milhões de retorno. Na tabela a seguir são indicados os projetos que constam no relatório como os de maior retorno sobre o investimento:

#### **Tabela 84. Projetos audiovisuais com os maiores retornos sobre o investimento**

<sup>786</sup> Já mencionamos que o FSA também pode ser alimentado com o retorno de investimentos e empréstimos realizados em suas operações rotineiras. Os critérios para retorno do investimento do FSA são previstos no edital de seleção de projetos e também constam nos contratos com o BRDE. Como praxe, o FSA participa das receitas líquidas auferidas pelo projeto com o direito de amortização prioritária durante um certo tempo. A título exemplificativo, transcrevemos trecho da minuta do Contrato de Investimento para a *Chamada Pública BRDE/FSA – Produção Cinema – 2022*: “CLÁUSULA SEGUNDA – DEFINIÇÕES: Para fim de compreensão das expressões e vocábulos referidos neste instrumento, entende-se por: [...]j) Prazo de Retorno Financeiro: período em que o FSA terá direito a participação nas receitas decorrentes da exploração comercial da OBRA, suas marcas, imagens, elementos e obras derivadas, compreendido entre a data de assinatura do CONTRATO, observado o parágrafo único desta Cláusula, e até 7 (sete) anos após a data de Primeira Exibição Comercial da OBRA, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento; [...] CLÁUSULA SÉTIMA RETORNO DO INVESTIMENTO EM PRODUÇÃO: O Retorno do Investimento ao FSA dar-se-á na forma de participação sobre a Receita Líquida do Produtor (RLP) e Outras Receitas de Licenciamento de Cessão, obtidas pela PRODUTORA e/ou pela DISTRIBUIDORA e/ou por outras pessoas naturais ou jurídicas com as quais tenham celebrado contratos para exploração comercial da OBRA, suas marcas, imagens, elementos e obras derivadas, conforme estipulado nesta Cláusula, em todos e quaisquer territórios, segmentos de mercado existentes e que venham a ser criados, pelo Prazo de Retorno Financeiro. §1º. A participação do FSA sobre a Receita Líquida do Produtor (RLP) da OBRA e sobre Outras Receitas de Licenciamento e Cessão será equivalente a \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) ponto(s) percentual(is), durante todo o Prazo de Retorno Financeiro. §2º. A participação do FSA sobre a Receita Líquida do Produtor (RLP) de obras audiovisuais derivadas, inclusive longa-metragem adicional de uma mesma franquia cinematográfica e formatos, será equivalente a 2,00% (dois) ponto(s) percentual(is). §3º. O disposto no §2º não se aplica quando houver investimento do FSA na obra audiovisual derivada. §4º. O FSA fará jus a participação sobre os valores recebidos em virtude de contratos firmados a partir da data de início do Prazo de Retorno Financeiro, ainda que esses valores sejam utilizados na produção da OBRA. §5º. Comissões de Distribuição e Venda ou outras participações efetivamente auferidas serão deduzidas para efeitos de cálculo da Receita Líquida do Produtor (RLP) somente na forma estabelecida em modelo de Relatório de Comercialização disponibilizado no sítio eletrônico [www.brde.com.br](http://www.brde.com.br) e até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas de distribuição sobre as quais incidam, somados todos os agentes que a elas fazem jus e excluída da soma a participação do FSA sobre a Receita Bruta de Distribuição (RBD).” Neste caso, o edital previa o seguinte sobre a porcentagem de participação: “8.1.2. A participação do FSA sobre a Receita Líquida do Produtor (RLP) nos projetos de produção audiovisual será equivalente a 50% (cinquenta por cento) da participação do investimento do FSA nos itens financiáveis do projeto, durante todo o prazo de retorno financeiro. 8.1.3 A participação do FSA sobre as receitas decorrentes do licenciamento e da cessão de direitos de marcas, imagens, elementos e de adaptação da obra audiovisual será equivalente a 50% (cinquenta por cento) do percentual representado pelo investimento do FSA sobre os itens financiáveis, durante todo o prazo de retorno financeiro”.

Título do Projeto	Investimento FSA (R\$)	Retorno Financeiro FSA (R\$)	Recuperação (%)
Minha Mãe é uma Peça - O Filme	2.500.000	4.791.188	191,65%
Loucas para Casar	3.000.000	4.709.511	156,98%
Até que a sorte nos separe	2.000.000	2.565.096	128,25%
Vai que dá certo	700.000	826.032	118,00%
Cilada.com	2.000.000	2.293.911	114,70%
De Pernas pro Ar	3.000.000	3.337.635	111,25%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE.

Observamos que o retorno de investimentos (a operação normalmente realizada para aportes em produções) em geral é baixo, enquanto o retorno de empréstimos costuma ser maior, o que também é natural pela natureza do contrato:

**Tabela 85. Retorno dos investimentos e empréstimos do FSA, em R\$ milhões (2008-2020)**

Ano	Desembolso <sup>1</sup> com investimentos	Retorno dos investimentos		Desembolso <sup>1</sup> com empréstimos	Retorno dos empréstimos	
		R\$	% <sup>2</sup>		R\$	% <sup>2</sup>
2008	0	0	-	0	0	-
2009	4,50	0	0%	0	0	-
2010	15,65	0	0%	0,48	0	0%
2011	31,33	0	0%	3,38	0	0%
2012	46,51	0	0%	12,43	0	0%
2013	76,54	0	0%	34,77	0	0%
2014	89,13	0	0%	71,87	0	0%
2015	218,90	1,01	0,46%	79,88	0	0%
2016	270,56	0	0%	36,81	0	0%
2017	472,95	79,05	16,71%	5,47	30,46	556,49%
2018	556,64	5,29	0,95%	20,44	43,87	214,60%
2019	541,44	22,79	4,21%	3,98	78,74	1.977,64%
2020	121,68	6,97	5,73%	68,09	20,81	30,56%
<b>Total</b>	<b>2.445,83</b>	<b>115,11</b>	<b>4,71%</b>	<b>337,62</b>	<b>173,87</b>	<b>51,50%</b>

Fonte: TCU (2021).<sup>787</sup>

A Lei nº 11.437/2006 autoriza que projetos financiados pelas leis de incentivo e pelo FSA possam prever que até 10% do orçamento aprovado constitua a remuneração da produtora pelos serviços de gerenciamento e execução desse mesmo projeto (artigo 12). De fato, essa previsão é importante forma de custeio dessa atividade de administração da produtora, servindo inclusive como parâmetro para obras financiadas exclusivamente por

<sup>787</sup> Cf. Acórdão nº 1896/2021 do TCU.

recursos privados. Porém, é interessante observar que o diploma não fala em proponente e sim em produtora, deixando dúvida se projetos de outra natureza (distribuição, exibição etc.), ao menos em atendimento à literalidade da lei, também poderiam prever essa mesma rubrica.

A norma prevê ainda as classificações de infrações praticadas em atividades audiovisuais (artigo 13) e as possíveis sanções como multas, perda ou suspensão da participação em programas do FNC e de fruição dos benefícios fiscais, entre outras (artigo 14). Vale lembrar que a MP nº 2.228-1/2001 também dispõe sobre as penalidades aplicáveis no caso de não cumprimento de suas regras, mas limita-se à previsão de multas sancionatórias (artigos 58 e seguintes).

Por um lado, a Lei nº 11.437/2006 e o Decreto nº 6.299/2007 inovaram o ordenamento do setor ao criar um Fundo de financiamento alimentado principalmente pelos próprios recursos da área a partir da CONDECINE. A gestão do Fundo foi concebida em moldes semelhantes ao Conselho Superior de Cinema, ou seja, a partir de um grupo com representantes do governo e sociedade. Por outro lado, estas normas foram conservadoras ao dispor dos instrumentos jurídicos de aplicação dos recursos. Afinal, apesar de terem autorizado diversas modalidades de aplicação (investimentos, empréstimos etc.), não dispôs sobre os contratos que poderiam ser firmados pela Administração e as regras a eles aplicáveis. Nesse sentido, os projetos financiados pelo FSA podem sofrer dos mesmos dilemas apresentados no tópico anterior a respeito da insegurança jurídica na execução financeira – justamente pela ausência de normas próprias sobre a destinação de recursos públicos, mas que seja condizente com a realidade do setor.

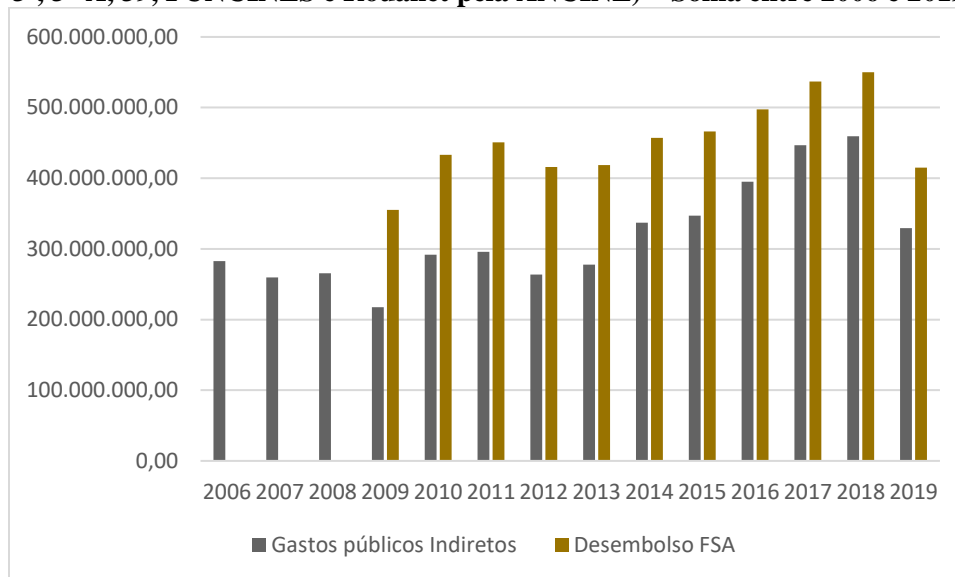
De todo modo, o FSA tornou-se uma importante ferramenta de financiamento público para as atividades audiovisuais, dando à ANCINE, em especial, a capacidade de experimentar políticas em diferentes eixos. Destarte, é possível perceber um aumento crescente do uso dos recursos do FSA, com um pico em 2018, seguido de uma forte queda nos recursos disponibilizados em 2019 e aportados em 2020.<sup>788</sup>

Com efeito, os recursos advindos do Fomento Direito, via execução pelo FSA, serão bem maiores que os recursos do fomento indireto das leis de incentivo, tornando-se, portanto, o principal mecanismo de custeio da política-de cinema:

---

<sup>788</sup> Cf. Tabela 56 – Arrecadação da CONDECINE e aplicação por meio do FSA (2008-2009)

**Gráfico 51. Comparativo entre Fomento Direto (execução do FSA) e Indireto (artigos 1º, 1º-A, 3º, 3º-A, 39, FUNCINES e Rouanet pela ANCINE) – Soma entre 2006 e 2019**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.<sup>789</sup>

Voltaremos a tratar do perfil dos gastos do Fundo Setorial e seu impacto no setor no tópico seguinte. Neste momento, queremos adicionar cinco considerações sobre os aspectos políticos e jurídicos relacionados à sua gestão.

Em primeiro lugar, conforme indicado no tópico acerca do orçamento público do audiovisual, a despeito da arrecadação do FSA permanecer acima do montante de R\$ 1 bilhão a partir de 2013, os editais lançados raramente alcançaram marca acima dos R\$ 500 milhões e o montante efetivamente desembolsado é ainda menor. Isso ocorre pela Desvinculação de Receitas da União e pelo controle de fluxo financeiro na dinâmica da execução orçamentária. Desse modo, o setor audiovisual acaba sendo onerado em termos fiscais sem que as receitas da CONDECINE sejam revertidas integralmente em seu favor.

O segundo ponto importante diz respeito ao desencontro entre os valores empenhados e aqueles efetivamente disponibilizados no orçamento para execução financeira. Normalmente, com a aprovação do PAI pelo Comitê Gestor do FSA, os recursos são empenhados e, quando é feita a efetiva disponibilidade financeira, estes são repassados ao BNDES. O Banco registra tais valores em contas contábeis específicas para cada um dos

<sup>789</sup> Conforme mencionado em outros momentos da tese, os indicadores de desembolso do FSA podem variar a depender da fonte consultada, a saber: orçamento federal, relatórios gerenciais do Fundo, Observatório do Cinema e Audiovisual ou relatórios consolidados da própria ANCINE. Imaginamos que isso se deve a constantes atualizações. No ANEXO X, apresentamos o número de contratos firmados, recursos contratados e desembolsos fornecidos pela Agência a partir de nossa consulta formal diretamente ao órgão.



programas de acordo com a ação orçamentária de origem. A ANCINE, por sua vez, lança os editais com base nos recursos disponibilizados inicialmente ao empenho; entretanto, isso não significa que haverá a efetiva transferência financeira durante o controle de fluxo orçamentário federal. Por conseguinte, é possível que as chamadas indiquem um volume de recursos superior à capacidade de contratação e desembolso. Neste caso, o Fundo poderia se tornar deficitário, o que de fato ocorreu.<sup>790</sup>

---

<sup>790</sup> De acordo com a explicação da auditoria do TCU: “A razão para o descasamento é a seguinte: as despesas da ação 006<sup>a</sup> [006<sup>a</sup> – Investimentos Retornáveis no Setor Audiovisual] são financeiras, de sorte que não estão sujeitas a contingenciamento orçamentário [...].No entanto, por serem aplicações de alto risco (net lending), são consideradas como despesas primárias para a aferição do resultado primário, e, portanto, a disponibilização dos recursos financeiros é ajustada conforme a proximidade ou não do alcance da meta de superávit. Em outras palavras, a ação 006<sup>a</sup> sofre controle de fluxo financeiro. [...] Perceba-se que o controle financeiro não decorre do baixo retorno dos investimentos, mas sim do grau de risco da operação. Quanto ao segundo motivo para o Achado (item 251.2), tem-se que as chamadas públicas do FSA são abertas consoante as alocações previstas nos Planos Anuais de Investimento, e estes instruem ‘apenas’ a execução orçamentária da política, mas não podem assegurar o compasso de sua execução financeira. Assim, abre-se o risco de que as chamadas do Fundo impliquem uma demanda maior do que sua capacidade de contratação e desembolso. Foi justamente isso o que aconteceu no passado recente, e que explica – melhor que qualquer outra hipótese – a redução do ritmo de seleções e contratações do FSA observada no último um ano e meio [...]Verifica-se, ao fim de 2014, que o Fundo se encontrava em posição deficitária: ainda que nenhum outro projeto fosse selecionado, caso não houvesse o ingresso de mais recursos, o Fundo não conseguiria honrar a totalidade dos compromissos pré-assumidos [...].Em verdade, o risco se manteve latente porque: da seleção à contratação do projeto, pode-se transcorrer um tempo razoável, de modo que parte das seleções feitas num determinado exercício tende a ser custeada com recursos disponibilizados em exercícios seguintes [...]; e ao longo dos anos, as disponibilidades financeiras tiveram tendência de alta. Logo, eventuais posições deficitárias foram sendo cobertas com recursos ‘futuros’, sem que se atentasse para a necessidade de adequação do importe das chamadas (e, por conseguinte, do volume de seleções) à efetiva execução financeira da política. A situação se tornou insustentável a partir da conjugação de dois fatores. Primeiro e sobretudo, a abertura de editais, em 2018, no valor de R\$ 1.133.378.050,00, lastreados na execução orçamentária (empenho de R\$ 600 milhões no exercício, mais inscrição de restos a pagar não processados de R\$ 533,7 milhões, referentes a empenhos de anos anteriores), mas sem lastro financeiro. A esse respeito, diga-se que a ideia inicial do Comitê Gestor consistia em utilizar o saldo acumulado do rendimento da aplicação bancária dos recursos mantidos junto aos agentes financeiros para custear parte da operação [...].Contudo, após a Ancine consultar o Ministério da Economia e a Secretaria do Tesouro Nacional, restou explicado que esses valores não poderiam ser investidos em projetos audiovisuais sem antes serem recolhidos à Conta Única [...]. Afinal, em que pese serem receitas do FSA, consistem em receitas novas e, portanto, devem respeitar as regras e o ciclo do orçamento público [...].Sendo assim, os rendimentos não foram desembolsados, mas recolhidos – em setembro de 2020 – à Conta Única do Tesouro Nacional [...]. No entanto, as seleções já haviam ocorrido” (Acórdão nº 1896/2021 do TCU).

**Tabela 86. Execução financeira do FSA**

Ano	Total empenhado	(A) Disponibilidades financeiras <sup>1</sup>	(B) Valor dos editais	Diferença acumulada (A-B) + Diferença do ano anterior
2007	R\$ 15.000.000,00	R\$ 15.000.000,00	R\$ 0,00	R\$ 15.000.000,00
2008	R\$ 38.549.335,00	R\$ 38.549.335,00	R\$ 37.000.000,00	R\$ 16.549.335,00
2009	R\$ 84.904.972,00	R\$ 84.904.972,00	R\$ 81.514.522,00	R\$ 19.939.785,00
2010	R\$ 54.059.817,00	R\$ 0,00	R\$ 84.000.000,00	-R\$ 64.060.215,00
2011	R\$ 157.275.011,00	R\$ 54.059.817,00	R\$ 0,00	-R\$ 10.000.398,00
2012	R\$ 369.190.348,00	R\$ 53.309.653,00	R\$ 205.000.000,00	-R\$ 161.690.745,00
2013	R\$ 400.000.000,00	R\$ 121.500.000,00	R\$ 205.000.000,00	-R\$ 245.190.745,00
2014	R\$ 414.000.000,00	R\$ 65.000.000,00	R\$ 441.343.745,00	-R\$ 621.534.490,00
2015	R\$ 500.000.000,00	R\$ 487.811.889,00	R\$ 440.575.000,00	-R\$ 574.297.601,00
2016	R\$ 591.765.859,00	R\$ 699.782.502,00	R\$ 642.405.720,00	-R\$ 516.920.819,00
2017	R\$ 600.000.000,00	R\$ 700.000.000,00	R\$ 413.326.865,00	-R\$ 230.247.684,00
2018	R\$ 600.000.000,00	R\$ 389.064.580,00	R\$ 1.135.374.600,00	-R\$ 976.557.704,00
2019	R\$ 650.000.000,00	R\$ 441.032.303,00	R\$ 37.176.830,00	-R\$ 572.702.231,00
2020	R\$ 300.000.000,00	R\$ 657.300.000,00	R\$ 0,00	R\$ 84.597.769,00
<b>Total até 2019</b>	<b>R\$ 4.474.745.342,00</b>	<b>R\$ 3.150.015.051,00</b>	<b>R\$ 3.722.717.282,00</b>	
<b>Total até 2020</b>	<b>R\$ 4.774.745.342,00</b>	<b>R\$ 3.807.315.051,00</b>	<b>R\$ 3.722.717.282,00</b>	

Fonte: TCU (2021).

Tratamos no histórico do terceiro capítulo que esse descompasso e o acúmulo de projetos para contratação e transferência sem lastro foi o pretexto dado pela gestão atual da ANCINE para frear o lançamento de novos editais. Nesse sentido, 2019 e 2020 não contou com novos editais de concurso ou suporte automático. Também nesse período, houve uma enorme redução do número de projetos enviado ao BRDE para contratação.<sup>791</sup>

**Tabela 87. Passivo de contratações pendentes de projetos selecionados**

Ano da Chamada/suplementação	Total aportado pelo FSA pendente de contratação (R\$)	Ano de seleção/entrada	Total aportado pelo FSA pendente de contratação (R\$)
2013	337.675,00	2017	367.469,47
2015	925.000,00	2018	65.453.310,35
2016	50.567.761,13	2019	232.910.822,49
2017	2.000.000,00	2020	284.217.988,03
2017/2018 (*)	210.624.152,55	<b>TOTAL</b>	<b>582.949.590,34</b>
2018	309.058.775,10		
2019	9.436.226,56		
<b>TOTAL</b>	<b>582.949.590,34</b>		

(\*) Referente à linhas realizadas com recursos dos orçamentos de 2017 e 2018.

<sup>791</sup> Na constatação da auditoria do TCU: “reputa-se que as medidas adotadas pela atual gestão da autarquia, de contenção temporária de comprometimentos (seleções) e desembolsos (contratações), se fizeram não apenas necessárias, mas imprescindíveis, na medida em que os recursos financeiros em caixa – isto é, mantidos pelos agentes financeiros – não seriam suficientes para honrar as obrigações previamente assumidas caso a política de investimento mantivesse o ritmo de execução dos exercícios imediatamente anteriores” (Acórdão nº 1896/2021 do TCU).

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE.<sup>792</sup>

Some-se a isso o fato de que os prazos para recebimento de projetos, habilitação, análise, seleção e contratação podem ocorrer ao longo de meses. Por conseguinte, o desembolso não ocorre necessariamente no mesmo ano do lançamento da chamada pública que originou o acerto. Logo, do ponto de vista orçamentário, o FSA também se caracteriza por um acúmulo de restos a pagar, que acabam influenciando o planejamento de ações do ano seguinte e a disponibilidade de recursos do fundo.

**Tabela 88. Gestão dos restos a pagar do FSA, em R\$ milhões (2007-2020)**

Ano	Empenho: não pagos	Restos a pagar não processados (RPNP)				Restos a pagar processados (RPP)				RP a pagar
		Inscritos: <sup>2</sup>	Reinscritos: <sup>3</sup>	Cancelados	Pagos	Inscritos: <sup>2</sup>	Reinscritos: <sup>3</sup>	Cancelados	Pagos	
2007	1,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2008	0,00	1,21	0,00	0,09	0,71	0,09	0,09	0,09	0,00	0,50
2009	4,96	0,00	0,50	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2010	57,72	4,96	0,00	0,65	4,96	0,65	0,65	0,65	0,00	0,00
2011	221,67	57,72	0,00	0,00	57,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2012	472,87	221,67	0,00	0,20	55,46	0,20	0,20	0,00	0,00	166,01
2013	719,56	473,07	166,01	360,68	266,46	0,20	0,20	0,00	0,00	11,93
2014	473,66	720,43	11,06	0,02	165,20	0,00	0,00	0,00	0,00	566,27
2015	649,72	473,87	566,06	0,21	566,72	0,00	0,00	0,00	0,00	473,01
2016	738,25	649,72	23,47	0,00	472,61	449,74	0,00	0,00	255,77	394,55
2017	649,71	738,25	196,58	4,37	668,66	4,00	193,97	0,00	4,41	455,36
2018	718,31	649,67	260,80	5,07	524,48	1,04	193,56	0,00	188,64	386,88
2019	715,02	718,28	371,32	144,56	513,15	9,63	5,95	0,00	0,70	446,77
2020	422,96	715,02	430,90	0,13	719,05	1,00	14,88	0,00	0,48	442,13

Fonte: TCU (2021).

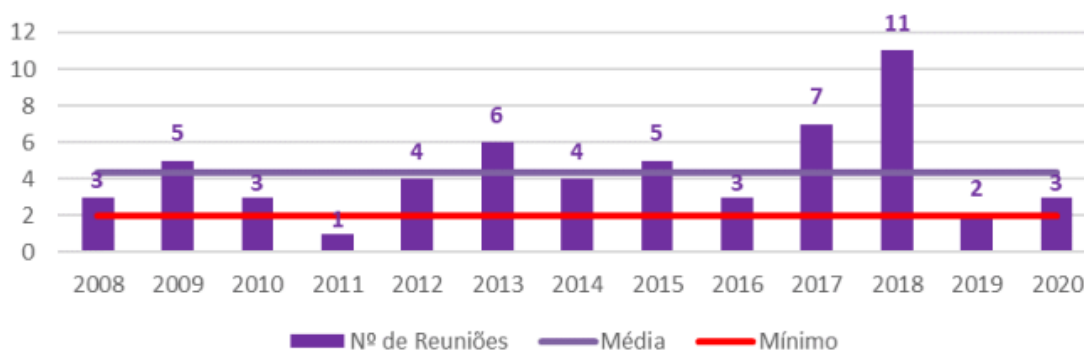
A quarta questão diz respeito à ausência de um planejamento bem estruturado da execução do FSA. Como dito anteriormente, o CSC aprova a política geral para o setor por meio do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual. Porém, como o Plano não é

<sup>792</sup> Disponível em: <[https://www.gov.br/ancine/pt-br/arquivos/03\\_-dadosfomento.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/arquivos/03_-dadosfomento.pdf)>. Acesso em: 30 de mai. de 2023.

vinculativo e como o Conselho não integra a governança do FSA, é possível que os programas implementados pelo Fundo não estejam casados com essa política geral.<sup>793</sup>

Além disso, historicamente, o Comitê Gestor do fundo parece ter uma participação efetiva no direcionamento da política aquém do quanto imaginado pela legislação, servindo muitas vezes para chancelar decisões já tomadas pela secretaria executiva, ou seja, pela própria diretoria da ANCINE. Basta observar a quantidade de reuniões realizadas pelo Comitê ano a ano:

**Gráfico 52. Número de reuniões do Comitê Gestor do FSA realizadas por ano (2008-2020)**



Fonte: TCU (2021).

Nessa mesma toada, os PAIs são aprovados com atraso, o que prejudica mais ainda a execução do fundo. A baixa atividade também impacta aspectos de natureza regulatória. Por exemplo, o regulamento geral do PRODAV, que é bastante importante para o setor, pois dá as diretrizes sobre como executar os recursos, não teve sua vigência renovada em dezembro de 2020, a pedido da Diretoria Colegiada que alegou a necessidade de atualização e desburocratização do mesmo. Porém, não se aprovou um documento provisório de transição.

O próprio monitoramento e avaliação do fundo pelo Comitê Gestor é praticamente inexistente ao nosso ver. A bem da verdade, são produzidos relatórios de gestão do FSA,

<sup>793</sup> Segundo a mesma auditoria do FSA: “332. Apesar da boa elaboração do PDM [Plano de Diretrizes e Metas], na prática, suas metas não balizam a execução do FSA [...], sobretudo porque, como não foram ‘internalizadas’ pelo Comitê Gestor, não integram o processo de monitoramento e avaliação do Fundo, e, conseqüentemente, não retroalimentam o seu planejamento. Vale ressaltar que, embora o monitoramento do PDM seja executado pela Ancine (entidade dotada de corpo técnico para tal), o destinatário primeiro da informação é, nesse caso, o CSC, órgão de deliberação estratégica, sem natureza executiva, e que por isso mesmo, necessita de informações menos frequentes em comparação ao Comitê Gestor do FSA, o qual, apesar de não executar ele próprio o Fundo, deve planejar rotineiramente a sua execução. Assim, como as metas do PDM não foram internalizadas pelo FSA, o monitoramento daquelas manteve-se atrelado às necessidades do Conselho Superior do Cinema. Por isso, a mensuração das metas do PDM, a cargo da Ancine, permaneceu vinculada aos prazos quinzenais estipulados no Plano, a saber, 2015 e 2020. Para a gestão do Fundo Setorial do Audiovisual, trata-se de uma frequência baixa, que dificulta a correção tempestiva de rumos” (Acórdão nº 1896/2021 do TCU).

contudo, o documento é muito mais voltado à descrição de dados, sem uma análise mais aprofundada dos impactos do fomento, sua aderência às metas previamente estabelecidas e outros aspectos da política.

Por fim, queremos reforçar que o FSA, como um instrumento que oferece maior discricionariedade para os gestores, poderia servir para o financiamento de atividades não contempladas pelas leis de incentivo e outras ações estratégicas para a consecução da Política Nacional de Cinema. Não obstante, a seguir, apresentaremos algumas considerações críticas a respeito do perfil dos aportes do fundo.

#### V.1.c. A priorização da produção no fomento público

Vimos que a legislação que instituiu fomento indireto prioriza nitidamente o financiamento das atividades de produção. A Lei do Audiovisual, o artigo 39, inciso X, da MP nº 2.228-1/2001, os FUNCINES, assim como a Lei Rouanet, podem ser utilizados para a produção de obras.

Essa priorização do fomento à produção não é algo novo na história das políticas setoriais brasileiras. Gustavo Dahl, ao ponderar sobre o caráter inovador da EMBRAFILME como distribuidora, reflete o seguinte:

Quando Humberto Mauro, na década de 20, em Cataguazes, produz seus filmes, praticamente todo o seu esforço concentrava-se na criação do objeto fílmico. Certa vez, com um filme na lata, ele e vários companheiros, entre os quais Pedro Comello, foram ao Rio de Janeiro tentar colocar esse filme em algum cinema da capital. Muitas vezes, tentativas como essa não obtinham sucesso, e os filmes ficavam restritos ao público de Cataguazes.

Quando, na década de 50, a Vera Cruz organizou uma grande linha de produção, com estúdios, grandes contratos, etc. a noção do progresso econômico cinematográfico terminava na produção. A distribuição dos filmes da Vera Cruz, como é do conhecimento de todos, foi dada à Columbia Pictures.

Na década de 60, o Cinema Novo repetiu esses ciclos de produção brasileira e realizou mais uma série de filmes, mas o estímulo básico era mais uma vez calcado na produção.

Um pouco mais tarde, já amadurecido o Cinema Novo, houve uma tentativa de se adentrar pela comercialização, com a criação de uma cooperativa distribuidora chamada Difilm.

Quando o Governo brasileiro, através da Embrafilme, fomenta – como faz há alguns anos – a produção do cinema brasileiro, o enfoque dado ainda permanece o mesmo, isto é, permanece o mesmo até que seja fundada uma distribuidora.<sup>794</sup>

---

<sup>794</sup> DAHL, Gustavo. Mercado é cultura. *Revista Cultura*, São Paulo, v. VI, p. 66-68, 1977, p. 66.

Voltando ao tempo presente, a priorização do suporte à produção ocorre por diversos fatores. Desde a época da EMBRAFILME, os produtores audiovisuais souberam se organizar politicamente para participar das instâncias institucionais de formulação e implementação de políticas públicas. Foram os produtores os principais responsáveis pela articulação que levou à aprovação da Lei do Audiovisual em complementação à Lei Rouanet. Vários dos representantes desse segmento participaram e participam do Conselho Superior de Cinema, dos quadros da ANCINE e do Comitê Gestor do FSA. De fato, muitos gestores têm a percepção de que o polo da produção é justamente aquele que apresenta maiores riscos jurídicos e econômicos, o que demandaria a atuação do Estado repartindo esses riscos a partir do custeio da atividade.<sup>795</sup>

Após o fim da EMBRAFILME, há um crescimento gradual de empresas atuantes no campo da distribuição. Logo, no momento de aprovação das leis de incentivo, as empresas nacionais de distribuição estavam retomando sua participação no mercado. Por sua própria natureza, essa atividade consegue operar com menor risco pois pode planejar mais ou menos investimentos para o lançamento da obra de acordo com sua disponibilidade financeira e de acordo com o potencial da mesma. Ademais, as distribuidoras nacionais puderam se desenvolver com a exploração de títulos estrangeiros e, em alguma medida, com os nacionais, de modo que não havia uma necessidade premente de financiamento público.

No campo da exibição, desde o final da década de 1970 há uma redução do parque exibidor. A quantidade de salas somente volta a crescer a partir de meados dos anos 1990 com o boom dos multiplexes. A princípio, a Lei Rouanet serviria para a construção de cinemas em

---

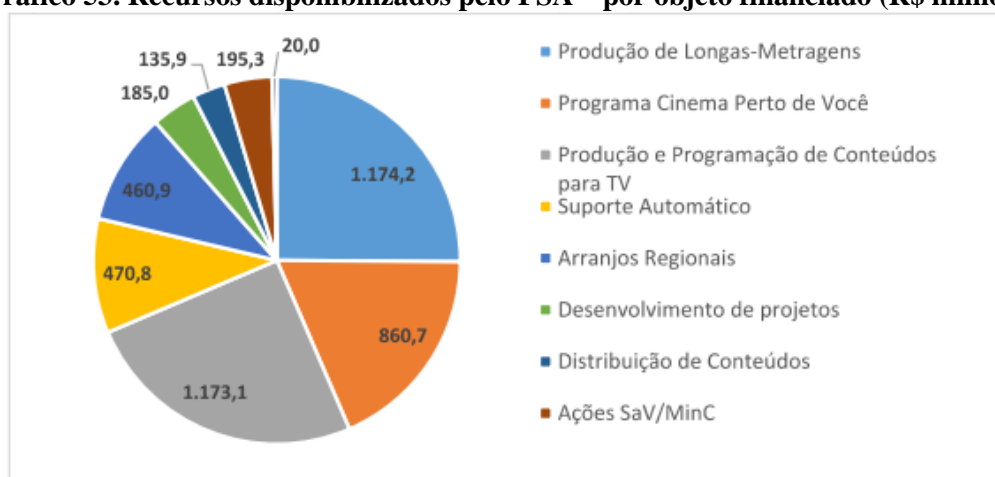
<sup>795</sup> Segundo Jean-Claude Bernardet: “O vínculo entre os cineastas e o Estado tem raízes históricas profundas, entre as quais podemos citar rapidamente: a força do Estado na sociedade no decorrer da história do Brasil, o caráter autoritário dessa sociedade, e as consequências dessa característica na produção cultural; a precariedade da formação do mercado de bens culturais, fazendo com que os produtos culturais de mais alto custo de produção, com exceção da TV, raramente se tenham tornado viáveis no mercado; os vínculos de dependência que a elite social e cultural manteve/mantém com as matrizes européias; a formação da camada dos produtores culturais que, pela sua origem social e/ou pela necessidade de encontrar meios de produção e de circulação de suas obras, acaba se vinculando de alguma forma, com maiores ou menores contradições, às esferas do poder, ocasionalmente do capital, aos altos escalões burocráticos; a presença maciça de filmes importados no mercado brasileiro, no quadro do capitalismo internacional, e, em consequência, a política de investimento na produção brasileira e a dificuldade de exportação. [...] De anos para cá, a burocracia foi se inchando, como foi aumentando a dependência dos cineastas em relação ao Estado. Se o oportunismo ou ideias mais ou menos míticas por parte dos cineastas contribuíram para consolidar essa situação, por outro o Estado não desenvolveu uma política que permitisse a independência dos cineastas. Ou porque condições políticas e econômicas impediram e/ou porque a independência crescente dos cineastas enfraqueceria a máquina burocrática e/ou por incompetência, o fato é que, de forma mais ou menos planejada ou não, o Estado não desenvolveu uma política que visasse tornar os cineastas culturais e economicamente mais independentes” (BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 173, 180). Cf. também: ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a Formação da ANCINE (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado em Imagem e Som) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

municípios pequenos, mas não acabou sendo tão utilizada para esta finalidade. O segmento de exibição pôde ser desenvolver por meio de capitais privados nas maiores metrópoles – sobretudo se consideramos que a maior parte da cadeia exibidora é de titularidade de companhias internacionais. Nas entrevistas realizadas durante a pesquisa, narrou-se que o setor da exibição não demonstrava interesse em ser regulado ou em acessar recursos do fomento. Somente quando a digitalização das salas se tornou um imperativo de sobrevivência, os exibidores pleitearam com mais assertividade a criação de linhas de financiamento com recursos do FSA.

O FSA, como instrumento de fomento direto, permitiria que o Estado fizesse correções de rumo e compensações a partir das insuficiências dos mecanismos baseados em incentivos fiscais. De fato, a ANCINE chegou a reconhecer essa concentração no polo da produção, diversificando os programas de financiamento para compreender outras áreas e segmentos, especialmente a partir de 2014. Contudo, no cômputo global, o FSA reafirmou a tendência de priorização da produção.

Na classificação adotada pela ANCINE no relatório do FSA, mesmo aquelas frentes designadas como “Arranjos Regionais”, “Desenvolvimento de projetos”, “Suporte Automático” e “Ações SaV/MinC”, na verdade, estão voltadas para o fomento da produção audiovisual. Além da tabela 48, constante no tópico sobre o orçamento e que sistematiza a distribuição dos recursos entre os programas, vejamos a seguir a divisão dos recursos por destinação temática <sup>796</sup>:

**Gráfico 53. Recursos disponibilizados pelo FSA – por objeto financiado (R\$ milhões)**

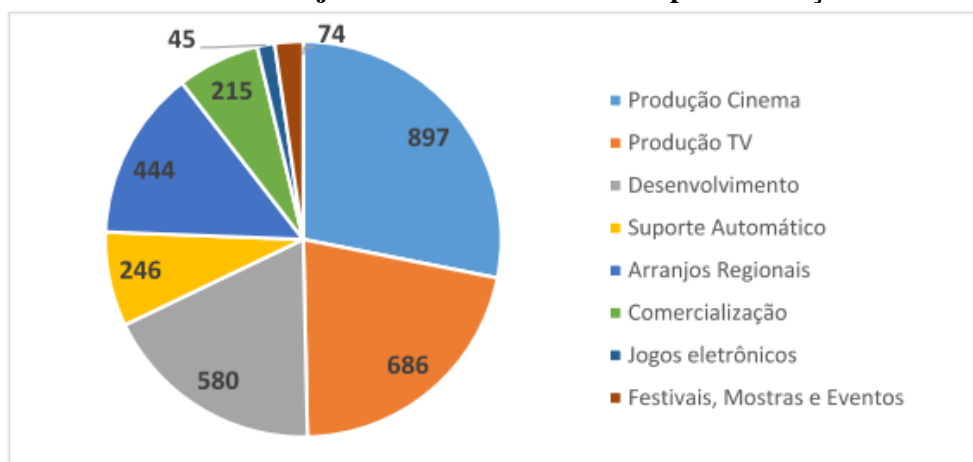


Fonte: BRASIL (2019).<sup>797</sup>

<sup>796</sup> Os recursos do FSA foram majoritariamente alocados para o PRODAV e PRODECINE. A partir de consulta realizada à ANCINE, fomos informados que os recursos do PRO-INFRA foram executados a partir dos créditos e investimentos do Programa Cinema Perto de Você, que será tratado no próximo tópico.

<sup>797</sup> BRASIL. ANCINE. *Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual*. Op. cit.

**Gráfico 54. Projetos selecionados no FSA – por destinação**



Fonte: BRASIL (2019).<sup>798</sup>

É importante destacar que o FSA não apenas priorizou a produção, se comparada com os segmentos da distribuição e exibição. O fundo dedicou poucos recursos a ações de natureza mais transversal como investimentos em pesquisa e desenvolvimento de inovações tecnológicas, formação e qualificação de talentos humanos, e produção de indicadores e relatórios de mercado. Do mesmo modo, pouco se investiu em projetos de novas mídias ou até no desenvolvimento de áreas correlatas como o licenciamento de subprodutos. Mesmo no campo da produção, não constatamos linhas perenes voltadas à internacionalização dos nossos conteúdos.

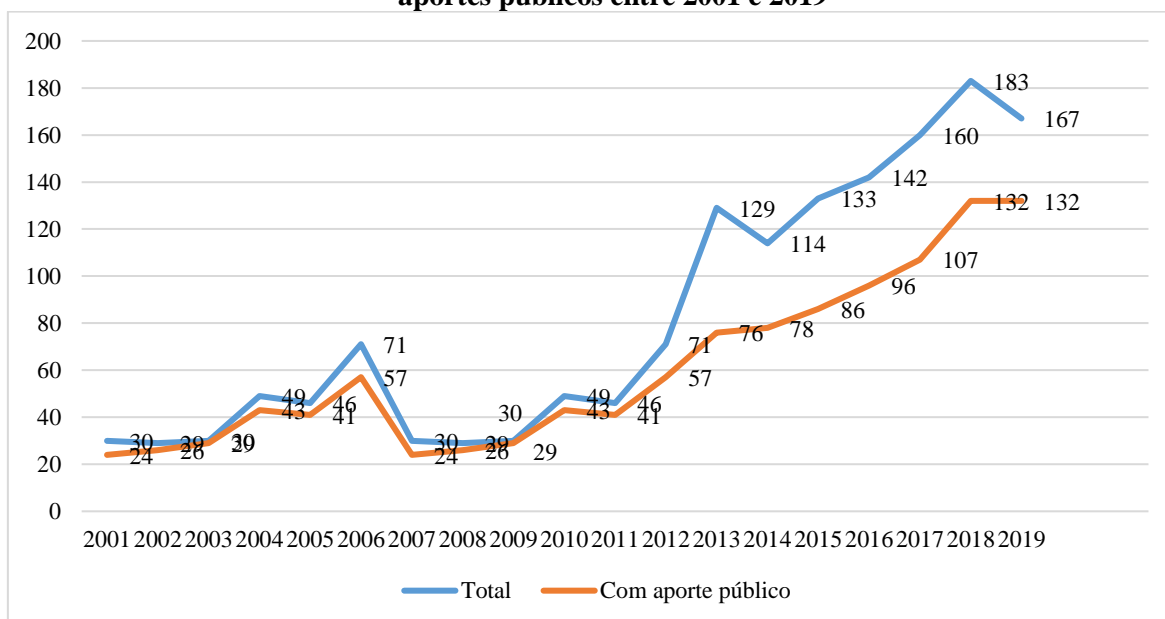
Relembramos que, do ponto de vista normativo, o Fundo Setorial serve para executar os programas PRODECINE, PRODAV e PRO-INFRA (artigo 4º da Lei 11.437/06), que se encontram previstos na MP nº 2.228-1/2001 (artigo 47) e podem servir de fundamento para programas em diversas abordagens. Em outras palavras, trata-se de uma priorização que, apesar de não determinada pela legislação do audiovisual, decorre das disputas políticas em torno dos órgãos gestores do Fundo e da percepção dos responsáveis pela governança dessas políticas.

É verdade que esse conjunto de medidas efetivamente logrou ampliar a quantidade de títulos lançados no país. Conforme se desprende dos gráficos abaixo, a maior parte dos títulos lançados utiliza recursos públicos em sua produção:

<sup>798</sup> BRASIL. ANCINE. *Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual*. Op. cit.

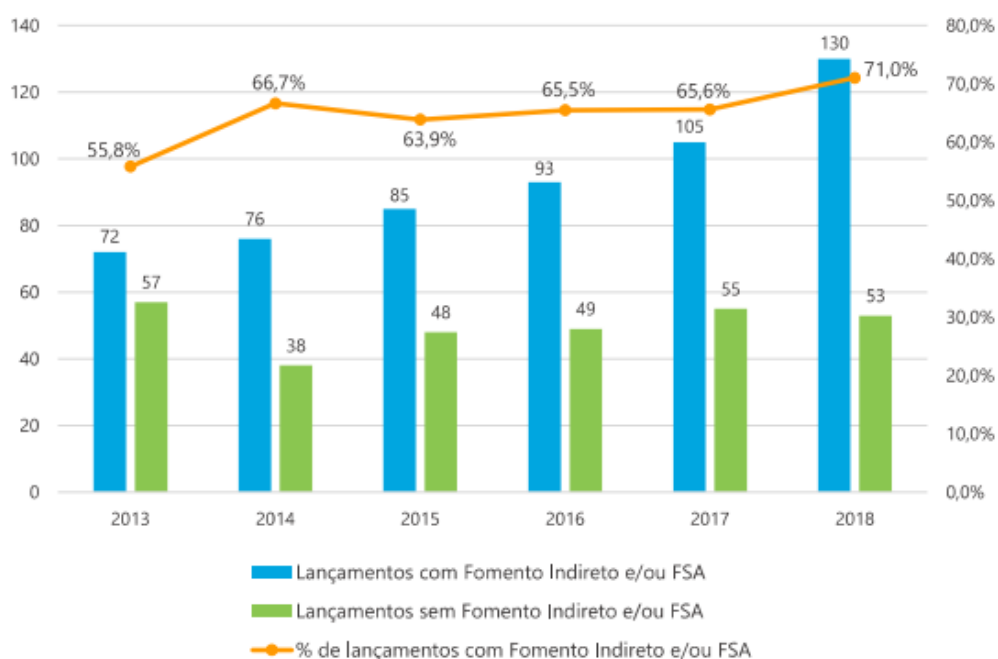


**Gráfico 55. Títulos Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição total e com aportes públicos entre 2001 e 2019**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

**Gráfico 56. Lançamentos com fomento indireto e/ou FSA**



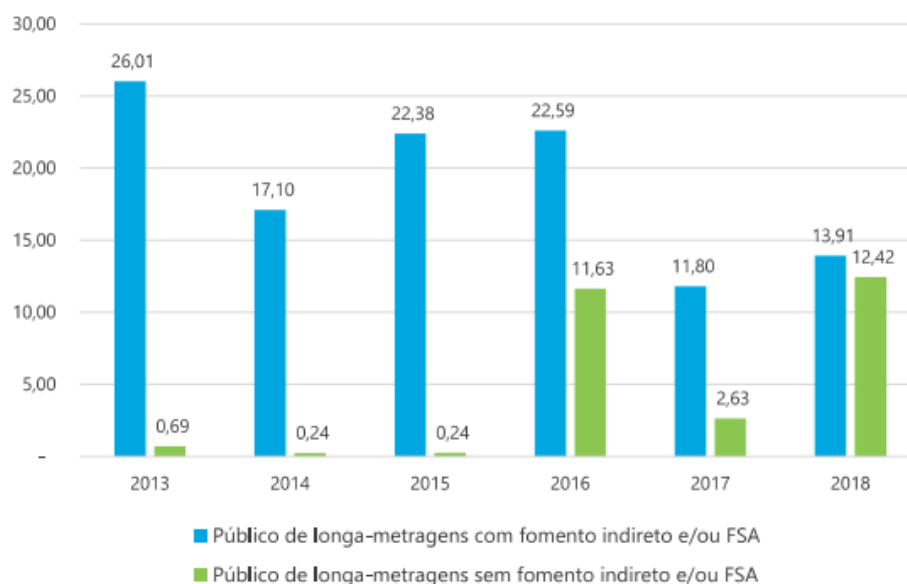
Fonte: BRASIL (2020).<sup>799</sup>

De acordo com o Relatório de Utilização de Fomento da ANCINE, os filmes com utilização de algum fomento demonstraram um melhor desempenho de público. A diferença

<sup>799</sup> BRASIL. ANCINE. *Relatório: Utilização dos mecanismos de fomento geridos pela ANCINE nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (2013-2018)*. Brasília, 2020.

entre os dois grupos (fomento direto e indireto) diminuiu em 2016, 2017 e 2018, quando há três lançamentos produzidos com recursos próprios que fazem um grande sucesso, Os Dez Mandamentos, Política Federal – A Lei é para todos e Nada a Perder, respectivamente. Contudo, de acordo com a avaliação da ANCINE, a regra continua sendo que as obras com uso de fomento possuem melhor desempenho comercial. Entre 2013 e 2018, das 36 obras que atingiram 1 milhão ou mais de espectadores, 33 fizeram alguma captação de recursos públicos. Nestes termos, o fomento desempenha uma importante função na formação de orçamento para obras com potencial comercial.

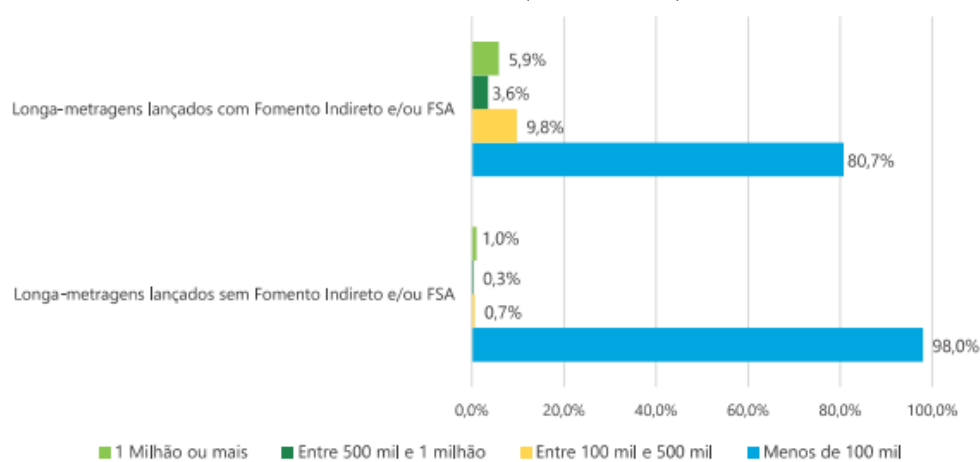
**Gráfico 57. Público de lançamentos com recursos de fomento indireto e/ou FSA (em milhões)**



Fonte: BRASIL (2020).<sup>800</sup>

<sup>800</sup> BRASIL. ANCINE. *Relatório: Utilização dos mecanismos de fomento geridos pela ANCINE nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (2013-2018)*. *Op. cit.*

**Gráfico 58. Público por faixa de público de obras lançadas com e sem recursos de fomento indireto ou FSA (2013 a 2018)**

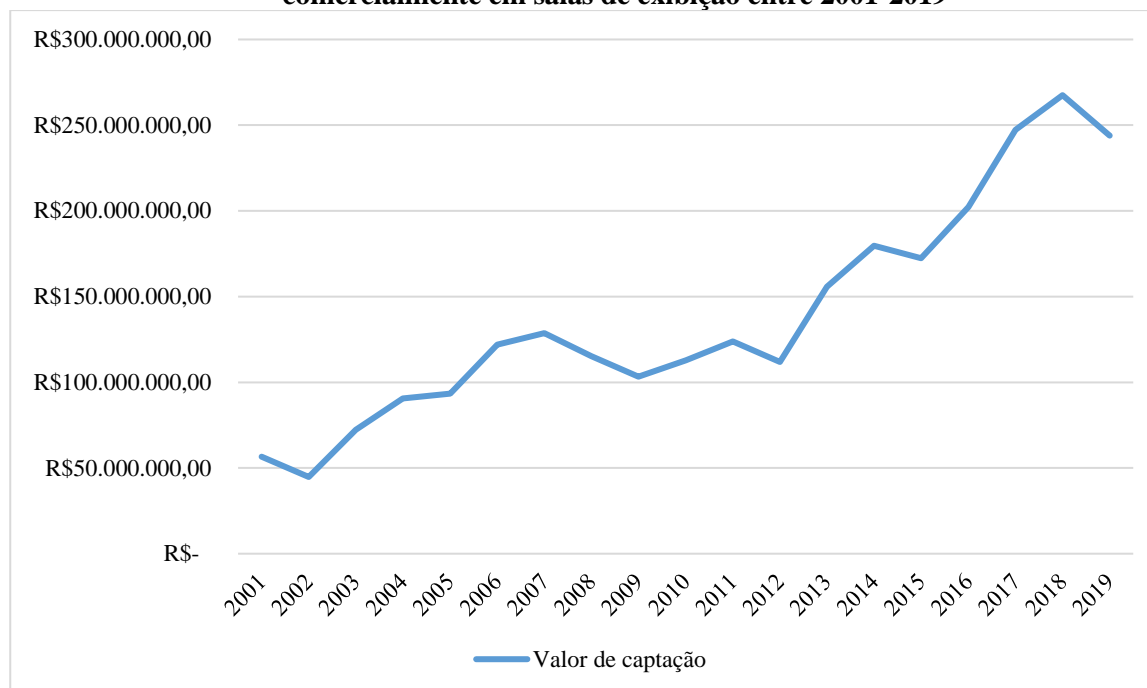


Fonte: BRASIL (2020).<sup>801</sup>

No mesmo período compreendido entre 2013 e 2018, é possível perceber o aumento da participação do FSA como mecanismo de financiamento de obras que foram lançadas em cinemas. Nesse ínterim, 40% das obras utilizaram tanto o fomento indireto quanto direto, o que correspondeu a cerca de 65% dos valores captados e contratados. De modo geral, o volume de recursos públicos captados em títulos brasileiros lançados em salas de exibição aumentou nos últimos anos:

<sup>801</sup> BRASIL. ANCINE. *Relatório: Utilização dos mecanismos de fomento geridos pela ANCINE nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (2013-2018)*. *Op. cit.*

**Gráfico 59. Total de captação de recursos federais em títulos brasileiros lançados comercialmente em salas de exibição entre 2001-2019**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

A participação das obras financiadas no total do público ou da renda de bilheteria não segue exatamente a mesma razão do uso de cada mecanismo. Isso porque tais resultados são suscetíveis às variações dos grandes lançamentos e grandes sucessos. A ANCINE cita o caso do filme *Minha Mãe É uma Peça 2*, lançado em 2016, que se tornou uma das maiores bilheterias de todos os tempos e respondeu sozinho por 70% do público e renda das obras brasileiras fomentadas e lançadas no mesmo ano.<sup>802</sup>

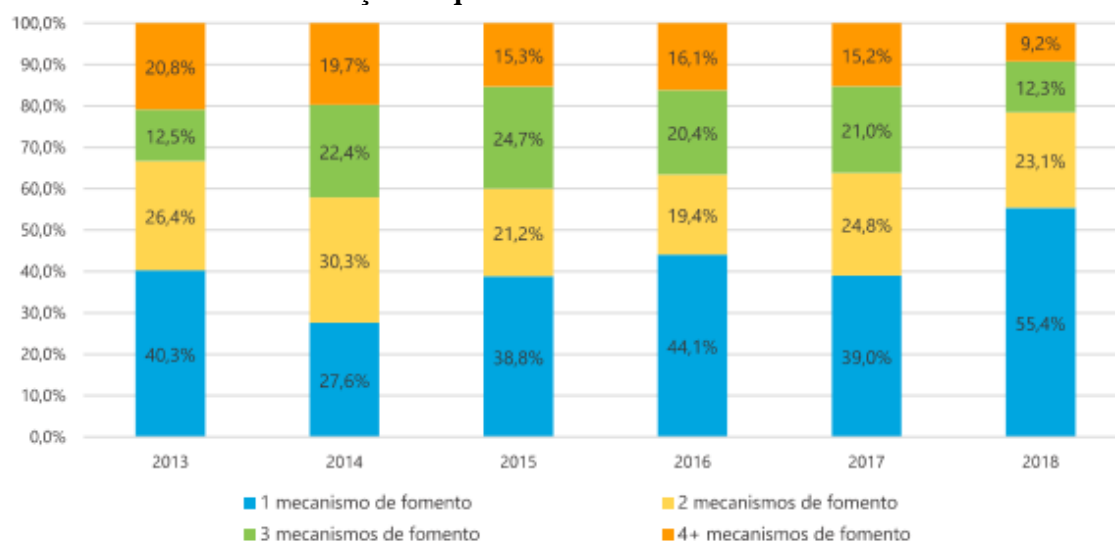
Outro indicador relevante diz respeito ao aumento da participação de obras financiadas por meio dos artigos 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual. Conforme vimos no tópico anterior, esse mecanismo foi ganhando maior importância do conjunto dos mecanismos de fomento

<sup>802</sup> A respeito do impacto econômico do fomento público na cadeia audiovisual, Luana Zubelli diz o seguinte: “no período de análise, de 1995 a 2014, foram desembolsados R\$ 1,66 bilhões em recursos públicos federais para a produção de 822 filmes lançados, que atingiu um público acumulado de 216 milhões com uma renda de R\$1,73 bilhões. Ao se fazer uma análise univariada da causalidade entre o volume de recursos públicos e a receita de bilheteria gerada, verifica-se que cada R\$1,00 de recurso público gera, em média, R\$1,09 de renda de bilheteria. Assim, R\$1,00 de recurso público dispendido gera R\$0,09 de retorno para o filme, em média. Além disso, no período considerado, observa-se que a cada R\$8,39 dispendido, em média, por financiamento estatal, uma pessoa vai ao cinema assistir um filme brasileiro. Com isso, percebe-se o efeito positivo da política pública tanto no retorno comercial da obra cinematográfica como no incentivo a mais pessoas assistirem filmes nacionais” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 202).

indireto. Desse modo, o que se vislumbra também é um aumento das coproduções incentivadas no total de lançamentos.

Ainda considerando o período 2013 a 2018, a ANCINE constatou o aumento da quantidade de produções que se valeram de apenas um mecanismo de fomento. Porém, é importante destacar que os filmes com melhor desempenho comercial e de renda costumam ser aqueles com utilização de mais mecanismos e maior captação. Assim, filmes com quatro ou mais instrumentos obtiveram 43% da receita de bilheteria, seguidos pelos filmes com três mecanismos, com 35,4%.

**Gráfico 60. Participação de títulos lançados com captação/contratação de fomento indireto federal e/ou FSA em função da quantidade destes diferentes mecanismos utilizada**

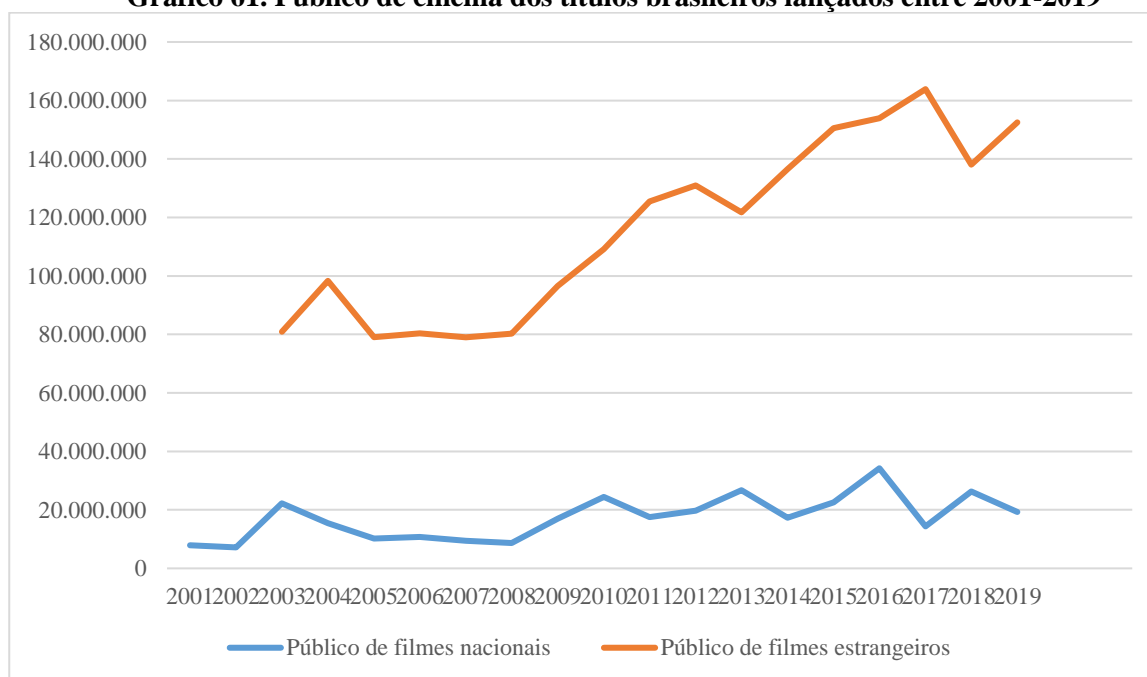


Fonte: BRASIL (2020).<sup>803</sup>

No entanto, a despeito desse aumento na quantidade de títulos e de utilização de recursos públicos, o público total de filmes brasileiros se mantém mais ou menos estável no mesmo período, enquanto o público de filmes estrangeiros continua a crescer, de modo que toda a política de financiamento, a rigor, não foi suficiente para angariar um real aumento de participação da produção no mercado nacional:

<sup>803</sup> BRASIL. ANCINE. *Relatório: Op. cit.*

**Gráfico 61. Público de cinema dos títulos brasileiros lançados entre 2001-2019**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.

Essa dificuldade de conquista do mercado de exibição se reflete na limitação da apropriação da renda de bilheteria nacional por produções locais. Para se ter uma ideia, entre 1995 e 2020, apenas 189 filmes (de um total de 1393 computados, ou seja, ) conseguiram uma renda de bilheteria superior ao valor total de captação ou contratação com recursos públicos. Isso não significa que apenas estes filmes foram superavitários, uma vez que a exploração nas demais janelas de exibição pode se mostrar lucrativa. Contudo, o número serve como indicador de que a primeira janela de exibição, usualmente, não é suficiente para cobrir os custos do filme:

**Tabela 89. 10 filmes cuja renda de bilheteria superou o valor captado**

Ano de Lançamento	Título	Empresa Produtora Brasileira Majoritária	Público	Renda (R\$)	Valor Total Captado/ Contratados(R\$)	Diferença entre Renda - Valor captado (R\$)
2016	Minha mãe é uma peça 2	DiamondBack	9.235.184	124.687.721,82	3.050.000,00	121.637.721,82
2010	Tropa de Elite 2	Zazen Produções	11.146.723	103.461.153,74	7.000.000,00	96.461.153,74
2018	Minha Vida Em Marte	Capri Produções	5.235.201	81.111.980,00	3.000.000,00	78.111.980,00
2012	De Pernas pro Ar 2	Morena Filmes	4.846.273	50.312.134,36	2.830.000,00	47.482.134,36
2013	Minha mãe é uma peça	Migdal Filmes	4.603.022	49.546.348,31	4.270.000,00	45.276.348,31
2009	Se Eu Fosse Você 2	Total Entertainment	5.787.244	47.624.137,00	5.425.000,00	42.199.137,00
2013	Até que a Sorte nos Separe 2	Gullane	3.978.191	45.274.441,66	4.014.834,78	41.259.606,88
2015	Loucas pra Casar	Glaz Entretenimento	3.726.547	45.688.069,53	5.159.340,25	40.528.729,28
2019	Minha Mãe É Uma Peça 3	Migdal Filmes	2.419.335	38.002.653,00	2.200.000,00	35.802.653,00
2015	Até que a sorte nos separe 3	Gullane	3.335.667	42.262.993,62	6.680.154,49	35.582.839,13

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do OCA da ANCINE.<sup>804</sup>

Entre 1995 e 2020, considerando o total de 1413 obras lançadas em salas de cinema e com contagem de público, apenas 84 fizeram mais de 1 milhão de espectadores (5,94%), 57 marcaram expectadores entre 500 mil e um milhão (4,03%) e 157 computaram entre 100 mil e 500 mil (11,11%), 89 entre 50 mil e 100 mil (6,30%). Todo o resto não atingiu a marca das 50 mil pessoas. Em outros termos, identifica-se um baixo acesso do público geral dos filmes financiados com recursos públicos. Mas a que se deve esse baixo desempenho? É possível trazer alguns dados e algumas especulações.

A ocupação das salas de cinema decorre de um planejamento de longo prazo por parte dos agentes desse mercado. De um lado, as distribuidoras têm interesse em assegurar a maior quantidade de sessões para seus títulos. Isso envolve não apenas buscar que os lançamentos sejam feitos em muitas salas e durante muitas semanas, mas vender diversos filmes de seu catálogo. Logo, as distribuidoras usam as obras com potencial sucesso de bilheteria para emplacar a venda conjunta de outros títulos menores ou com menor visibilidade, a prática chamada de *block booking*.

De outro lado, as redes de cinema também desejam os filmes mais visados pelo público e, por isso, tendem a escolher os *blockbusters* americanos, realizados com amplo orçamento, recheado de estrelas com poder de atração de público e, claro, com milhões de dólares de investimento em marketing e divulgação. O filme é, portanto, um atrativo para as audiências.

<sup>804</sup> Nos anexos XI e XII indicamos os títulos de maior bilheteria, nacional e internacionais, entre 2009 e 2019, bem como o market share dos filmes nacionais por estado em 2019. No anexo XIII constam os filmes brasileiros com maior captação de recursos públicos.

A ocupação das salas pelos títulos estrangeiros evidentemente diminuiu o potencial desempenho comercial pelas obras nacionais. Estima-se que dos 1.397 filmes brasileiros lançados entre 1995 e 2016, cerca de 48,68% dos títulos foram lançados em apenas 10 salas. Estes títulos perfizeram apenas cerca de 1,5% do público total de filmes brasileiros. Vale observar que dez salas de exibição correspondiam a aproximadamente 0,3% do parque exibidor de 2016.<sup>805</sup> Mesmo na faixa de filmes lançados entre 11 e 50 salas, o que corresponde a 25,3% dos lançamentos, a participação no público nacional foi de apenas 4,8%. Assim, é preciso compreender que são os grandes lançamentos (5,5% dos filmes lançados), que ocupam mais de 300 salas, que efetivamente alcançam o público brasileiro com 55% de participação. Trata-se, portanto, de um problema ligado à ocupação das obras nacionais no parque exibidor.

**Tabela 90. Quantidade de títulos e público por tamanho do lançamento, entre 1995 e 2016**

Quantidade Máxima de Salas	Quantidade de Lançamentos	%	Quantidade de Público	%
ND	56	4,01%	689.015	0,24%
até 10 salas	680	48,68%	4.387.312	1,51%
de 11 a 50 salas	354	25,34%	14.007.112	4,81%
de 51 a 300	230	16,46%	111.804.167	38,40%
acima de 300	77	5,51%	160.292.169	55,05%
Total	1.397	100%	291.179.775	100%

Fonte: BRASIL (2017).<sup>806</sup>

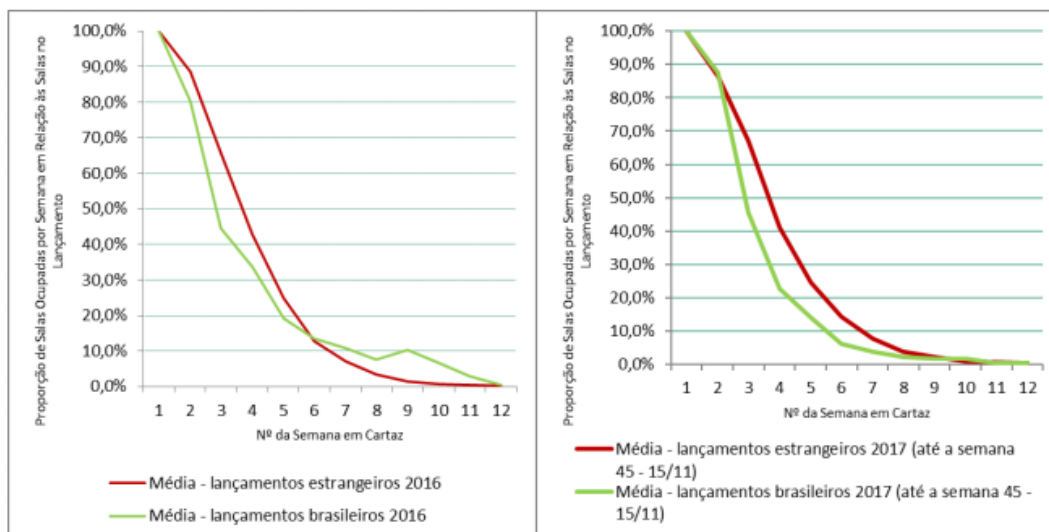
Além do aspecto quantitativo de salas, o filme brasileiro tende a ficar menos tempo em cartaz que estrangeiro. Neste último caso, diz-se que as estratégias de marketing são concebidas para que a maior parcela da rentabilização ocorra no período do lançamento com um posterior decréscimo na renda auferida. Porém, no caso das obras nacionais, dadas as limitações de *marketing*, é o próprio público o responsável pela divulgação do filme no “boca a boca”. Isso faz com que a rentabilização tenda a ser mais linear ao longo do tempo. Destarte, o filme nacional demandaria maior tempo em cartaz para que seu desempenho comercial fosse melhor. A ANCINE já chegou a identificar inclusive uma tendência de diminuição do tempo em cartaz dos filmes brasileiros:

**Gráfico 62. Proporção de salas ocupadas por semana em relação às salas no lançamento por filmes brasileiros e estrangeiros lançados em mais de 300 salas, em 2016 e 2017**

<sup>805</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório das Cotas de Tela. Relatório AIR nº 01/2017/SAM*. Brasília, 2017.

<sup>806</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório das Cotas de Tela. Relatório AIR nº 01/2017/SAM. Op. cit.*





Fonte: BRASIL (2017).<sup>807</sup>

Outro ponto mais complexo e talvez difícil de ser constatado diz respeito ao conteúdo e forma das obras nacionais em si. Conforme discorreremos no primeiro capítulo, um dos efeitos da hegemonia do filme americano é a domesticação do público com os temas e a linguagem cinematográfica de Hollywood. Nesse contexto, as produções fora do padrão americano tendem a causar um estranhamento e até questionamentos sobre a qualidade da obra nacional. Em pesquisa realizada pelo Datafolha e pelo Itaú Cultura, constatou-se que 19% dos entrevistados nunca foi ao cinema para ver filmes nacionais e que 57% foi poucas vezes. O levantamento também identificou que apenas 26% das pessoas da classe D/E afirmaram ver filmes nacionais “muitas vezes”, contra 31% da classe A/B. O “conteúdo” das obras é citado por 37% dos entrevistados quando perguntados sobre o que não gostam dos filmes nacionais.<sup>808</sup>

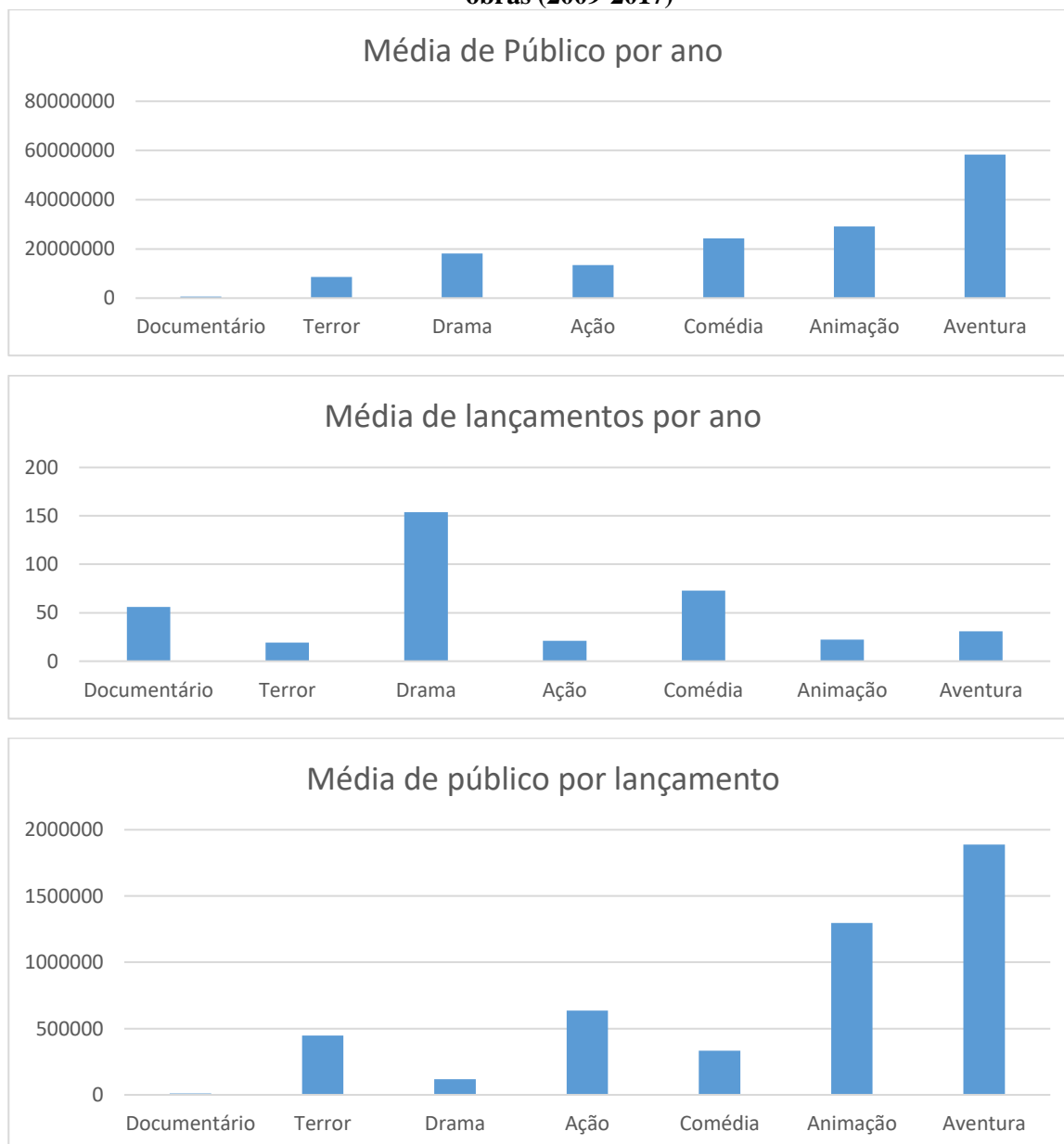
Ainda a esse respeito, devemos observar que a produção nacional não acompanha necessariamente a tendência de gosto e interesse do público por gênero. De acordo com levantamento da ANCINE, gêneros mais vistos nos cinemas nacionais entre 2009 e 2017 são Aventura (38,26%), Animação (19,09%), Comédia (15,93%), Drama (11,88%), Ação

<sup>807</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório das Cotas de Tela. Relatório AIR nº 01/2017/SAM. Op. cit.*

<sup>808</sup> Cf.: ITAÚ CULTURAL; DATA FOLHA. *Hábitos culturais III: 2022 – PM745454*. São Paulo, 2022. Cf. também: SOUSA, Ana Paula. Um terço da população do país ainda rejeita filme brasileiro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 de ago. de 2021.

(8,84%), Terror (8,84%), Documentário (0,4%).<sup>809</sup> Contudo, os dois gêneros mais visados estão entre os menos produzidos por empresas nacionais, que produz majoritariamente documentários (o menos visto em cinema):

**Gráfico 63. Média de público, lançamento e público por lançamento no Brasil para todas as obras (2009-2017)**



Fonte: painel de gêneros da ANCINE.<sup>810</sup>

<sup>809</sup>

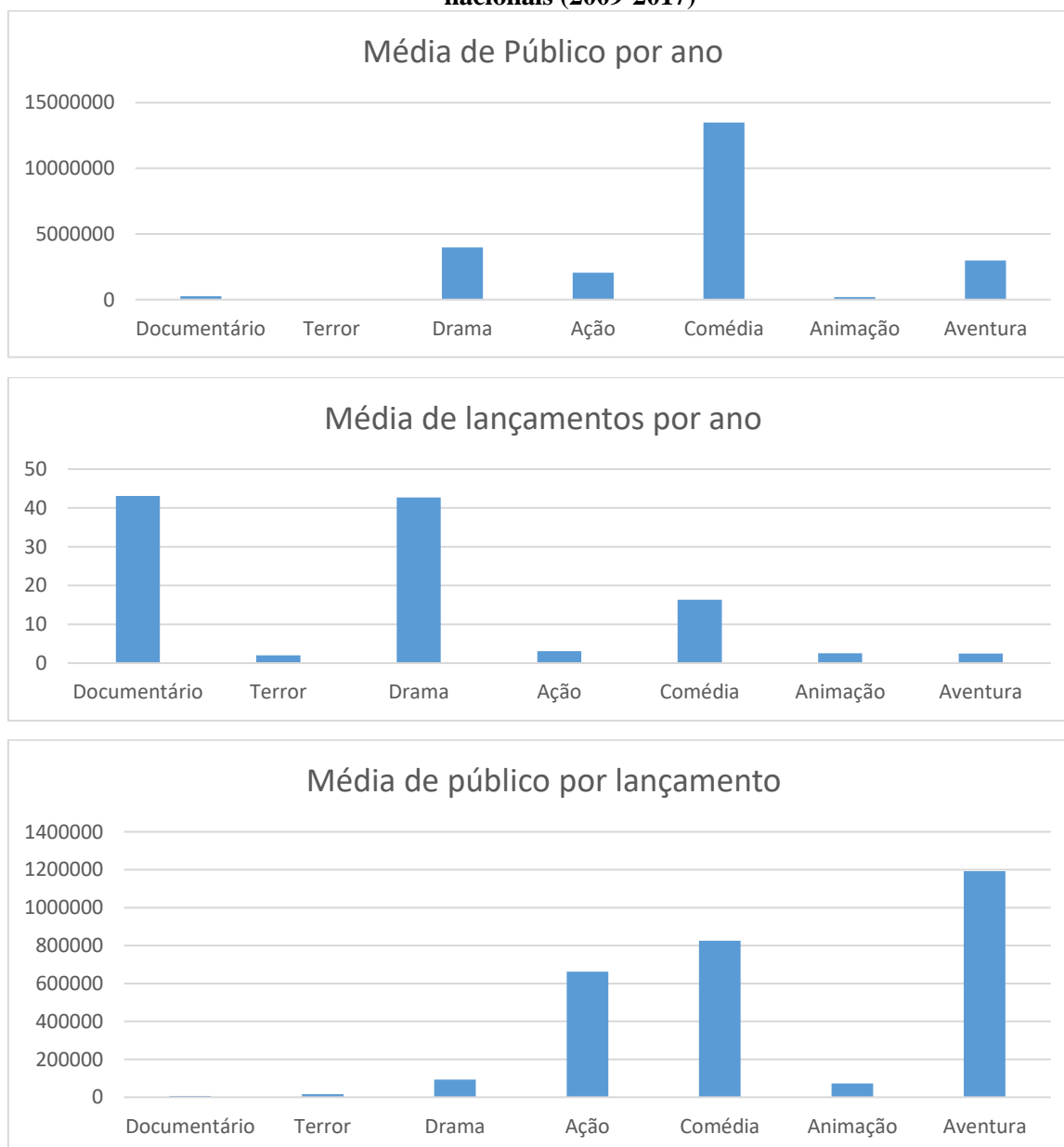
Disponível

em:

[https://public.tableau.com/views/PainelGnerosCinematograficosdosFilmesLanadosentre2009e2017emSalasdeExibio\\_0/DadosGerais?%3Aembed=y%3AshowVizHome=no%3Ahost\\_url=https%3A%2F%2Fpublic.tableau.com%2F%3Aembed\\_code\\_version=3%3Atabs=null%3Atoolbar=yes%3Aanimate\\_transition=yes%3Adisplay\\_static\\_image=no%3Adisplay\\_spinner=no%3Adisplay\\_overlay=yes%3Adisplay\\_count=yes%3Ascrolling=&publish=yes%3ALoadOrderID=7](https://public.tableau.com/views/PainelGnerosCinematograficosdosFilmesLanadosentre2009e2017emSalasdeExibio_0/DadosGerais?%3Aembed=y%3AshowVizHome=no%3Ahost_url=https%3A%2F%2Fpublic.tableau.com%2F%3Aembed_code_version=3%3Atabs=null%3Atoolbar=yes%3Aanimate_transition=yes%3Adisplay_static_image=no%3Adisplay_spinner=no%3Adisplay_overlay=yes%3Adisplay_count=yes%3Ascrolling=&publish=yes%3ALoadOrderID=7). Acesso em: 30 de mai. de 2023.

<sup>810</sup> Ibidem.

**Gráfico 64. Média de público, lançamentos e público por lançamento no Brasil para obras nacionais (2009-2017)**



Fonte: painel de gêneros da ANCINE.<sup>811</sup>

Essa dificuldade de se alcançar o público brasileiro não é problemática apenas no aspecto mercadológico e de desenvolvimento nacional, mas denota também uma possível ineficiência dos gastos públicos. Se fizermos uma razão entre o valor total do fomento e o público das salas, veremos que a maior parte do custo dos ingressos per capita atinge

<sup>811</sup> Ibidem.

patamares bastante elevados, mais precisamente, 52,37% das obras ficam acima de R\$ 100,00 por espectador.<sup>812</sup>

Entendemos que a capacidade de competição da produção nacional depende da quantidade e qualidade dos títulos lançados, o que envolve a participação do Estado no financiamento dessas atividades. Porém, diante dos dados apresentados, torna-se evidente que priorizar o custeio da produção não é suficiente para garantir o ganho de mercado dos produtores nacionais, ao menos no que tange a janela da exibição do cinema. É preciso que as ações de financiamento sejam diversificadas considerando toda a complexidade e os desafios

---

<sup>812</sup> Luana Zubelli, ao retomar o perfil de ocupação dos filmes nacionais: “Nos últimos três anos, quase 60% dos títulos produzidos não foram lançados nas salas de exibição [...]. Isso se verifica pelo número de CPBs (Certificados de Títulos Brasileiros) emitidos tendo como segmento primário de lançamento salas de exibição, em relação ao número de lançamentos ano a ano, o que mostra uma intenção de lançar o filme em salas de cinema pelos produtores que não é efetivada. Ademais, esse aumento dos lançamentos não corresponde a uma maior exibição desses filmes. Ao se observar o perfil dos lançamentos brasileiros [...], verifica-se que a maioria dos títulos brasileiros concentra-se nos pequenos lançamentos até 50 salas (106 filmes), muitas vezes restritos à circuitos não comerciais, como cine clubes. Nenhum título brasileiro foi lançado em mais de 700 salas e apenas quatro filmes foram lançados entre 301 e 700 salas. Como pode ser verificado [...], dos 1.252 filmes brasileiros lançados entre 1995 e 2015, quase metade (49%) desses títulos foi lançada em apenas 10 salas de cinema no país. Ademais, também se observa que metade desses filmes brasileiros lançados, que ocupou no máximo dez salas de exibição, chegou a somente 1,6% do público total de filmes brasileiros. Quando se olha a faixa dos filmes lançados de 11 a 50 salas, verifica-se que eles corresponderam a 25% dos lançamentos brasileiros, com um público de 5,2% somente. Logo, considerando-se essas duas faixas, tem-se que 74% dos filmes nacionais ocuparam até no máximo 50 salas nesses 20 anos, e atingiram um público de 6,8% do total de filmes brasileiros. Percebe-se, dessa forma, que foram os grandes lançamentos nacionais que chegaram à exibição efetiva, com os 60 títulos que ocuparam mais de 300 salas – i.e., apenas 4,8% dos filmes lançados – que alcançaram mais da metade do público brasileiro no período: 51%. Quando se observa apenas o ano de 2015, esses resultados são ainda mais evidentes do que foi reproduzidos nos últimos 20 anos. [...], 78,3% dos filmes brasileiros lançados no ano correspondem a títulos que ocuparam no máximo até 50 salas e atingiram um público de apenas 2,2% do total de filmes nacionais. Foram os 13 títulos lançados (10,1% do total), com ocupação maior de 300 salas de cinema, que concentraram, quase que totalmente, o público nacional em 91,9% no ano. Portanto, pode-se afirmar que apesar das políticas públicas ao setor audiovisual serem direcionadas, majoritariamente, à produção nacional e que, de fato, houve um aumento substantivo do número de produções nacionais nos últimos anos, menos da metade das produções são lançadas nas salas de cinema. Ademais, os filmes brasileiros, que conseguem lançamento, não estão chegando ao público. Com efeito, o número máximo de salas que o filme brasileiro ocupa é muito baixo, já que, apenas no ano de 2015, 47,3% dos lançamentos brasileiros alcançaram no máximo apenas 10 salas de exibição, o que corresponde a 0,3% do parque exibidor para este ano<sup>211</sup>. Isso mostra que há uma necessidade de escoamento da produção, através de um maior fortalecimento da distribuição nacional. Vale destacar que, em países com nível de desenvolvimento similar ao brasileiro (Chile, África do Sul, Argentina<sup>212</sup>), o comportamento é bem parecido: concentração da renda nos grandes lançamentos (ficções) e grande número de títulos (documentários) com menor receita de bilheteria” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 158-160).

industriais do setor, bem como conciliadas com outras de real proteção do mercado nacional, por meio da disciplina jurídica do mercado.<sup>813</sup>

Ademais, considerando a lógica do setor na qual os filmes mais competitivos costumam ter orçamentos de produção e *marketing* mais elevados, talvez fosse interessante experimentar algum programa voltado justamente à concessão de um volume maior de recursos em projetos de maior potencial lucrativo, inclusive com algum plano de exportação. Ainda que isso possa representar um número menor de proponentes beneficiados – o que não necessariamente é verdade pois o edital pode induzir a formação de coproduções –, é possível que o público consumidor da obra nacional seja maior. Público este que, ao nosso ver, é o destinatário final da política de fomento à produção.

No penúltimo tópico deste capítulo, voltaremos a este debate para tratarmos da importância da retomada do protagonismo do Estado na transformação das estruturas econômicas e culturais do mercado audiovisual brasileiro, sobretudo a partir do seu poder normativo.

---

<sup>813</sup> Nesse mesmo argumento: “verifica-se uma baixa efetividade das políticas nos últimos dez anos. Isso porque houve um aumento, comparativamente em relação ao grupo de controle (obras sem recursos públicos), de apenas 5,5% a chance de um filme brasileiro com recursos públicos ser lançado no período (últimos dez anos). [...] as políticas públicas voltadas ao setor audiovisual permanecem majoritariamente ligadas à lógica tradicional em incentivos (diretos ou indiretos) à produção, negligenciando em geral o papel dos outros atores – tais como empresas distribuidoras, programadoras, desenvolvedoras, empacotadoras, provedoras, agregadoras, exibidoras, como também consumidores – desse sistema produtivo. Isso explica o limitado êxito das políticas públicas direcionadas a essa indústria, já que a construção da estratégia de desenvolvimento não partiu da convergência dos interesses potenciais de todos os atores envolvidos e, mais do que isso, não buscou entender o papel central da inovação, que tem o conhecimento e a aprendizagem interativa como fatores centrais dessa dinâmica produtiva” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 206 e 229).

## V.2. Atuação do Estado via disciplina jurídica do mercado audiovisual

Todas as Indústrias têm a sua taxa de proteção, mesmo entre nós. Por que a do nosso cinema, não? Sem ela, como rechaçar o cerco dos interesses estrangeiros, se são justamente eles que nos vedam o campo para nossas expansões e rechaçam com indiferença todas as nossas tentativas?

ADHEMAR GONZAGA<sup>814</sup>

### V.2.a. Definição legal de obra nacional e de independente

Um dos pontos centrais para a estruturação da Política Nacional do Cinema é o conceito de obra nacional e de independente. É a partir dessas classificações que as políticas de financiamento e outras medidas como reservas de mercado vão organizar a proteção e apoio ao setor audiovisual brasileiro.<sup>815</sup>

A definição clara de quais obras e quais agentes são considerados nacionais e, portanto, podem ser objeto de tutela pela política pública, é uma pauta antiga no meio audiovisual. Essa foi uma das demandas principais do I Congresso Paulista de Brasileiro de 1952 e depois reafirmado no I Congresso Nacional do mesmo ano.<sup>816</sup> O Decreto nº 51.106/61, que endereçou o tema, definiu filmes brasileiros por um conjunto de critérios que

---

<sup>814</sup> GONZAGA, Adhemar, 1928, p. 4 *apud* FERREIRA, Suzana Cristina de Souza. *Adhemar Gonzaga e a Cinédia*. *Op. cit.*, p. 48-49.

<sup>815</sup> A Lei de Direitos Autorais prevê em seu artigo 5º, inciso VIII, o conceito de obra audiovisual como sendo: “a que resulta da fixação de imagens com ou sem som, que tenha a finalidade de criar, por meio de sua reprodução, a impressão de movimento, independentemente dos processos de sua captação, do suporte usado inicial ou posteriormente para fixá-lo, bem como dos meios utilizados para sua veiculação”. A MP nº 2.228-1/2001, por sua vez, em seu artigo 1º, inciso I, a definiu como “produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão”. A Lei nº 12.485/11, que regula a TV Paga, adota uma definição quase idêntica a esta última, mas para definir o conteúdo audiovisual como o “resultado da atividade de produção que consiste na fixação ou transmissão de imagens, acompanhadas ou não de som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão”.

<sup>816</sup> “A definição em lei, e de uma vez para sempre, do filme nacional, parecemo-nos um ponto de partida indispensável para todos os trabalhos deste e de futuros congressos de cinema. Com efeito, equipes, diretores, produtores de várias procedências estão atualmente filmando no Brasil. Pergunta-se: são estes filmes brasileiros? Desfrutarão, em igualdade de condições com os demais, dos favores da legislação brasileira de proteção e defesa do cinema nacional.” ORTIZ, Carlos. Tese sobre a definição do filme nacional. São Paulo: 25-3-195, DT 1505 – Arquivo Multimeios – CCSP. Conferir também: AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 159; e RAMOS, Fernão Pessoa. *Os novos rumos do cinema brasileiro (1955-1970)*. *Op. cit.*, p. 281.

englobavam a origem da produtora, idioma, composição da equipe, locais de filmagem e a utilização de laboratórios nacionais para revelação.<sup>817</sup>

Atualmente, de acordo com a MP nº 2.228-1/2001, para ser considerada obra audiovisual brasileira, esta deve atender a um dos seguintes requisitos: (i) ser produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE e ser dirigida por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no país há mais de três anos, e utilizar para sua produção, no mínimo, dois terços de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de cinco anos; ou (ii) ser realizada por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil mantenha acordo de coprodução cinematográfica e em consonância com os mesmos; ou (iii) ser realizada, em regime de coprodução, por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil não mantenha acordo de coprodução, assegurada a titularidade de, no mínimo, 40% dos direitos patrimoniais da obra à empresa produtora brasileira e utilizar para sua produção, no mínimo, dois terços de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de três anos (artigo 1º, inciso V).<sup>818</sup>

A respeito da primeira hipótese, produtora brasileira é aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, cuja maioria do capital total e votante seja de titularidade direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, os quais devem exercer de fato e de direito o poder decisório da empresa (artigo 1º, § 1º, da MP).

---

<sup>817</sup> Artigo 1º Para os efeitos legais, são considerados filmes brasileiros os que, no seu conjunto, contiverem as seguintes características: a) fôr produzido por firma brasileira, regular e legalmente estabelecida no Brasil; b) fôr falado em português; c) apresentar em sua ficha artística e técnica dois terços de brasileiros ou de estrangeiros residentes no Brasil há mais de dois anos; d) apresente em seu elenco duas terças partes de intérpretes brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil há mais de dois anos; e) o que realizar tôdas as cenas de estúdio no Brasil; f) o que apresentar as trilhas sonoras e a mixagem gravadas no Brasil; g) o que apresentar todos os negativos e cópias para exibição no território nacional revelados em laboratórios brasileiros. Artigo 2º Consideram-se componentes da ficha artística a que faz alusão a alínea "c" dêste Decreto, o produtor, diretor, roteirista, argumentista, diretor de fotografia, cenógrafo, diretor musical, editor, engenheiro de som, coreógrafo, consultor de côres e figurinista. Artigo 3º Entende-se integrantes do elenco a que faz referência a alínea "d" dêste Decreto todos os intérpretes de presença marcante no filme ou que dêle participem em, pelo menos uma seqüência dialogada. Artigo 4º O filme brasileiro ficará sujeito a tôdas as exigências das leis, decretos e regulamentos, federais e estaduais, alusivas à censura prévia estabelecida pela Constituição.

<sup>818</sup> O texto da MP nº 2.228-1/2001, a rigor, refere-se a “obra cinematográfica brasileira ou obra videofonográfica brasileira”. A ANCINE, por sua vez, adota a terminologia “obra audiovisual não publicitária”. De acordo com a IN 104/12 da Agência: “Art. 1º Para fins desta Instrução Normativa, entende-se como: XXXI. Obra Audiovisual Não Publicitária: obra audiovisual que não se enquadre na definição de obra audiovisual publicitária; XXXII. Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira: obra audiovisual não publicitária que atende a um dos seguintes requisitos, nos termos do inciso V do art. 1º da Medida Provisória n.º 2.228-1, de 06 de setembro de 2001: [...] XXXIV. Obra Audiovisual Publicitária: obra audiovisual cuja destinação é a publicidade e propaganda, exposição ou oferta de produtos, serviços, empresas, instituições públicas ou privadas, partidos políticos, associações, administração pública, assim como de bens materiais e imateriais de qualquer natureza;”

A ANCINE verifica o cumprimento desses requisitos quando do registro do interessado, de acordo com a IN nº 91/10. O processo de registro de produtoras (e outros agentes econômicos) é feito pela internet, através do Sistema Ancine Digital, em duas etapas, o pedido inicial e o envio de documentação.

Ao apreciar o pedido de registro, a ANCINE pode não classificar a empresa como brasileira ou, caso esta já seja registrada, mas apresente alteração de contrato social ou estatuto, poderá desclassificá-la, se entender que há dispositivos contratuais que tiram o exercício do poder decisório de fato dos brasileiros. Por exemplo, se há a criação de um conselho de sócios que permite aos minoritários vetar ou aprovar certos atos da parcela controladora do capital social brasileira, isso pode ser interpretado pela Agência como perda de poder decisório dos nacionais.<sup>819</sup>

Ao regulamentar o assunto, a ANCINE fez uma ressalva determinando que não será considerado como produtor o agente econômico cuja relação com a obra audiovisual seja exclusivamente para prestação de serviços de organização da produção, sem deter, parcial ou integralmente, poder dirigente sobre o seu patrimônio (artigo 1º, § 6º, da IN nº 104/2012). Isso vale mesmo na hipótese de a produtora atender aos requisitos societários previstos na MP. De fato, grande parte do financiamento privado de obras audiovisuais ocorre pelo modelo de produção sob encomenda em regime de prestação de serviços. Nesse caso, o contratante e financiador, via de regra um agente estrangeiro, é o titular final dos direitos de propriedade intelectual sobre a obra. Logo, a produtora poderia ser apenas uma prestadora sem qualquer ingerência ou participação nos resultados da produção. Aceitar esse tipo de situação acabaria gerando uma distorção na legislação de proteção e fomento.

Nesse contexto, o conceito de poder dirigente se traduz na prerrogativa de controle sobre o patrimônio da obra audiovisual, condição esta que permite ao detentor ou detentores utilizar, fruir e dispor da obra, bem como explorar diretamente ou outorgar direitos para as diversas modalidades de exploração econômica da obra ou de seus elementos derivados, condicionado a que a outorga, limitada no tempo, não descaracterize a titularidade e a detenção deste poder (artigo 1º, inciso XL, da IN nº 104/2012). Esse conceito passou por uma

---

<sup>819</sup> Vale observar que para efeitos da Lei n.º 12.485/11, o conceito de produtora brasileira é ligeiramente distinto: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se: XVIII - Produtora Brasileira: empresa que produza conteúdo audiovisual que atenda as seguintes condições, cumulativamente: a) ser constituída sob as leis brasileiras; b) ter sede e administração no País; c) 70% (setenta por cento) do capital total e votante devem ser de titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos; d) a gestão das atividades da empresa e a responsabilidade editorial sobre os conteúdos produzidos devem ser privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos;”



revisão em 2015, uma vez que o texto inicial da Instrução Normativa falava em “*detenção majoritária dos direitos patrimoniais*” sobre a obra. Porém, deter 51% dos direitos patrimoniais sobre a obra não equivale necessariamente ao seu controle, uma vez que cláusulas contratuais poderiam outorgar o real exercício dos direitos a outros titulares.<sup>820</sup>

O conceito mais “aberto” de poder dirigente, por um lado, gera uma certa insegurança nos agentes do setor. Afinal, quando as partes estão planejando a produção e futura distribuição e exibição da obra, precisam ter certeza que os requisitos legais foram atendidos para gozo de benefícios como a reserva de mercado. Por outro lado, permite que o Poder Público tenha alguma flexibilidade para analisar operações econômicas mais sofisticadas e novos arranjos de negócio sem que o interesse nacional seja afastado por instrumentos

---

<sup>820</sup> O Regulamento do PRODAV aprofunda as disposições sobre o poder dirigente na Seção II do Capítulo VI, aplicável, a princípio, a obras especificamente financiadas pela política: “128.1. O exercício do poder dirigente por autores brasileiros e produtoras brasileiras independentes é o elemento que define a obra audiovisual como conteúdo brasileiro independente. 128.2. No caso de coprodução internacional, a condição de conteúdo independente é definida pelo poder dirigente conjunto das produtoras associadas, garantida uma relação ao menos proporcional entre as faculdades e prerrogativas da produtora brasileira e suas obrigações econômicas no projeto. 128.3. O domínio de direitos patrimoniais majoritários sobre a obra audiovisual pelo condomínio dos produtores brasileiros independentes é característica necessária ao exercício do poder dirigente por esses agentes. 128.4. No âmbito deste Regulamento, presume-se que o poder dirigente sobre a obra audiovisual não é exercido pelos produtores, quando: a) sofrem constrangimento financeiro ou faculdade de veto de terceiro sobre aspectos comerciais inerentes aos direitos patrimoniais; b) licenciam, gratuitamente ou a preço vil, os direitos de comunicação pública ou exploração comercial, relativos ao segmento de destinação inicial da obra audiovisual; ou c) licenciam todos os direitos de comunicação pública e exploração comercial da obra audiovisual, em território brasileiro, para o mesmo grupo econômico, por período superior a sete anos a contar da conclusão da obra, entendida como a data da liberação do Certificado de Produto Brasileiro (CPB). 128.5. A presunção descrita no item 128.4 não afasta a possibilidade de prova em contrário, nem elide a faculdade de aferir-se o exercício efetivo do poder dirigente em cada caso. 128.6. No caso de coprodução internacional, a aferição do poder dirigente deve observar as disposições dos acordos de coprodução internacional firmados pelo Brasil, os termos da parceria constituída para o projeto, e especial a divisão dos direitos patrimoniais, a definição das prerrogativas sobre a organização artística e comercial da obra e a situação da produtora estrangeira.”

contratuais particulares. Com efeito, esse modelo permite que se possa fazer uma análise “de mérito” da operação.<sup>821</sup>

Assim, a eventual dificuldade de operacionalização de conceitos como “poder dirigente” não deve ser motivo para revogação ou abrandamento dos critérios para qualificação da obra e produtora como nacional (ou independente, como veremos a seguir). É evidente que o aprimoramento é sempre desejável e também seria louvável que a Agência publicasse manuais, pareceres ou decisões de sua diretoria contendo o acúmulo de conhecimento e diretrizes adotadas no presente sobre o assunto, de modo a dar maior segurança aos agentes. Talvez nessa transparência de critérios e publicidade dos atos administrativos pudesse residir um aprimoramento rápido e assertivo do tratamento normativo sobre o tema.

Voltando aos requisitos para se considerar a obra como nacional, a IN nº 104/2012 da ANCINE estabelece quais serão as funções que entrarão no cômputo dos dois terços de equipe nacional. Neste caso, considera-se os principais profissionais criativos, elenco e os chamados “cabeças de equipe”, que assumem funções de diretor ou coordenador de uma área

---

<sup>821</sup> Em Nota Técnica de 2015, a área de Políticas de Financiamento ANCINE indicou à Diretoria Colegiada o seguinte a respeito do Poder Dirigente: “6.3. Parece que temos insumos suficientes para inferir que o conceito de Poder Dirigente não teria alcançado plenamente seus dois principais objetivos. O primeiro, de (i) aumentar a capacidade dos produtores independentes brasileiros em reter direitos patrimoniais de forma a alavancar renda com a exploração comercial das suas obras, abrindo caminho para a autossustentabilidade da produção independente. E o segundo, (ii) aumentar a capacidade de circulação das obras em diversos segmentos de mercado, conferindo maior acesso às mesmas por parte da população, e gerando receitas ao produtor independente ao longo do ciclo de valor das suas obras. 6.4. Os efeitos do instituto do poder dirigente parecem que não foram efetivos na consecução dos objetivos originais, uma vez que a organização dos agentes de mercado distinguiu do direito patrimonial da obra, o direito de auferir renda, e por conseguinte, o que restou ao menos a uma parte relevante dos produtores independentes – aqueles com menor poder de negociação – foram os custos de transação de “carregar” a obra ao longo do tempo, ou seja, gerando mais custo num ciclo de dependência de recursos públicos. 6.5. Por outro lado, a normatização do conceito, não estimulou a livre iniciativa e a capacidade de negociação entre os agentes, na medida em que parece não ter provocado a inovação e nem o desenvolvimento de arranjos produtivos que garantissem a convergência de objetivos dos agentes econômicos envolvidos e a alocação de recursos privados no financiamento das obras brasileiras. 6.6. No que tange a aplicação interna à agência do conceito do poder dirigente, observamos a necessidade de aprimoramento na estrutura dos procedimentos de análise, de modo a evitar que o mesmo conceito seja aplicado a partir de entendimentos diversos, o que acaba por gerar insegurança quando da avaliação dos contratos dos agentes econômicos. Portanto, apesar de o mercado audiovisual estar aparentemente adaptado a estes regimentos e contar com esse mecanismo de “equilíbrio”, parece ser necessário buscar novas formas de regulação na forma da lei, buscando critérios mais objetivos que promovam a convergência de interesse nas atividades produtivas de forma a alcançar os resultados inicialmente pretendidos. 6.7. Recomenda-se, nesse sentido, que melhorias sejam feitas, visando promover a coerência regulatória no intuito de aumentar a competitividade das empresas brasileiras. Há espaço para melhorar as abordagens regulatórias, evitando a duplicação ou conflito de normas.”

da produção.<sup>822</sup> A opção da agência é coerente, não apenas pela relevância que estas funções desempenham na obra, mas pela miríade de profissionais que prestam serviços técnicos ou pontuais e que, muitas vezes, participam em poucas diárias e de modo incidental – o que tornaria a própria fiscalização e conferência de adequação difícil.

As demais hipóteses de obra audiovisual brasileira previstas na Medida Provisória dizem respeito àquelas produzidas em regime de coprodução, que poderão ocorrer com empresas de outros países os quais o Brasil tenha ou não acordo internacional visando o fomento de parcerias na área. A ideia desses acordos é dar reciprocidade de condições de proteção e fomento no tratamento das obras produzidas em regime de coprodução entre tais países. Em outras palavras, para fins regulatórios, a obra produzida dentro dos parâmetros do acordo, poderia ser considerada nacional nos dois países. A título ilustrativo, no acordo firmado com a França, as empresas podem dividir o compromisso de aporte e participação na realização da obra em 20% e 80% do custo final, o que seria uma proporção “desequilibrada” para a qualificação de nacional se considerada a regra geral desses países.<sup>823</sup> Caso não exista acordo com o país da coprodutora, a empresa brasileira deve ter no mínimo 40% dos direitos

---

<sup>822</sup> Art. 3º Para fins de atendimento à participação de artistas e técnicos, prevista nas alíneas “a” e “c” do inciso XXXII do art. 1º, serão considerados os artistas e técnicos que desempenham as seguintes funções: I. autor do argumento; II. roteirista; III. diretor ou diretor de animação; IV. diretor de fotografia, inclusive no caso de animação 3D; V. diretor de arte, inclusive de animação; VI. técnico/chefe de som direto; VII. montador/editor de imagem; VIII. diretor musical/compositor de trilha original; IX. ator(es) ou atriz(es) principal(is) ou dublador(es) principal(is), no caso de animação; X. produtor executivo; XI. editor de som principal ou desenhista de som; XII. mixador de som. § 1º Quando o acordo internacional de coprodução não especificar as funções a serem consideradas para a participação de artistas e técnicos ou a obra for realizada fora do seu abrigo, será aplicado o disposto no caput deste artigo. § 2º Para a contagem da equipe artística e técnica será considerado o quantitativo de pessoas, independentemente do eventual acúmulo de funções. § 3º Excepcionalmente, a critério da Diretoria Colegiada, poderão ser considerados, para fins do caput deste artigo, outras funções técnicas e artísticas. § 4º Não serão considerados como membros da equipe artística e técnica, os prestadores de serviços de figuração de elenco e serviços gerais, como segurança, limpeza, transporte, alimentação, ajudante, apoio administrativo, entre outros, que não guardem valor técnico e artístico específico da atividade de produção audiovisual.

<sup>823</sup> Os atuais acordos de coprodução são os seguintes: Acordo de Co-Produção Cinematográfica Brasil - Alemanha - 17/02/2005 (Decreto Presidencial Nº 6.375, de 19 de fevereiro de 2008), Acordo de Co-Produção Brasil-Argentina - 18/04/1988 (Decreto Nº 3.054 de 07 de maio de 1999), Acordo de Co-Produção Brasil - Canadá - 27/01/1995 (Decreto Nº 2.976 de 01/03/1999), Ajuste complementar no âmbito da Cooperação e da Co-Produção Cinematográfica Brasil-Chile - 25/03/1996, Acordo de Co-Produção Brasil - Espanha - 02/12/1963, Acordo de Coprodução Brasil-França - Agosto de 2010, Acordo de Coprodução Audiovisual Brasil-Índia - 04/06/2007 (Decreto No. 7.597, de 1o. de Novembro de 2011), Acordo de Coprodução Cinematográfica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado de Israel - 11/09/09 (Decreto Nº 9.016, de 26 de maio de 2017), Acordo de Coprodução Cinematográfica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana, firmado em Roma, em 23 de outubro de 2008 (Decreto Nº 9.563 de 14/11/2018), Acordo de Co-Produção Brasil - Portugal - 03/02/1981 (Decreto Nº 91.332, de 14 de junho de 1985), Acordo de Coprodução Cinematográfica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte - 28/09/12 (Decreto Nº 9.014, de 29 de março de 2017), Acordo de Co-Produção Brasil - Venezuela - 17/05/1988 (Decreto Nº 99.264, de 25 de maio de 1990).

patrimoniais da obra à empresa produtora brasileira e utilizar para sua produção, no mínimo, dois terços de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de três anos.

Essa última hipótese de obra nacional produzida em regime de produção com países sem acordo não se aplica nos casos em que a investidora realizar o aporte com base em alguma das leis de incentivo brasileira (artigo 4º, da IN nº 104/2012). Afinal, neste caso, o coprodutor investidor estaria apenas utilizando recursos públicos nacionais, oriundos de renúncia fiscal, para comprar 60% de uma obra brasileira que pode gozar dos benefícios de nossa política. Por esse motivo, quando houver investimentos decorrentes de leis de incentivo, valerá a regra do artigo 1º, inciso V, alínea “a”, da MP nº 2.228-1/2001, ou seja, deve-se preservar o poder dirigente da produtora nacional e a equipe brasileira.

Para além da classificação de nacionalidade, também é relevante o conceito de obra brasileira independente, aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura (artigo 1º, inciso IV, da MP nº 2.228-1/2001).

Além destes requisitos legais, a IN nº 91/2010 da ANCINE estabelece que a produtora também deverá atender cumulativamente o seguinte para ser considerada independente: ser constituída sob as leis brasileiras; ter sede e administração no país; ter 70% do capital total e votante sob titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos; ter a gestão das atividades da empresa e a responsabilidade editorial sobre os conteúdos produzidos exercidas privativamente por brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos; não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens; não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos; não manter vínculo

de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos.<sup>824</sup>

A conferência de todos esses requisitos para uma obra ser considerada nacional ou nacional independente é realizada pela ANCINE quando do pedido de registro da obra audiovisual. O requerimento é feito no site da Agência e pelo proponente do projeto cultural que se valeu de algum instrumento público de apoio ou pelo titular sobre a maior parte dos direitos patrimoniais sobre a obra (artigos 18 e 19 da IN nº 104/2012). Neste momento, o interessado presta uma série de informações e documentos, inclusive cópias de alguns contratos (Anexo I da IN nº 104/2012).

Caso os requisitos normativos tenham sido cumpridos, a obra recebe o Certificado de Produto Brasileiro (artigo 6º, 14 e 21 da IN nº 104/2012). Vale mencionar que a manutenção do CPB é dinâmica, o que significa que os dados da obra e dos direitos a ela relacionados devem ser sempre atualizados, de modo que o CPB pode ser retificado e até anulado (artigos 24 a 27 da IN nº 104/2012).<sup>825</sup>

O CPB não se confunde com o Certificado de Registro de Título. O primeiro diz respeito à qualificação da obra como nacional ou nacional independente para fins regulatórios. O último diz respeito ao registro da obra propriamente dito e é feito de acordo com as janelas de exploração da obra audiovisual pretendidas. O pedido também é feito digitalmente e deverá ser requerido pelo detentor dos direitos de exploração comercial ou licenciamento no país (artigos 11, 12 e 13, da IN nº 105/2012). O CRT é válido para o segmento de mercado para o qual foi requerido pelo prazo em que perdurar a detenção dos direitos de exploração comercial pelo requerente (artigo 16 da IN nº 105/2012). No momento da emissão do CRT será devida a CONDECINE Título, também de acordo com os segmentos a serem explorados (artigos 19 e seguintes da IN nº 105/2012).

Devemos recordar que toda obra audiovisual deverá requerer à ANCINE o registro antes de sua exibição ou comercialização (artigo 28, da medida provisória). O

---

<sup>824</sup> Os requisitos da Instrução Normativa são desdobramentos do conceito de produtora brasileira independente retirados da Lei do Acesso Condicionado (Lei n.º 12.485/11): “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se: XIX - Produtora Brasileira Independente: produtora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente: a) não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens; b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos; c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos;”

<sup>825</sup> No caso de emissão de CPB em coproduções internacionais, há regras complementares na Instrução Normativa n.º 106, de 24 de julho de 2012.

descumprimento dessa previsão poderá implicar na imposição de multa de dois mil a cinquenta mil reais (artigo 29, da IN nº 109/2012).

A regulamentação do conceito de obra e produtora nacional, bem como de independente, é essencial para a manutenção de uma política que busque a construção de um mercado audiovisual soberano economicamente e culturalmente. É importante destacar que a liberdade econômica dos agentes do audiovisual não é suprimida pela legislação atual do audiovisual. O que se faz é conciliar este princípio com o interesse público e coletivo no desenvolvimento de uma indústria audiovisual brasileira, em consonância com o programa constitucional da ordem econômica e cultural. Afinal, a definição normativa de nacional não impede que os agentes atuem no mercado e contratem livremente, mas estabelece diretrizes para que estes possam usufruir dos instrumentos legais de proteção e fomento.

A despeito disso, consideramos necessário reavaliar o foco dos instrumentos jurídicos de proteção e fomento. Isso porque a legislação acabou privilegiando demasiadamente as obras e produções independentes, em detrimento do conceito mais aberto de nacional. Por exemplo, todos os artigos da Lei do Audiovisual estão voltados a produtoras que se enquadram na qualificação de independentes. Os critérios legais adotados, especialmente os que vedam a participação de empresas de radiodifusão, também afastam a possibilidade de formação de conglomerados de produção fortes, a exemplo do que constatamos em outros países.

#### V.2.b. Programa Cinema Perto de Você

A Lei nº 12.559/2012 criou o Programa Cinema Perto de Você, destinado à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil (artigo 9º). Nesse âmbito, tem como objetivos específicos: fortalecer o segmento de exibição cinematográfica, apoiando a expansão do parque exibidor, suas empresas e sua atualização tecnológica; facilitar o acesso da população às obras audiovisuais por meio da abertura de salas em cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades; ampliar o estrato social dos frequentadores de salas de cinema, com atenção para políticas de redução de preços

dos ingressos; e descentralizar o parque exibidor, procurando induzir a formação de novos centros regionais consumidores de cinema (incisos I a IV do mesmo artigo).<sup>826</sup>

A política compreende três frentes de apoio estatal: linhas de crédito e investimento para implantação de complexos de exibição; medidas tributárias de estímulo à expansão e à modernização do parque exibidor de cinema; e o Projeto Cinema da Cidade (artigo 10).<sup>827</sup> A princípio, nas salas cinematográficas atendidas pelo Programa Cinema Perto de Você, deveriam ser priorizada a exibição de filmes nacionais (parágrafo único do mesmo artigo) – mas não identificamos como esse critério legal foi aplicado na prática.

<sup>826</sup> O programa seria originalmente instituído pela Medida Provisória n.º 491/10, que decaiu por não ter sido votada no Congresso. Esta primeira MP partia do seguinte diagnóstico em sua exposição de motivos: “O Brasil já teve um parque exibidor bastante descentralizado e enraizado na vida dos grandes estratos da população. As estatísticas disponíveis falam de 3.276 salas em 1975, cerca de 80% delas instaladas nas cidades do interior. Para a população da época, isso significava pouco mais de 30.000 habitantes por sala. Dadas as características do circuito (número de poltronas, proximidade e preço), a média anual de público atingiu naquele ano 84.000 espectadores por sala. Apenas para comparação: mantida a proporção, em números atuais, o Brasil teria cerca de 6.300 salas de cinema e entre 240 a 300 milhões de espectadores por ano (considerada as médias de 38.000 e 48.000 frequentadores por sala, de 2008 e 2009, respectivamente), com 1,25 a 1,55 bilhetes anuais por habitante, quase três vezes a média atual. Não há um fator único a explicar a baixa densidade de salas no país, mas alguns dados permitem arriscar hipóteses. A população urbana brasileira saltou de 55,9% em 1970, para 81,2% em 2000: dos 52,1 milhões de habitantes de 1970 aos 137,8 milhões de 2000, 85,7 milhões de pessoas foram incorporadas às cidades brasileiras em apenas 30 anos, número superior à população atual da Alemanha. A organização das periferias das cidades, lugar de destino desse êxodo, sofreu com as carências em saneamento básico, educação, saúde, transporte e renda. Nesse contexto, investimentos em salas de cinema teriam de ser considerados inviáveis. Ao lado disso, os centros de muitas capitais e grandes cidades sofreram modificação em suas funções, com a expulsão das residências de classe média e um processo acelerado de deterioração dos serviços e das condições de habitabilidade. Nos bairros vizinhos e nos locais tradicionais de exibição de cinema, ocorreu a saturação do mercado imobiliário com o estreitamento de oportunidades e a valorização dos terrenos.” A Lei em si será convertida a partir de outra Medida Provisória, a n.º 545, de 2011.

<sup>827</sup> De acordo com a página oficial do programa: “instituído pela Lei 12.599/2012, o Programa Cinema Perto de Você é gerenciado pela ANCINE em parceria com o BNDES, agente financeiro das linhas de crédito e financiamento. Seu principal objetivo é ampliar o mercado interno de cinema e acelerar a implantação e modernização de salas no Brasil, facilitando o acesso da população às obras audiovisuais. Com o Brasil de Todas as Telas, o Programa Cinema Perto de Você ganha forte impulso. São investimentos públicos para a abertura e a modernização de salas de cinema em todas as regiões do país, com ênfase na digitalização. Além da Linha de Digitalização, o Cinema Perto de Você opera por meio de outros quatro eixos: 1. Linhas de Crédito e Investimento - Oferece oportunidades de oferta de capital para a abertura de novas salas, com taxas de juros que podem chegar a 0% ao ano. São utilizados dois instrumentos principais: o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e o Programa BNDES Procult. 2. Desoneração Tributária - O RECINE – Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica desonera todos os tributos federais incidentes sobre a aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos, equipamentos e materiais de construção. Para se habilitar ao benefício, empresas exibidoras, construtoras, incorporadoras e locadoras de equipamentos para salas de cinema devem credenciar seus projetos na ANCINE. Nos projetos de digitalização que utilizam o RECINE, o custo chega a cair 25%. 3. Cinema da Cidade – estimula, por meio de convênios com prefeituras e governos estaduais, a implantação de salas de exibição em cidades com mais de 20 mil habitantes que ainda não disponham deste serviço. 4. Sistema de Controle de Bilheteria - Consistência, confiabilidade e publicidade das informações são exigências para um ambiente de negócios arejado e sustentável no mercado do cinema. Com base nisso, a ANCINE implantará o Sistema de Controle de Bilheteria organizado com base na homologação de sistemas informatizados utilizados pelos exibidores” Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/o-programa-cinema-perto-de-voce>>. Acesso em: 26 de mar. de 2023.

As linhas de crédito foram operacionalizadas a partir de recursos do FSA. Tais verbas aprovadas pelo Comitê Gestor do Fundo para financiamento, investimento e apoio somavam R\$ 708,8 milhões até 2018 – mas somente 328,7 milhões haviam sido desembolsados. A maior parte dos recursos nos anos de vigência do programa foi direcionada para financiamentos (cerca de 80%). Até o fim de dezembro do mesmo ano, a recuperação dos investimentos chegou a R\$ 128,5 milhões, a maior parte decorrente desses financiamentos.<sup>828</sup>

**Tabela 91. Desembolsos do FSA para o programa Cinema Perto de Você**

Ano	Desembolso FSA - Programa Cinema Perto de Você			
	Investimento	Financiamento	Apoio	Total FSA
2010	-	475.600	-	475.600
2011	1.979.000	3.380.490	-	5.359.490
2012	7.624.300	12.434.157	-	20.058.457
2013	18.771.923	34.774.733	-	53.546.656
2014	11.827.147	71.873.900	-	83.701.047
2015	1.200.000	79.879.541	2.000.000	83.079.541
2016	11.187.963	36.814.256	-	48.002.219
2017	-	5.474.090	-	5.474.090
2018	7.841.100	20.440.861	673.000	28.954.961
<b>Total</b>	<b>60.431.433</b>	<b>265.547.628</b>	<b>2.673.000</b>	<b>328.652.061</b>

Fonte: BRASIL (2019).<sup>829</sup>

<sup>828</sup> Nos termos do artigo 11 da Lei: “Art. 11. A construção e a implantação de complexos de exibição cinematográfica, nas condições, cidades e zonas urbanas estabelecidas pelo regulamento do Programa Cinema Perto de Você, poderão ser apoiadas por linhas de crédito, investimento e equalização de encargos financeiros, sustentadas pelos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, criado pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Parágrafo único. As linhas mencionadas neste artigo deverão considerar, na avaliação dos projetos, os seguintes fatores, entre outros: I - localização em zonas urbanas, cidades e regiões brasileiras desprovidas ou mal atendidas pela oferta de salas de exibição cinematográfica; II - contribuição para a ampliação do estrato social com acesso ao cinema; III - compromissos relativos a preços de ingresso; IV - opção pela digitalização da projeção cinematográfica; e V - parcerias com Municípios, Estados e Distrito Federal.”

<sup>829</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise dos investimentos do FSA em infraestrutura de exibição no Programa Cinema Perto de Você*. Brasília, 2019.



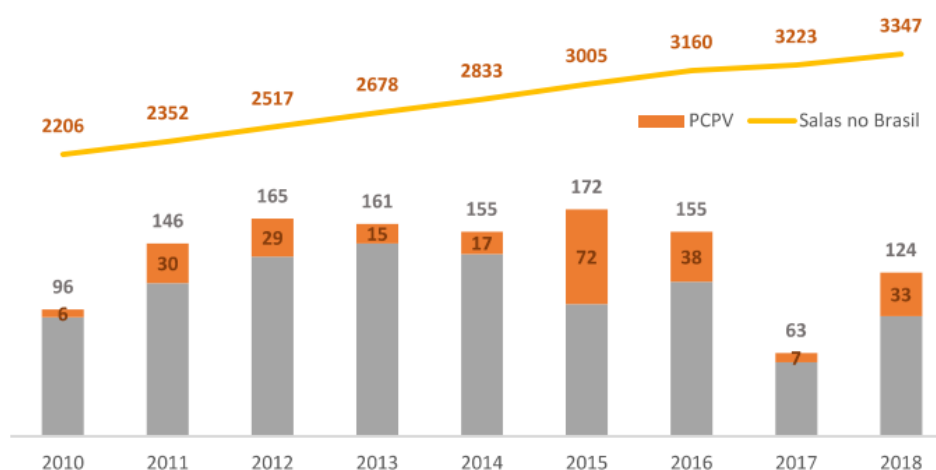
**Tabela 92. Recuperação dos Investimentos e financiamentos – Programa Cinema Perto de Você – por ano**

Ano	Financiamento (R\$)	Investimentos (R\$)
2011	8.506	0
2012	371.475	0
2013	1.311.154	103.633
2014	3.669.288	236.890
2015	4.674.977	156.806
2016	17.490.041	658.723
2017	43.865.745	355.786
2018	54.541.092	1.026.524
<b>Total</b>	<b>125.932.278</b>	<b>2.538.361</b>

Fonte: BRASIL (2019).<sup>830</sup>

Os resultados dessa linha estão expressos nos seguintes dados: foram inauguradas 282 salas de cinema, 770 digitalizadas e 297 salas previstas. Em 87,5% dos casos, a construção de novas salas ocorreu dentro de shoppings, reforçando a tendência do mercado. A ANCINE indica que os contratos abrangeram a modernização e implantação de cinemas em 14 Estados da Federação e 43 Municípios.

**Gráfico 65. Evolução Total e do incremento anual das salas de exibição no Brasil – 2009 a 2018 – Total e PCPV**



Fonte: BRASIL (2019).<sup>831</sup>

<sup>830</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise dos investimentos do FSA em infraestrutura de exibição no Programa Cinema Perto de Você. Op. cit.*

<sup>831</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise dos investimentos do FSA em infraestrutura de exibição no Programa Cinema Perto de Você. Op. cit.*

Por sua vez, o incentivo fiscal do Programa foi instituído por meio do RECINE, que suspende a incidência de tributos para aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos para cinemas (artigo 14 da mesma Lei nº 12.599/2012, com regulamentação pelo Decreto nº 7.729/2012). Este benefício teve sua vigência prorrogada até fim de 2024 pela Lei nº 14.044/2020. De acordo com a ANCINE, desde sua instituição até 2018, foram 201 projetos habilitados a usufruir do programa, o que ocasionou 3.564 ações em salas de cinema, totalizando investimentos de R\$ 1,4 bilhões.<sup>832</sup>

**Tabela 93. Projetos de RECINE credenciados na ANCINE e habilitados pela Secretaria da Receita Federal**

Ano	Total de Projetos	Total de Complexos <sup>1</sup>	Total de Salas <sup>1</sup>	Valor Total <sup>2</sup>
2012	22	25	309	50.374.245,67
2013	68	120	643	287.223.963,00
2014	32	347	1416	280.242.976,74
2015	33	125	644	249.868.337,53
2016	12	18	84	97.022.062,16
2017	21	58	349	165.026.778,26
2018	13	25	119	141.660.845,62
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>718</b>	<b>3564</b>	<b>1.271.419.208,98</b>

Fonte: BRASIL (2019).<sup>833</sup>

Já o projeto Cinema na Cidade foi uma ação voltada a firmar convênios com governos estaduais e municipais para a realização de repasses do Fundo Setorial para a implantação de complexos de cinema em cidades, com prioridade para municípios de até 100 mil

<sup>832</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise dos investimentos do FSA em infraestrutura de exibição no Programa Cinema Perto de Você. Op. cit.* Além do RECINE, a Lei nº 10.865/2004, que trata da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a importação de bens e serviços, prevê em seu artigo 8º, parágrafo 12, alínea XXIII, alíquota zero para importação projetores para exibição cinematográfica e suas partes e acessórios. No mesmo sentido, o artigo 28, inciso XXI, prevê alíquota zero sobre as mesmas contribuições quando incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, destes mesmos equipamentos.

<sup>833</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise dos investimentos do FSA em infraestrutura de exibição no Programa Cinema Perto de Você. Op. cit.*

habitantes.<sup>834</sup> Ao todo, foram assinados apenas quatro convênios, dois com o Estado do Rio de Janeiro, além de Ceará e Maranhão, com previsão de repasse de R\$ 44,6 milhões para implantação de salas em 18 municípios. Até o final de 2018, nenhum complexo havia sido concluído. A ANCINE avalia, a partir dos editais lançados deste programa, que houve um baixo interesse dos entes da federação no modelo de contratação então proposto e uma dificuldade daqueles que se inscreveram em atender aos requisitos formais do certame.<sup>835</sup>

De acordo com análise da agência, de maneira geral, os objetivos previstos para o Programa foram parcialmente atendidos, considerando que este contribuiu com a construção de 20% das novas salas de exibição desde 2010, que a densidade de salas de exibição passou

---

<sup>834</sup> Nos termos dos artigos 17 e 18 da Lei: “Art. 17. Fica instituído, no âmbito do Programa Cinema Perto de Você, o Projeto Cinema da Cidade, destinado à implantação de salas pertencentes ao poder público. § 1º Poderão ser inscritos no Projeto Cinema da Cidade os projetos apresentados por Municípios, Estados ou Distrito Federal, nas seguintes condições: I - observância das especificações técnicas definidas pelo Programa Cinema Perto de Você para os projetos arquitetônicos das salas, inclusive com atenção à acessibilidade aos espaços; II - implantação das salas em imóveis de propriedade pública; III - operação das salas por empresa exibidora, preferencialmente; IV - compromisso de redução tributária nas operações das salas; e V - localização em zonas urbanas ou cidades desprovidas ou mal atendidas por oferta de salas de exibição. § 2º As salas de cinema do Projeto Cinema da Cidade serão implantadas com recursos originários da União, conforme as disponibilidades previstas pela lei orçamentária anual. § 3º Em caráter excepcional, poderão ser inscritos projetos de modernização dos complexos municipais existentes, desde que para viabilizar a digitalização da projeção cinematográfica ou para garantir a continuidade da operação. Art. 18. Competem à Ancine a coordenação das ações executivas do Programa Cinema Perto de Você e a expedição das normas complementares necessárias.”

<sup>835</sup> BRASIL. ANCINE. *Análise dos investimentos do FSA em infraestrutura de exibição no Programa Cinema Perto de Você*. Op. cit.

de 83 mil habitantes por sala em 2008 para 62 mil habitantes por sala e que o RECINE efetivamente contribuiu para a modernização das salas.<sup>836</sup>

A despeito dessa avaliação positiva, apenas o RECINE vigora de fato, uma vez que o crédito para financiamento foi descontinuado e o Projeto Cinema da Cidade não tem novos convênios oferecidos desde sua última edição mencionada acima. Assim, o único mecanismo para expansão do parque exibidor é a Lei Rouanet, nos casos de Municípios com menos de 100.000 habitantes, que como vimos antes, é pouco utilizada para esta finalidade e eventuais editais do FSA. Essa limitação é problemática considerando a queda na quantidade de salas

---

<sup>836</sup> “O desembolso de R\$ 328,7 milhões de recursos do FSA nos 31 contratos assinados até 2018 permitiram a conclusão da construção de 247 novas salas de cinema e a reforma e modernização de 35 salas em complexos existentes, além da universalização da digitalização das salas de cinema no País. O Programa Cinema Perto de Você contribuiu com a construção de 20% das novas salas de exibição do Brasil desde 2010, alcançando 43 municípios de 14 Estados da Federação. O período de 2013 a 2016 observou os maiores valores contratados. Após esse período, é provável que o modelo de negócios mais adotado pelas empresas contratadas, de construção de salas de cinema em shopping centers, tenha tido seu crescimento limitado pela crise econômica, já que o investimento necessário para construção de um shopping center é elevado. O indicador de densidade de salas de exibição no Brasil passou de 83 mil hab/sala em 2008 para 62 mil hab/sala em 2018, representando um aumento significativo do acesso a obras audiovisuais. Mesmo com a melhora, esse índice permanece muito abaixo de diversos países desenvolvidos (EUA e Canadá – 8 mil hab/sala; França – 11 mil hab/sala; Alemanha – 17 mil hab/sala) e em desenvolvimento (México -18 mil hab/sala; China – 23 mil hab/sala; Rússia – 28 mil hab/sala) em 2018. Além disso, observou-se concentração de recursos do PCPV na Região Sudeste, em especial no Rio de Janeiro. Considerando a disparidade regional de densidade de salas de exibição no Brasil, que indicam maior dificuldade de acesso a salas de exibição nas regiões Norte e Nordeste, há espaço para crescimento da quantidade de salas de exibição nessas regiões do país. Para tanto, existem recursos disponíveis para novas contratações, notadamente na modalidade de financiamento. Já o RECINE é avaliado positivamente pela Coordenação de Infraestrutura e Projetos Especiais da Ancine, pois foi importante no processo de digitalização do parque de exibição e contribuiu para realização de investimentos que permitiram um recorde no número de salas em funcionamento em 2018. Além disso, se mostra favorável a uma nova prorrogação do benefício fiscal, considerando a necessidade dos exibidores adquirirem equipamentos para promoção de acessibilidade visual e auditiva aos conteúdos audiovisuais, em atendimento à Lei 13.146/15 e aos prazos estabelecidos na IN ANCINE 128/16, que se encerram em 2020, e o provável ciclo de manutenção, atualização ou renovação dos equipamentos das salas, haja vista que o processo de digitalização do parque exibidor brasileiro foi praticamente concluído há quase 5 anos, tempo razoável em se tratando de equipamentos tecnológicos. Já o modelo proposto pelo Projeto Cinema na Cidade, de construção de complexos de propriedade pública por meio de convênios do agente financeiro com governos estaduais, que por sua vez, atuam em parceria com prefeituras locais, ainda não conseguiu atingir o objetivo de aumentar a oferta de complexos cinematográficos nas localidades selecionadas e apresenta dificuldades em sua execução até o momento”. Luana Zubelli faz uma crítica interessante sobre a não distinção entre tecnologia nacional e internacional no caso do RECINE: “No entanto, o Regime Especial de Desenvolvimento da atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE), que é o regime de incentivos fiscais para modernização do parque exibidor não vincula nenhum esforço local de desenvolvimento, ao contrário, não há qualquer distinção de nacionalidade: “os tributos desonerados são: PIS, COFINS, PIS-importação, COFINS-importação, IPI incidente na importação ou no comércio interno e Imposto de Importação”. [...], no caso da digitalização brasileira, não só a tecnologia externa não foi vedada (como eles propõem que deveria ocorrer para indústrias maduras), mas ela foi financiada com recursos públicos para modernização do parque exibidor nacional que estava para se tornar obsoleto” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 236-237).

durante a pandemia e a enorme defasagem de cinemas no interior do país, conforme exposto no segundo capítulo.<sup>837</sup>

### V.2.c. Vale-cultura e meia-entrada

A Política Nacional de Cinema possui como um de seus princípios a garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado (artigo 2º, inciso II, da MP nº 2.228-1/2001). Esta mesma garantia também constitui um dos objetivos da ANCINE (artigo 6º, inciso IX). De fato, a presença de obras nacionais no circuito exibidor é condição indispensável para a concretização do programa constitucional da cultura, especialmente a garantia do direito de acesso à cultura, bem como para a defesa da soberania nacional, considerando as relações de dominação cultural expostas ao longo desta tese.

No Brasil, a Lei nº 12.761/2012 instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador, que criou o vale-cultura, um *voucher* de R\$ 50,00 mensais para gastos com cultura em diferentes áreas. Inicialmente, as empresas que aderissem ao programa poderiam deduzir do imposto de renda os gastos despendidos a título de aquisição do vale-cultura.<sup>838</sup> Assim, o vale-cultura chegou a alcançar em 2014, 366 mil beneficiados. Porém, em 2017, com o fim do benefício fiscal, o número de usuários caiu para 16 mil.<sup>839</sup>

Ao nosso entender, o vale-cultura foi uma boa iniciativa ao mudar a lógica de fomento público para o polo do consumo ao invés da produção, considerando os indicadores existentes de barreira de acesso em razão do preço de atividades culturais. Não obstante,

---

<sup>837</sup> Segundo a Agência: “A linha financeira do eixo crédito e investimento do Programa Cinema Perto de Você teve sua vigência encerrada em 30 de junho de 2019, conforme indicado na Resolução do Comitê Gestor do FSA nº 57, de 01 de julho de 2015. Com isso, o ano de 2021 não apresentou novas contratações. Os 31 contratos assinados, que somam R\$ 352,9 milhões em recursos do FSA, abrangem a implantação e modernização de cinemas em 14 estados da Federação, nas 5 regiões do país, totalizando 43 municípios atendidos”. Disponível em: [https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio\\_Gestao\\_FSA\\_2021\\_V7.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2021_V7.pdf). Acesso em: 24 de mai. de 2023.

<sup>838</sup> De acordo com o painel de indicadores oficial do Vale-Cultura, entre 2013 e 2023, foi concedido um total de R\$ 875,3 milhões de crédito nos cartões do programa, com um total de consumo de R\$ 615,3 milhões, computando-se 581.585 trabalhadores beneficiados. Ademais, somaram-se 1.518 empresas beneficiárias, ou seja, aquelas que concederam o vale ao menos uma vez, e 261.538 empresas habilitadas para receber os valores do cartão. Segundo dados do mesmo portal, os gastos com cinema ficaram em segundo lugar entre os maiores dispêndios do Vale-Cultura (22,6%), atrás de Livros (65,6%), bem a frente do terceiro lugar, Instrumentos Musicais (3,9%). Cf. informações disponíveis em: <https://painéis.turismo.gov.br/extensions/ValeCultura/ValeCultura.html>. Acesso em: 11 de fev. de 2023.

<sup>839</sup> Cf.: BRASIL. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório nº 01-E/2020/DIR-LR*. Op. cit..

reconhecimentos que seria necessária uma análise mais aprofundada dos resultados política e do seu custo via gastos indiretos.

Por sua vez, a Lei nº 12.933/2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.537/2015, determina que é assegurado aos estudantes o acesso a salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento, em todo o território nacional, promovidos por quaisquer entidades e realizados em estabelecimentos públicos ou particulares, mediante pagamento da metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral (artigo 1º). Trata-se da chamada “meia-entrada”.<sup>840</sup>

Evidentemente, a finalidade primordial da norma não é o aumento do lucro individual das empresas que operam no setor, mas sim a ampliação do acesso à cultura por meio do subsídio cruzado entre os pagantes do ingresso inteiro e da meia-entrada. A constitucionalidade da medida já foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1950-3, de São Paulo. Segundo o Ministro Relator Eros Grau:

A ordem econômica ou Constituição econômica pode ser definida, enquanto parcela da ordem jurídica, mundo do dever ser, como o sistema de normas que define, institucionalmente, determinado modo de produção econômica. A ordem econômica diretiva contemplada na Constituição de 1988 propõe a transformação do mundo do ser. Diz o seu artigo 170 que a ordem econômica [mundo do ser] deverá estar fundada na valorização do trabalho e da livre iniciativa e deverá ter por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados determinados princípios. É Constituição diretiva. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. Os fundamentos e os fins definidos em seus artigos 1º e 3º são os fundamentos e os fins da sociedade brasileira. [...] se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Ora, na composição entre princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. A superação da oposição entre os desígnios de lucro e de acumulação da empresa e o direito de acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, como meio de complementar a formação dos estudantes, não apresenta maiores dificuldades.<sup>841</sup>

---

<sup>840</sup> A meia entrada também está prevista na Lei nº 12.852/2013, que institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude, na Lei nº 19.741/03, que institui o Estatuto da Pessoa Idosa, além de legislações locais, tanto no âmbito estadual como municipal.

<sup>841</sup> Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266808>>. Acesso em: 11 de fev. de 2023.

Em sua AIR sobre o tema, a ANCINE destacou que as normas referentes à meia-entrada mereceriam uma revisão com foco na renda.<sup>842</sup> De fato, vimos anteriormente o preço do ingresso também é elevado considerando a renda do público brasileiro. Nesse caso, seria necessário investigar melhor a formação do preço e as possíveis medidas normativas para sua diminuição, que podem envolver também desonerações fiscais, regulações de valor de aluguel imobiliário e tabelamentos de preços.<sup>843</sup>

Não obstante a importância dessas iniciativas ligadas à democratização pelo fator renda, é importante que seja feita uma investigação sobre outros fatores que servem de óbice para o acesso ao cinema. Em pesquisa realizada pelo Datafolha e organizada pelo Instituto João Leiva sobre o hábito cultural dos paulistas, identificou-se que o principal motivo para não ir ao cinema foi a falta de interesse: 35% nas classes A e B, 42% na classe C e 50% nas

---

<sup>842</sup> “Os dados mostram alguma concentração do consumo de cinema nas classes ‘A’, ‘B’ e ‘C’, em detrimento das classes ‘D’ e ‘E’, ao se comparar com a distribuição da população total. Dessa forma, as classes ‘D’ e ‘E’ representam 28,5% da população brasileira, mas apenas 17,3% do público de cinemas. [...] Nesse caso, destaca-se que essa tripla barreira (baixa renda, inelegibilidade legal para uso da meia-entrada, falta de acesso a serviços privados que permitem o desconto promocional no ingresso) de mercado no cinema vivenciada por parcela significativa da população é uma das distorções presentes nas regras vigentes para a concessão da meia-entrada. [...] a política de meia-entrada, se focalizada em baixa-renda, teria o potencial de estimular a ampliação do consumo de cinema para parcela da população que, por restrições econômicas, enfrenta maiores barreiras ao consumo deste bem. [...] O real contingente de pessoas que possui algum benefício para acesso ao cinema é, portanto, superior à metade da população brasileira, o que pode explicar o percentual de 80% de ingressos comercializados com algum tipo de meia-entrada, em 2019. [...] Na situação atual, na qual 80% dos ingressos são comercializados com desconto, o efeito prático da livre ação do exibidor sobre os preços é a neutralização de boa parte dos efeitos da política de meia-entrada. [...] Por conta da forma como esta regulação foi desenhada, com garantia de desconto para parte da população, mas com a manutenção da liberdade de preços, é necessário que o público-alvo da política represente uma proporção menor da demanda da firma. Apenas assim teríamos a possibilidade de concessão de desconto real para o público-alvo. Vale a pena explorar aqui outras características econômicas da atividade de exibição. A primeira delas diz respeito à heterogeneidade do bem. O filme é um bem único, com público específico e curva de demanda própria. Em muitas situações, dois filmes distintos não são bens substitutos, e as propensões de cada indivíduo a consumir o filme ‘A’ ou ‘B’ podem ser completamente diferentes. Uma vez que ocorra a sessão de cinema, os custos para o exibidor não variam em função do número de espectadores na sala de cinema. O custo em colocar mais pessoas na sessão de cinema (custo marginal), portanto, tende a zero. [...] Por fim, vale destacar que a exploração eficiente pelo segmento de exibição, no contexto de baixíssimo custo de ingresso de mais pessoas na sessão, pode atuar na mesma direção do objetivo da política pública, de ampliação do acesso ao bem cultural. [...] A política de meia-entrada atua de forma mais eficiente sobre a variável ‘renda’, como estímulo ao consumo do bem cultural, porque sua ação neste caso é direta. [...] Em conclusão, o que identificamos como problema regulatório a ser trabalhado a partir da análise acima é que, no âmbito das salas de cinema do país, a aplicação a política de “meia-entrada” federal, em seus termos atuais, resulta em distorções que mitigam sua eficácia plena no que tange a proporcionar, de forma progressiva, uma maior igualdade no acesso a recursos culturais como forma de inclusão social e desenvolvimento econômico” (BRASIL. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório nº 01-E/2020/DIR-LR*. *Op. cit.*).

<sup>843</sup> Em matéria publicada no G1 em agosto de 2020, indicou-se que o preço final do ingresso é dividido entre 52,5% para o exibidor e 47,5% para o distribuidor. Dessa primeira parcela, 10% corresponde ao aluguel, 2,5% de pagamento ao ECAD pelas músicas executadas nos filmes; 5% do Imposto sobre serviços e 35% de lucro. Na segunda parcela, 6,8% corresponde ao pagamento de PIS, COFINS e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, 11,8% de comissão para o próprio distribuidor e 28,9% de pagamento de outras comissões de investidores, ressarcimento do Fundo Setorial do Audiovisual, recuperações de investimentos e a participação do produtor. Cf.: MATOS, Thais. Acha caro ir ao cinema? Entenda como se calcula o valor dos ingressos e a divisão da bilheteria. *G1*, Rio de Janeiro, 26 de out. de 2020.

classes D e E. Esse resultado é mais que o dobro do segundo principal motivo que é a questão econômica, com 13% nas classes A e B, 19% na classe C e 21% nas classes D e E. Se considerarmos outras respostas dadas pelos entrevistados como falta de costume, outras pessoas não gostam, não conhece ou considera muito formal, percebe-se que questões de natureza educacional e cultural superam o quesito renda no Estado de São Paulo como impeditivos para o aumento da frequência de cinema.<sup>844</sup>

No caso do exemplo acima citado, mostra-se igualmente importante outras políticas de formação de público, que podem incluir ações como: incorporação de atividades de cinema em ambiente escolar, estímulo a cineclubes locais, fomento a mostras e festivais, manutenção de salas públicas de cinema de forma capilarizada no espaço urbano, entre outras.<sup>845</sup>

#### V.2.d. Cotas de tela

Vimos que ainda no início do século XX a produção industrial cinematográfica dos EUA começou a ser exportada para o resto do mundo. Em resposta ao crescente processo de dominação dos mercados pelos estúdios de Hollywood, países europeus começaram a adotar medidas protecionistas por diversos instrumentos de direito econômico: aumento da tributação sobre o título estrangeiro, limitação quantitativa da importação de filmes ou de

---

<sup>844</sup> Cf.: LEIVA, João. *Cultura SP: Hábitos culturais dos paulistas*. São Paulo: Tuva, 2014, p. 62.

<sup>845</sup> A Lei nº 13.006/2014 acrescentou o § 8º à Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases para a educacional nacional, com a seguinte redação: “Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. [...] § 8º A exibição de filmes de produção nacional constituirá componente curricular complementar integrado à proposta pedagógica da escola, sendo a sua exibição obrigatória por, no mínimo, 2 (duas) horas mensais”.



remessas ao exterior, ou ainda, imposição de reservas de espaço de programação de cinemas para obras nacionais.<sup>846</sup>

No Brasil, historicamente a opção política foi pela adoção de “cotas de tela”. Por meio desse instrumento, o Estado determina a obrigatoriedade de exibição de obras nacionais nas salas de cinema por uma certa quantidade de dias. Isso impede que os filmes estrangeiros possam ocupar a totalidade das sessões e circuitos de exibição. Portanto, a cota equivale a uma reserva de espaço de programação.

As cotas de tela possuem um duplo sentido protetivo. De um lado, há um viés econômico ao se buscar garantir um patamar mínimo de competição da produção nacional em um mercado dominado pela produção estrangeira. De outro lado, há um viés cultural voltado a permitir que as obras nacionais sejam acessadas pela população.

Atualmente, as cotas de tela estão previstas no artigo 55 da MP nº 2.228-1/2001, que determina que as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa metragem por uma quantidade mínima de dias fixada por Decreto.<sup>847</sup> O eventual descumprimento dessa obrigação sujeita o infrator à multa correspondente a cinco por cento

---

<sup>846</sup> Segundo Artur Autran: “Essas medidas se iniciaram na Alemanha ainda em 1916 quando o governo passou a exigir autorização especial para a importação de filmes impressos, visando enfraquecer a dominação dinamarquesa e estimular a produção local. A Inglaterra, objetivando auxiliar a sua indústria e protegê-la da concorrência acachapante norte-americana, editou em 1927 o Cinematograph Films Act, o qual, dentre outras resoluções, obrigava distribuidoras e exibidores a comercializarem um percentual mínimo de filmes nacionais estabelecidos por lei. Na Itália, como nos outros dois casos, em meio à grande crise da indústria, o governo, a partir de 1927, obrigou os exibidores a dedicarem dez por cento dos dias de programação à produção local” (AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro. Op. cit.*, p. 278). Anita Simis, por sua vez, se referenciado a Thomas Guback: “na Europa dos pós-guerra foram adotadas diversas medidas para restringir a importação de filmes e, principalmente, deter as consequências da entrada maciça dos filmes norte-americanos: a Bélgica fixou com a MPEAA uma importação máxima de 240 filmes por ano; outros países, como a Grã-Bretanha, estabeleceram imposto alfandegário de 75% sobre o valor de cada filme importado, isto é, sobre os lucros que um filme esperava obter; na França, o Acordo Cinematográfico Franco-Norte-americano, em 1948, restringiu a quantidade de filmes importada e também fixou o limite da remessa de lucros; na Itália, em 1949, a Lei Andreotti encareceu a importação ao estipular o depósito pago pelos distribuidores por cada fita estrangeira e, posteriormente, seguiram-se diversos acordos com a MPEAA, fixando uma quantidade máxima de fitas. Só em 1962, quando Hollywood já apresentava uma produção decrescente, a Itália liberou a importação” (SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil. Op. cit.*, p. 205-206).

<sup>847</sup> No texto da norma: “Art. 55. Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores. § 1º A exibição de obras cinematográficas brasileiras far-se-á proporcionalmente, no semestre, podendo o exibidor antecipar a programação do semestre seguinte. § 2º A ANCINE aferirá, semestralmente, o cumprimento do disposto neste artigo. § 3º As obras cinematográficas e os telefilmes que forem exibidos em meios eletrônicos antes da exibição comercial em salas não serão computados para fins do cumprimento do disposto no caput”.

da receita bruta média diária de bilheteria do complexo, apurada no ano da infração, multiplicada pelo número de dias do descumprimento (artigo 59).

O decreto que estabelece a cota é publicado anualmente e tem diferentes faixas de obrigações de acordo com o tamanho do exibidor. Para se ter uma dimensão, o Decreto nº 10.190/2019, último publicado sobre o assunto e voltado a regulamentar o ano de 2020, prevê uma cota de 27,4 dias para exibidores com uma sala e 57,3 dias para grupos com mais de 201 salas. Além disso, deveriam ser exibidos ao menos três títulos para complexos com uma sala e vinte e quatro títulos para complexos com mais de 20 salas.

A cota de tela normalmente está associada à obrigação de permanência da obra nacional por um certo período. No caso, até 2020, vigorava a IN nº 88/2010 da ANCINE, com redação atualizada pela IN nº 141/2018, na qual se estabelecia que a obra cinematográfica brasileira de longa metragem deveria permanecer em cartaz nas semanas subsequentes à do lançamento, sempre que o total de ingressos obtidos por sua exibição pública e comercial na semana referida se iguale à frequência média semanal de espectadores obtida nos dois semestres imediatamente anteriores naquela sala, pela exibição de obras cinematográficas de longa-metragem de qualquer origem (artigo 6º).

O mesmo artigo 55 da MP nº 2.228-1/2001 também prevê a vigência das cotas de tela pelo prazo de vinte anos. Logo, desde o final de 2021, não existe no Brasil a obrigatoriedade legal de cumprimento das cotas. A rigor, o Poder Executivo já não havia publicado decreto em 2020 por recomendação da diretoria da ANCINE, de modo que em 2021 as reservas não haviam sido fixadas. O Projeto de Lei nº 5.497/2019 de autoria do Deputado Marcelo Calero propôs a renovação da vigência por mais dez anos, ou seja, até 2031. Porém, o substitutivo apresentado em 2021 pela deputada Áurea Carolina sugere a revogação do artigo e publicação de uma lei autônoma sobre o assunto, sem limitação temporal. O projeto encontra-se na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.

O Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 627.432/RS, interposto pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográfica do Rio Grande do Sul, já reconheceu a constitucionalidade das cotas de tela e das sanções administrativas decorrentes de sua inobservância. Na ocasião, o Tribunal considerou que o direito à livre-iniciativa dos

exibidores deveria ser ponderado para viabilizar a efetivação do direito à cultura, igualmente assegurado na Constituição.<sup>848</sup>

É interessante lembrar que a possibilidade de exigência das cotas de tela também foi contemplada no âmbito do GATT. Na ocasião da Rodada do Uruguai, que culminou no tratado em 1994, a França liderou uma articulação para que obras audiovisuais não fossem tratadas como mercadoria comum, sujeitos às regras do livre-comércio e da Organização

---

<sup>848</sup> De acordo com o voto do Ministro Relator Dias Toffoli: “É, sem dúvida, vasta a proteção constitucional à livre-iniciativa. Todavia, não se pode perder de vista que a ordem econômica, como se extrai da letra do art. 170, caput, se pauta pelos ditames da justiça social. Disso resulta que tanto a livre-iniciativa como o livre mercado e a propriedade privada devem ser lidos à luz desse ditame, a justiça social, havendo de se observar, ainda, a função social da propriedade (inciso III). Não fosse isso suficiente, cumpre notar que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II). As liberdades econômicas, portanto, não de ser resguardadas, mas sempre em leitura conjunta com os limites traçados pela própria Constituição Federal [...]. A cota de tela, portanto, tem propósito social e econômico, uma vez que se põe como uma entre as diversas medidas voltadas à ampliação da competitividade entre as indústrias do setor. Esse, ademais, é, do ponto de vista econômico, estratégico, uma vez que o domínio internacional na exibição de filmes implica constante drenagem de recursos para fora do país. [...] Consoante se nota do arcabouço constitucional, é muito vasta a proteção à cultura nacional, pois, mais do que apenas resguardar as manifestações culturais nacionais, o constituinte verdadeiramente preocupou-se em promovê-las e difundir-las, tendo disposto que o Estado garantiria a todos o acesso às fontes da cultura nacional (art. 215, caput) e que a lei estabeleceria incentivos ‘para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais’ (art. 216, § 3º). Tão grande é a relevância da cultura nacional que seu quadro protetivo foi reforçado pela EC nº 71/12, por meio da qual se instituiu verdadeira política de valorização e difusão das manifestações culturais, as quais pretendeu universais (art. 216-A, § 1º, II), com reforço, inclusive, da atuação estatal, por meio do Sistema Nacional de Cultura, em ‘um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade’ (art. 216-A, caput). O constituinte, portanto, determinou que o Estado deveria ter forte atuação positiva no intuito de difundir a cultura nacional e que o faria, inclusive, em cooperação com os agentes privados atuantes na área cultural (art. 216-A, § 1º, IV). [...] Portanto, deve-se ponderar, no caso, o direito à livre-iniciativa para se viabilizar a efetivação do direito à cultura, igualmente assegurado pela Constituição. [...] Assim, no caso sob exame nestes autos, a intervenção na esfera jurídica dos recorrentes se justifica para que outros preceitos de estatuta constitucional sejam observados: o acesso dos indivíduos às fontes da cultura nacional e a defesa e a valorização do patrimônio cultural brasileiro (art. 215, caput e inciso I, da CF/88)”.

Mundial de Comércio. Surge assim o instituto da exceção cultural, que permite que Estados possam adotar medidas jurídicas de proteção à sua cultura.<sup>849</sup>

Existe um debate, nacional e internacional, sobre a efetividade ou não das cotas como instrumento de salvaguarda da produção nacional. Segundo Pedro Braga Aldighieri Soares, por exemplo, as cotas de tela no Brasil têm um grande impacto negativo nas receitas dos filmes estrangeiros, mas não um impacto positivo mensurável para os filmes nacionais – ainda que consigam ampliar a quantidade de sessões dos títulos brasileiros.<sup>850</sup> Jean-Claude Bernardet, por sua vez, provoca que a não preocupação dos produtores em realizar obras voltadas prioritariamente para o consumo fez com que as cotas de telas não servissem para essa aproximação entre produto e público, além de não conduzir à independência dos produtores à política do Estado:

A participação decisiva do Estado nessa produção é simultaneamente consequência e incentivadora da pouca agilidade desses filmes no mercado, consequência e incentivadora de uma distância com o público. A lei de exibição compulsória, que foi e continua sendo, hoje, embora não com a exclusividade de anos atrás, apoio fundamental para o desenvolvimento da produção, era, parcialmente e na área de produção de que estamos tratando, a expressão de um desapego do público a esses filmes. A presença compulsória dos filmes nos cinemas em nada contribuiu para a aproximação entre os cineastas e seus filmes e públicos sufi506recisa506nte amplos para sustentá-los economicamente. O filme entrava/entra em cartaz independentemente das relações do mercado e sai sem o público ter tomado conhecimento do fato. Essa situação – a exibição compulsória – contribuiu para que filmes fossem feitos sem que se tomasse maior conhecimento do público. Ou melhor: muitos desses filmes eram realização, na cabeça do diretor, com a intenção de se dirigir ao público, de lhe proporcionar divertimento, prazer estético, reflexões políticas, de lhe mandar mensagens. Mas essa intenção, por mais intensa que fosse por parte do cineasta, não assumia frequentemente a forma de um diálogo possível

---

<sup>849</sup> Nesse sentido, o Tratado assim dispõe: “ARTIGO III - TRATAMENTO NACIONAL NO TOCANTE A TRIBUTAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO INTERNAS. [...]10. Os dispositivos deste Artigo não impedirão qualquer Parte Contratante de estabelecer ou manter regulamentações quantitativas internas relativas à exibição de filmes cinematográficos e de atender às exigências do Artigo IV. ARTIGO IV - DISPOSIÇÕES ESPECIAIS RELATIVAS A FILMES CINEMATOGRAFICOS. Se uma Parte Contratante estabelecer ou mantiver regulamentações quantitativas internas relativas aos filmes cinematográficos expostos, tais regulamentações deverão ser impostas sob a forma de cotas de projeção, que obedecerão às condições e prescrições seguintes: (a) As cotas de projeção poderão tornar obrigatória a exibição de filmes cinematográficos de origem nacional durante uma proporção mínima determinada do tempo total de projeção, realmente utilizado num período não inferior a um ano na exibição comercial de todos os filmes de qualquer origem; e serão computados na base do tempo de projeção anual por sala ou de seu equivalente. (b) com exceção do tempo de projeção reservado aos filmes de origem nacional numa cota de projeção, nenhum tempo de projeção, inclusive o liberado por medida administrativa do mínimo reservado aos filmes de origem nacional, será formal ou efetivamente dividido entre as fontes de produção. (c) Não obstante as disposições da alínea (b), acima, qualquer das Partes Contratantes poderá manter as cotas de projeção que estejam em conformidade com as condições da alínea (a), às quais reservem uma proporção mínima do tempo de projeção para filmes de origem estrangeira determinada, com a condição de que tal proporção mínima do tempo de projeção não venha a ser elevada acima do nível em vigor em 10 de abril de 1947. (d) As cotas de projeção ficarão sujeitas a negociações visando à sua limitação, liberalização ou eliminação”.

<sup>850</sup> Cf.: SOARES, Pedro Braga Aldighieri. *The Effects of Screen Quotas on Movie Exhibition Market: Evidence from Brazil*. Dissertação (Mestrado em Economia) – PUC Rio, Rio de Janeiro, 2022.

com o público. Se, no nível estético, o público era o objetivo do cineasta, no nível do mercado ele era o mal necessário.<sup>851</sup>

Na AIR da ANCINE foram feitos alguns apontamentos interessantes sobre os efeitos das cotas, a saber: nos primeiros anos de vigência as cotas eram proporcionalmente mais onerosas para as pequenas empresas; os complexos menores têm mais dificuldade de cumprir com as cotas que os maiores; as cotas não impactaram o número absoluto de salas ocupadas pelos cinco maiores lançamentos; a exibição de obras nacionais chegou a superar a reserva de mercado em 2015 e 2016, puxada pelos circuitos maiores; cerca de 90% do parque exibidor em média cumpria a obrigação; apesar da maior quantidade de obras nacionais realizadas nos últimos anos, isso não equivale a uma maior exibição e acesso do público, posto que boa parte dos lançamentos ocorre em pequenas salas; com o processo de digitalização as redes exibidoras passaram a explorar a multiprogramação, ou seja, exibição de diversos títulos na mesma sala e no mesmo dia, o que contribuiu para encurtar o tempo de cartaz das obras nacionais; e a cota não elevou o *market share* nacional, cuja variação está mais atrelada à sucessos esporádicos de bilheteria.<sup>852</sup>

Interessante observar que a agência também lista algumas experiências internacionais no âmbito das cotas de tela, com as respectivas reservas de programação –tais como: Argentina, em que um filme nacional por sala em cada trimestre e os filmes não podem sair de cartaz em uma semana ou retirados da programação enquanto estiverem cumprindo a média de continuidade; México, onde 10% do tempo total exibido com tempo de permanência mínimo de uma semana; Espanha, em que 25% do total das sessões com obras de membros da União Europeia, sendo que apenas as sessões dubladas são contadas; União Europeia, que na verdade oferece apoio financeiro para complexos com mais de 50% de sessões com filmes europeus na rede Europa Cinemas; e Coreia do Sul, que durante 40 anos adotou cota de 146 dias, mas reduziu em 2016 para 73 dias.

A sugestão dada pelo mesmo relatório é que as cotas fossem ajustadas considerando-se a quantidade de sessões. Além desse modelo ser mais condizente com a realidade da organização do setor exibidor, poderia incentivar a permanência da obra nacional por mais tempo em cartaz, uma vez que o exibidor poderia exibi-la menos vezes em um único dia, mas por mais dias no total.<sup>853</sup> A retomada das cotas está na agenda regulatória anunciada pela diretoria da ANCINE para 2023.

---

<sup>851</sup> BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro. Op. cit.*, p. 175.

<sup>852</sup> Cf.: BRASIL. ANCINE. *Relatório de Análise de Impacto, nº 1/17*. Brasília, 2018.

<sup>853</sup> Cf.: BRASIL. ANCINE. *Relatório de Análise de Impacto, nº 1/17. Op. cit.*

Entendemos que as cotas de tela continuam sendo um instrumento relevante de proteção do mercado nacional. É verdade que a obrigatoriedade de exibição não faz com que o público necessariamente consuma o filme brasileiro. Entretanto, garante minimamente sua oferta nas salas de cinema. Com efeito, nas entrevistas realizadas durante a pesquisa, indicou-se que alguns exibidores adquirem os direitos de títulos brasileiros que talvez não chegassem a ter espaço justamente para cumprimento das cotas.<sup>854</sup>

Ficou notoriamente conhecido o caso da estreia de *Vingadores: Ultimato* (2019), que estreou ocupando mais de 80% das salas de cinema no país, gerando a redução da ocupação de obras nacionais, inclusive de viés mais comercial como o *De Pernas para o Ar 3* (2019). O assunto acabou mobilizando a assinatura atrasada do decreto de fixação de cotas, que não havia sido assinada por Temer no ano anterior. Mesmo agora, na ausência de um mecanismo de proteção, a participação dos filmes nacionais amargou singelos 1,74% de participação de público de cinema em 2021.

Em alguns momentos da história, as cotas de tela foram responsáveis por “animar” a produção nacional em alguns momentos de nossa história. Segundo Anita Simis, a cota inaugural instituída com o Decreto nº 21.240/1932 foi a grande responsável pelo incremento da produção nacional do período, que contabilizou um aumento de 486 obras em 1935 para 789 em 1939. A obrigatoriedade de exibição também teria instaurado um clima de euforia, que leva ao aumento da quantidade de empresas, a criação da Distribuidora de Filmes Brasileiros e o próprio aumento da produção de longa-metragens.<sup>855</sup> Conforme exposto no terceiro capítulo, a cota ajudou a impulsionar algumas boas experiências comerciais brasileiras como o surto das chanchadas cariocas nos anos 1940 e 1950, especialmente, e a Boca do Lixo nas décadas de 1970 e 1980. Outrossim, durante os anos da Embrafilme, foram

---

<sup>854</sup> Citamos aqui a declaração de Silvia Cruz, sócia da distribuidora Vitrine, que é ilustrativa: “Eu lancei esse filme semana retrasada, *Historietas Assombradas Para Crianças Malcriadas* [Victor-Hugo Borges, 2017], filme pequeno da Glaz, com série no Cartoon Network mas pequeno. Só que como os exibidores estão desesperados por causa da cota de tela, a Cinemark me ligou e pediu 80 salas para esse filme. Jura? Eu não quero te dar 80 salas. Eu esperava lançar o filme com 70 salas e o filme acabou saindo com 220 salas. Quem saiu perdendo de verdade fui eu, porque eu tenho que pagar o VPF [virtual print fee], o filme não deu certo porque não tem público para 220 salas. Ele fez o mesmo resultado do que se tivesse sido lançado nas 70 salas que eu queria. Mas aí tem uma relação complicada que é: eu vou dizer não para a Cinemark? A Cinemark me liga e fala que quer 80 salas, se eu digo “não” agora que ela precisa muito de mim para cumprir cota, mês que vem se eu quiser passar o filme de não sei quem, é capaz que a Cinemark tipo tem uma relação de que “ué você não me ajudou naquela época então não vou te ajudar agora”. Então tem uma relação entre distribuidor e exibidor muito delicada. Então para eu falar um não para Cinemark é muito complicado” (CRUZ, Silvia *apud* SANTOS, Aline. *A cota de tela é uma medida que atende às necessidades atuais do mercado do cinema nacional?* *Op. cit.*, p. 46).

<sup>855</sup> Cf.: SIMIS, Anita. *A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. Op. cit.*

um componente importante para a conquista nunca repetida de 30% de *market share* nacional nos cinemas.

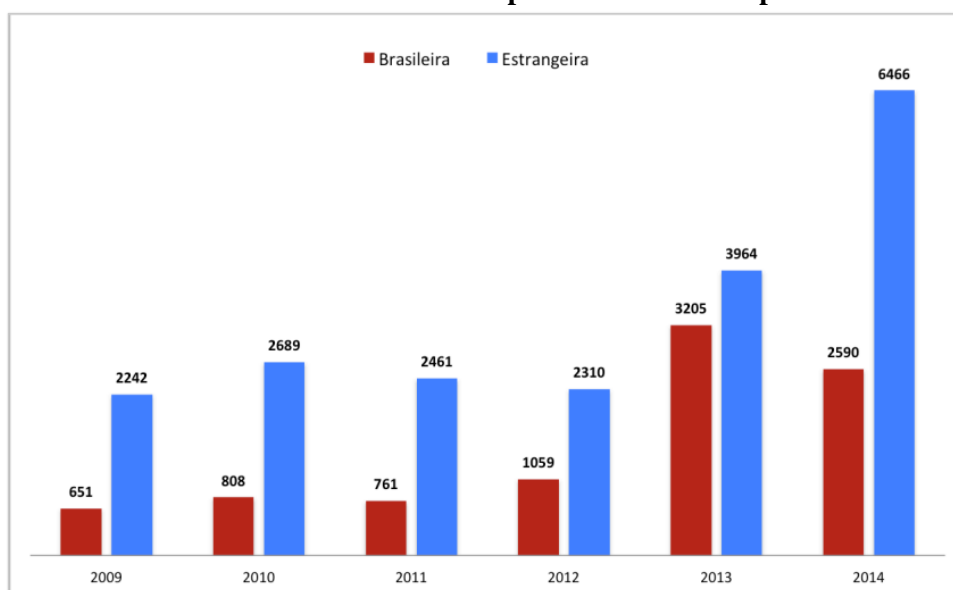
Além da experiência do próprio mercado cinematográfico, também é possível constatar efeitos positivos na cota de programação nacional na TV Paga. A Lei nº 12.485/2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado (popularmente, a TV Paga ou TV por assinatura), trouxe não apenas a obrigatoriedade de presença de um canal brasileiro nos pacotes ofertados ao assinante (artigo 17), como também a exigência de conteúdo nacional. Assim, em determinados tipos de canais, há obrigatoriedade de cumprimento de no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais de conteúdo brasileiro no horário nobre, sendo que metade deverá ser produzido por produtora brasileira independente (artigo 16). Além disso, alguns canais deverão exibir ao menos 12 horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, três das quais em horário nobre (artigo 17, § 3º). Aliás, para fins de cumprimento destas cotas, pelo menos a metade dos conteúdos audiovisuais deve ter sido produzida nos sete anos anteriores à sua veiculação (artigo 20, inciso I).<sup>856</sup>

Não pretendemos entrar nos detalhes da norma nesta tese, mas sim indicar que essa obrigatoriedade, que aliás foi acompanhada por novas linhas do FSA de financiamento à produção para esta janela, impulsionou a presença de obras brasileiras na TV Paga. Verificou-se que não apenas a quantidade de títulos, mas o tempo de ocupação das obras nacionais na grade aumentou:

---

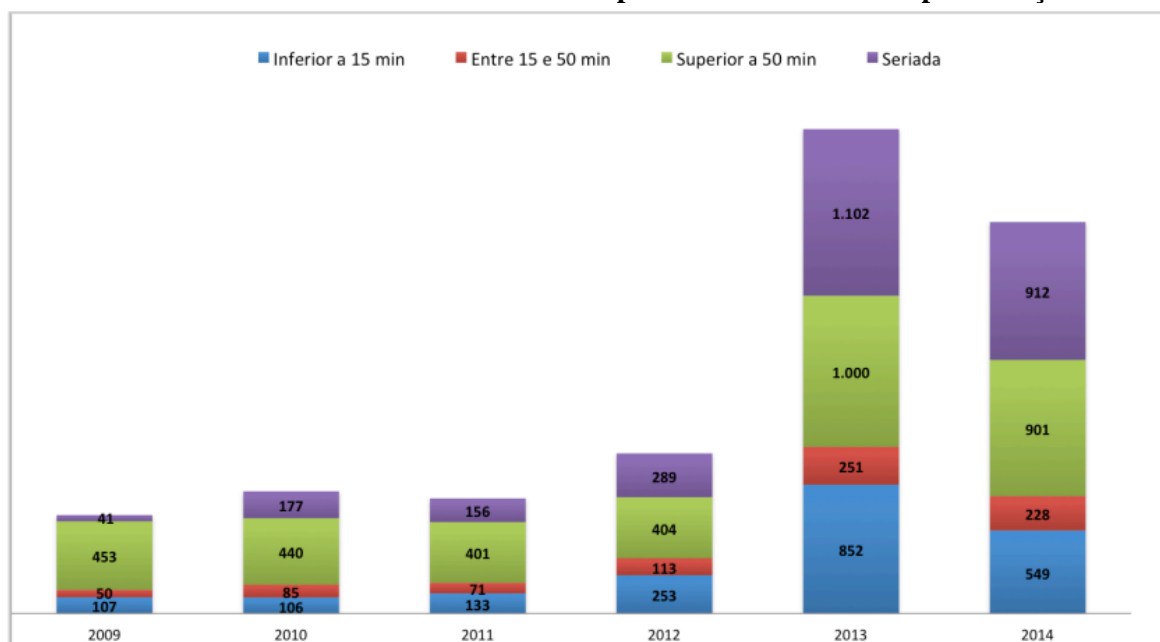
<sup>856</sup> Nos termos da Lei: “Art. 16. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente. Art. 17. Em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada 3 (três) canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos 1 (um) deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado. § 1º Da parcela mínima de canais brasileiros de espaço qualificado de que trata o caput, pelo menos 1/3 (um terço) deverá ser programado por programadora brasileira independente. § 2º A empacotadora estará obrigada a cumprir o disposto no caput até o limite de 12 (doze) canais brasileiros de espaço qualificado. § 3º As empacotadoras que ofertarem pacotes distribuídos por tecnologias que possibilitem distribuir, no máximo, pacotes com até 31 (trinta e um) canais de programação estarão obrigadas a cumprir o disposto no caput deste artigo até o limite de 3 (três) canais, bem como serão dispensadas do cumprimento do disposto no art. 18. § 4º Dos canais brasileiros de espaço qualificado a serem veiculados nos pacotes, ao menos 2 (dois) canais deverão veicular, no mínimo, 12 (doze) horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, 3 (três) das quais em horário nobre. § 5º A programadora de pelo menos um dos canais de que trata o § 4º não poderá ser controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens. [...] Art. 20. A programadora ou empacotadora, no cumprimento das obrigações previstas nos arts. 16 a 18, observará as seguintes condições: I - pelo menos a metade dos conteúdos audiovisuais deve ter sido produzida nos 7 (sete) anos anteriores à sua veiculação;”

**Gráfico 66. Licenciamento de obras não publicitárias na TV por assinatura**



Fonte: LIMA, Heverton (2015).<sup>857</sup>

**Gráfico 67. Licenciamento de obras não publicitárias brasileiras por duração**



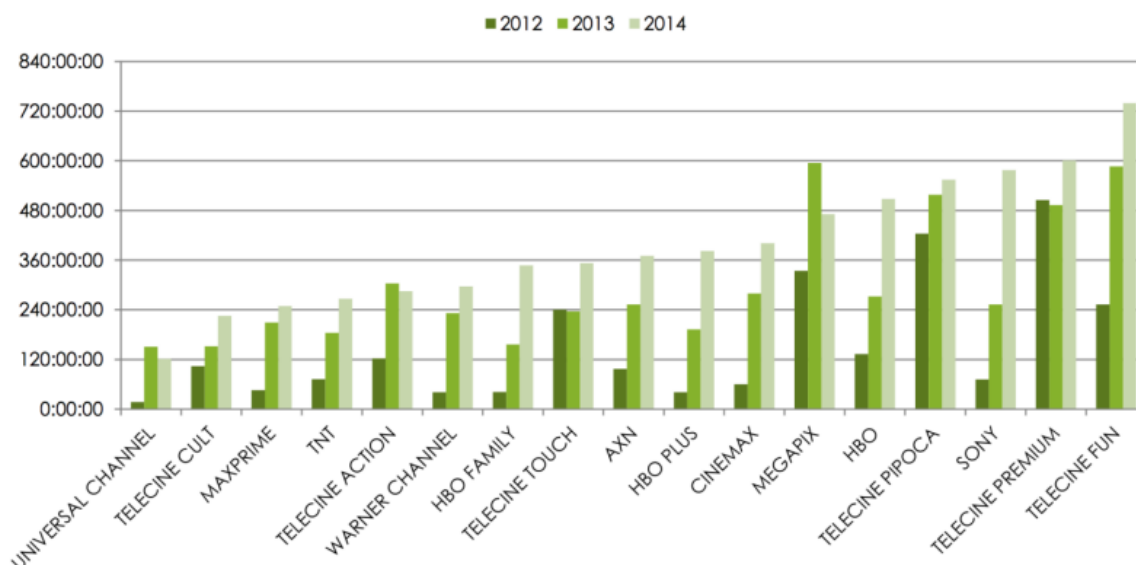
Fonte: LIMA, Heverton (2015).<sup>858</sup>

<sup>857</sup> Cf.: LIMA, Heverton Souza. *A Lei da TV Paga: impactos no mercado audiovisual*. Dissertação (Mestrado em Meio se Processo Audiovisuais) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

<sup>858</sup> Cf.: LIMA, Heverton Souza. *A Lei da TV Paga: impactos no mercado audiovisual*. Dissertação (Mestrado em Meio se Processo Audiovisuais) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.



**Gráfico 68. Evolução na quantidade de horas de conteúdo brasileiro de 2012 a 2014 – 17 canais predominantes em conteúdo estrangeiro**



Fonte: BRASIL (2015).<sup>859</sup>

Mesmo considerando os índices mais recentes de 2021, é possível constatar que a presença de conteúdo nacional foi superior à própria reserva legal. No caso dos chamados canais de espaço qualificado,<sup>860</sup> no qual a cota de conteúdo nacional é de aproximadamente 2% do tempo de programação, verifica-se uma exibição de quase quatro vezes a obrigação prevista em lei.<sup>861</sup> Em outras palavras, a legislação conseguiu impulsionar uma produção acima dos patamares mínimos exigidos dos canais, mesmo com uma reserva pequena – se comparada a de países europeus que adotam 50% da programação para títulos nacionais.

<sup>859</sup> Cf.: BRASIL. ANCINE. *Informe de acompanhamento de mercado: Monitoramento de Programação* (Fontes Secundárias) – 2014. Brasília, 2015.

<sup>860</sup> Nos termos da legislação, são aqueles canais que majoritariamente exibem conteúdos audiovisuais de espaço qualificado, ou seja, considera-se o “espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televidas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador” (artigo 2º, inciso XII, da Lei). De acordo com Luana Zubelli: “a Lei da TV paga teve um impacto maior do que o previsto pela legislação, isto é, ela excede as perspectivas de inserção da produção independente brasileira na programação das TVs por assinatura, já que a grande arrecadação de recursos que se deu a partir dela<sup>67</sup> tem influência, inclusive, no segmento menos fomentado da indústria como a exibição [...]. A Lei nº 12.485/11 (Lei da TV paga) pode ser entendida como início de um processo de efetiva participação do Estado nos conteúdos veiculados na televisão, o que vai de encontro às iniciativas de participação mais efetiva do Estado na economia, promovida pela Terceira Onda de políticas. Os atributos de intervenção da ANCINE passam por aspectos da produção, da programação<sup>68</sup> e do empacotamento na TV” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 77).

<sup>861</sup> Cf.: BRASIL. ANCINE. *Informe de Mercado: Televisão Paga – 2021*. Brasília, 2022.

Observamos também que há uma percepção do setor de que o próprio número de empresas aumentou em razão das oportunidades de produção para os canais.<sup>862</sup>

A reserva de programação nacional é um dos pontos centrais do projeto de lei que discutem a regulação do streaming. No caso específico desta janela, dadas as características dessa tecnologia, a mera garantia quantitativa de títulos nacionais não equivale ao acesso fácil destas pelo usuário durante sua navegação na plataforma. Nesse caso, discute-se se não seria melhor alternativa, ao invés de reserva de programação, instituir-se um dever de investimento dessas plataformas na produção nacional. Desse modo, espera-se que o compromisso de aporte seja acompanhado em um interesse da plataforma em apresentar a obra aos consumidores.<sup>863</sup>

As cotas sempre tiveram um aspecto defensivo de reserva mínima e os níveis estabelecidos sempre estiveram muito abaixo da própria capacidade de produção nacional em cada período. Recuperando o histórico apresentado no terceiro capítulo, percebemos que a cota teve um caráter incremental lento, passando da obrigação de apenas um curta para as

---

<sup>862</sup> Conferir: LAPORTA, Tais. Mercado audiovisual cresce com Lei da TV Paga e recursos públicos. *GI*, Rio de Janeiro, 29 de nov. de 2016.

<sup>863</sup> Observamos que o artigo 57 da MP nº 2.228-1/2001 já autoriza a possibilidade de obrigação de veiculação de obras nacionais em outros segmentos, o que deve ser previsto em lei, no entanto: “Art. 57. Poderá ser estabelecido, por lei, a obrigatoriedade de veiculação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente em outros segmentos de mercado além daqueles indicados nos arts. 55 e 56”.

exigências mais elevadas nos anos da Embrafilme.<sup>864</sup> Tampouco chegamos a experimentar outros possíveis instrumentos de limitação à dominação americana, como uma imposição para

---

<sup>864</sup> No bom resumo de Anita Simis: “o Decreto, em seu art. 12, instituiu a obrigatoriedade de exibição para os filmes educativos, um para cada programa exibido nas salas de cinema, afora ter estabelecido uma taxa alfandegária que facilitava a importação do filme virgem. No entanto, reivindicada desde os anos 20, essa legislação só foi efetivamente testada, pela primeira vez, a partir de 1934, agora ampliando-se a exigência para a exibição de um filme de curta metragem (e não apenas um filme educativo) em cada programa. [...] Foi com o Departamento de Informação e Propaganda –DIP- que pela primeira vez se estipulou a obrigatoriedade de exibição para os filmes de longa metragem [com o Decreto-Lei 1949/39]. [...] Com o fim da ditadura Vargas, a partir de 1946 nota-se o crescimento da produção de filmes de longa metragem. Com certeza, este crescimento se deu por conta da extensão da obrigatoriedade de exibição do longa-metragem de um para três filmes ao ano - que, ocorreu em dezembro de 1945 -, determinada pelo Departamento Nacional de Informações, sucessor do DIP. [...] Assim, em 1945, como vimos aumentou-se de um para três o número de filmes de longa-metragem exigidos para serem exibidos nas salas de cinema, aumento que, por sua vez, gerou um número maior de filmes produzidos e empurrou em 1950 a obrigatoriedade de 3 filmes de longa metragem por ano para 6. Com isso se em 1945 tínhamos oito, os dois dígitos vão sendo paulatinamente num crescendo até atingirem 31 filmes em 1952. [...] A ampliação da reserva de mercado para a exibição de longas com a modificação do critério que regulava a reserva de mercado, a famosa “lei 8X1” de 1951, foi fruto das pressões das empresas mais ativas Cinédia e Atlântida, e, posteriormente a Vera Cruz, Maristela, e Multifilmes. [...] É interessante notar que não houve diferença substancial em termos do número de dias de exibição compulsória dos filmes nacionais entre 1950 e 1963. Apenas o critério é alterado: a obrigatoriedade de exibição de seis filmes ao ano, de 1950, que se traduz em 42 dias de exibição, passa, em 1951, a ser estipulada pela proporcionalidade, e também corresponde no mínimo a 42 dias de exibição, e finalmente, em 1959, é fixado o critério, ainda hoje utilizado, do número fixo de dias de exibição por ano, que, até 1963, foi de 42 dias. [...] Se avançarmos nossa análise sobre as medidas de imposição da exibição de filmes que foram tomadas ao longo do tempo, baseando-nos na cronologia da legislação, podemos resumir assim a temática: 1. em 1961, foi estipulada a cota de filmes nacionais para a televisão: um para cada dois estrangeiros (Decreto 50450), que em 1962 foi prorrogado pelo Decreto 446 e, finalmente, alterada para um filme nacional por semana na televisão que não exceder 50% do preço médio de filmes para a TV (Decreto 697); 2. [em] 62, art. 1.a partir de 1963, a obrigatoriedade de exibição nas salas de cinema foi paulatinamente aumentando o número de dias. Em 1963, 56 dias por ano, em 1969, 63, em 1970, 84 e depois 98, em 1973, 84, em 1975, 112, em 1978, 133 e depois 1407; 3. em 1971, entravam os filmes de curta metragem com a exigência de 28 dias por ano, depois, em 1973, 35 dias por ano (esta só vai ser revogada pela Res. Concine n. 4, de 22/10/19768); 4. a partir do governo Collor, verifica-se uma queda: em 1992 a obrigatoriedade cai de 140 dias/ano para 42 dias/ano, em 1994, para 28; 5. e a partir de então ela irá oscilar para cima e para baixo e em função do número de salas: em 1996, 35 dias (para uma sala) por ano, em 1997, sobe para 49 dias, em 2000 baixa para 28, em 2002, sobe para 2 filmes de longa metragem por 35 dias (para uma sala) por ano, em 2003, estipula-se filmes de longa metragem por 63 dias por ano10, em 2004, novamente 2 filmes de longa metragem por 35 dias (para uma sala) por ano e em 2006, volta-se para 2 filmes de longa metragem por 28 dias (para uma sala) por ano, o mesmo que foi estipulado em 2007” (SIMIS, Anita. *A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. Op. cit.*, p. 138-143).

que distribuidoras também precisassem comercializar obras nacionais ou uma limitação quantitativa na importação de títulos estrangeiros.<sup>865</sup>

A título de comparação, no auge da utilização do instrumento, Brasil e Coreia do Sul chegaram a adotar regimes de proteção semelhante com obrigação de 140 dias por ano em 1978 e 146 dias por ano em 1985, respectivamente. Contudo, mesmo hoje, quando o cinema coreano já se mostra competitivo, com ampla participação em seu mercado nacional, é mantida uma cota superior a 70 dias por ano, enquanto não vigora no Brasil qualquer proteção.

Desse modo, seria interessante que as cotas não funcionassem apenas como um “limite mínimo” de ocupação da produção nacional do cinema.<sup>866</sup> Imaginamos que a fixação poderia ocorrer por critérios dinâmicos ao invés de ato anual do poder executivo. Por exemplo, a cota de cada ano poderia ser fixada por lei e equivalente à metade da taxa de ocupação de filmes estrangeiros no ano anterior. Nesse sentido, se os títulos estrangeiros somassem 70% do público, as cotas de tela poderiam visar uma ocupação de 35% para obras nacionais. Nesse caso, a aplicação da cota não dependeria de intercorrências políticas em prejuízo do setor e do mercado nacional, servindo como um instrumento de enfrentamento da hegemonia e não

---

<sup>865</sup> Nos referimos aqui ao mercado cinematográfico. A MP nº 2.228-1/2001 previa a obrigatoriedade de distribuição de obras nacionais no chamado *home video*: “Art. 56. Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas de distribuição de vídeo doméstico deverão ter um percentual anual de obras brasileiras cinematográficas e videofonográficas entre seus títulos, obrigando-se a lançá-las comercialmente. Parágrafo único. O percentual de lançamentos e títulos a que se refere este artigo será fixado anualmente por decreto, ouvidas as entidades de caráter nacional representativas das atividades de produção, distribuição e comercialização de obras cinematográficas e videofonográficas”. Arthur Autran relembra que nas resoluções do II Congresso Nacional do Cinema Brasileiro pleiteou-se a obrigatoriedade legal de toda distribuidora instalada no país operar com pelo menos um título brasileiro para cada dez estrangeiros, bem como a cobrança de imposto de consumo do filme impresso de modo a diminuir sua importação. Essa linha era diferente da tese de Cavalheiro Lima e do relatório de Almeida Salles e Jacqs Deheinzelin que sugeriam a limitação da importação do filme impresso. Cf.: AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 186-187.

<sup>866</sup> A respeito desse assunto, Luana Zubelli: “sabendo o número de salas por complexo existentes no parque exibidor brasileiro no ano de 2015, observa-se que o espaço que deveria ser reservado pela obrigação regulatória no ano para exibição nacional, calculado pelo número de dias mínimo de obrigatoriedade de Cota de Tela, seria de 14% nesse ano. No entanto, considerando que o cumprimento de Cota de Tela Cinematográfica, no ano de 2015, foi de 86,7%, conforme disposto no Relatório Anual de Cota de Tela de 2015 da ANCINE, calcula-se, assim, que a exibição de filmes nacionais foi de apenas 12,6%<sup>195</sup> para este ano. Nesse contexto, o espaço de 12,6% para exibição de filmes nacionais no ano de 2015 considera apenas o que de fato foi exibido, descontando os complexos que descumpriram<sup>196</sup> a norma no ano. Ressalta-se que os complexos descumpridores da Cota de Tela Cinematográfica estão sujeitos à multa de 5% da receita bruta média diária de bilheteria do complexo, apurada no ano da infração, multiplicada pelo número de dias de descumprimento, conforme art. 59 da MP 2.228-1/01. Nesse contexto, verifica-se que a destinação de 12,6% de espaço para exibição de filme nacional foi responsável pelo market share de 13,0% do público total no cinema no ano de 2015 [...]. Percebe-se, assim, que a Cota de Tela é o limite mínimo ao qual os filmes brasileiros garantem seu ao qual os filmes brasileiros garantem seu espaço nos cinemas nacionais, diferentemente do cenário visto na cota de tela televisiva” (ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 150-151).

apenas de subsistência. Compartilhamos da proposta ventilada pela AIR da Ancine de que estas deveriam se dar por número de sessões. Por fim, seria ideal que também fossem estabelecidos limites de ocupação de um mesmo título, bem como de exibição de um mesmo país, ou seja, adotando-se também critérios de natureza qualitativa e não apenas quantitativa.

#### V.2.e. Preservação e promoção do patrimônio cultural cinematográfico

O direito de preservação, promoção e acesso ao patrimônio cultural está positivado na Constituição nos artigos 215 e 216, bem como artigo 225, parágrafo sétimo. O patrimônio cultural, neste caso, é reconhecido em sua dimensão material e imaterial, ou seja, compreende tanto obras, objetos, documentos, edificações e outros bens constituídos fisicamente, quanto formas de expressão, modos de criar e demais práticas ou expressões culturais do povo brasileiro.<sup>867</sup>

O dever de proteção e promoção foi atribuído ao Estado brasileiro, em regime de colaboração com a sociedade (parágrafo 1º, do artigo 216, da Constituição Federal). Para tanto, o Estado pode lançar mão de diversos instrumentos de preservação e acautelamento como registros, inventários, tombamento e desapropriação.

---

<sup>867</sup> De acordo com o artigo 216: “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. § 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.” O último dispositivo citado foi incluído pela Emenda Constitucional n.º 96/17, com o seguinte texto: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] § 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos”.

A defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro é um valor tão central no programa constitucional da cultura que integra, além do mais, um dos objetivos do PNC, previsto tanto no § 3º do art. 215, da Constituição Federal, quanto no artigo 2º, inciso II, da Lei nº 12.343/2010. No mesmo sentido, o já mencionado Anexo da norma contém diversas diretrizes, estratégias e ações voltadas à salvaguarda do patrimônio cultural.

Na legislação vigente, não existe uma definição preestabelecida sobre quais bens ou expressões do setor audiovisual poderiam ser objeto de ações de acautelamento por parte do Estado, de modo que essa análise e as devidas providências serão feitas casuisticamente. Em consonância com o artigo 216 da Constituição, em tese, quaisquer formas de expressão; modos de criar, fazer e viver; criações científicas, artísticas e tecnológicas; obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e conjuntos urbanos e sítios relacionados ao audiovisual poderiam integrar o patrimônio cultural.<sup>868</sup>

No capítulo anterior, ao tratarmos do tripé institucional da Política Nacional do Cinema, explicamos que a tutela do patrimônio cultural audiovisual ficou a cargo do Ministério da Cultura. Com efeito, atribuiu-se à SAV, no bojo desta pasta, planejar e coordenar ações de preservação e difusão da memória audiovisual, em defesa do patrimônio audiovisual brasileiro e do seu reconhecimento; formular diretrizes políticas dirigidas à inovação dos processos, produtos e serviços audiovisuais e à preservação, recuperação, difusão e crítica do patrimônio material e imaterial brasileiro; e definir diretrizes para a administração da Cinemateca Brasileira e do Centro Técnico Audiovisual e a preservação e uso do seu patrimônio e acervo, orientando, monitorando e supervisionando suas ações (artigo 33, incisos V, XII e XIII, do Decreto nº 11.336/2023).

A Cinemateca Brasileira é um programa voltado à preservação da memória da produção audiovisual brasileira por meio da manutenção de acervo e ações de difusão de conteúdos. As produtoras brasileiras estão obrigadas a enviar uma cópia de obras produzidas

---

<sup>868</sup> A tutela infraconstitucional do patrimônio cultural está dispersa em diversos diplomas, tais como o Decreto-Lei nº 25/1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional; a Lei nº 3.924/1961, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos; a Lei nº 4.845/1965, que proíbe a saída para o exterior de obras de arte e ofícios, produzidos no país, até o fim do período monárquico; a Lei nº 5.471/1968, dispõe sobre a exportação de livros antigos e conjuntos bibliográficos brasileiros; a Lei nº 6.292/1975, que estabelece que o tombamento de bens, no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); a Lei nº 6.513/1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e, sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; a Lei nº 7.347/1985, a qual rege as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, entre outros, ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; e o Decreto nº 3.551/2000, que Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

com recursos públicos para a Cinemateca – o chamado depósito legal (artigo 27 da MP nº 2.228-1/2001 e 8º da Lei nº 8.685/1993) –, de modo que a entidade faz a guarda desse patrimônio produzido a partir das políticas públicas setoriais. O prédio que abriga a Cinemateca foi cedido pelo Município de São Paulo em 1980. Atualmente, a administração desse acervo e do programa se dá por meio de um convênio federal firmado com uma entidade do terceiro setor – a Sociedade Amigos da Cinemateca.<sup>869</sup>

O Centro Técnico Audiovisual, por sua vez, está localizado no Rio de Janeiro e, além de manter acervo próprio herdado de órgãos como o INCE, INC e EMBRAFILME, também atua com cursos, programas de difusão e outras ações na área. O Centro foi criado em 1985 pela EMBRAFILME em parceria com o National Film Board do Canadá. Em 1987 é transferido para a Fundação do Cinema Brasileiro e três anos depois, com as reformas de Collor, vai para o âmbito da Secretaria Especial de Cultura. Permanece ligado ao Departamento de Cinema e Vídeo da Fundação Nacional das Artes (FUNARTE) até 2003, quando passa a compor a estrutura da Secretaria de Audiovisual.

Além dessas duas iniciativas, o Ministério e a Secretaria não possuem um programa específico e institucionalizado voltado especificamente à tutela desse patrimônio, de modo que as ações tendem a ser mais pontuais por meio de editais de fomento a partir dos recursos do FNC ou de seu orçamento discricionário, ou ainda, por meio da ação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), autarquia vinculada à mesma pasta. Destacamos que a Lei nº 11.437/2006 e o Decreto nº 6.299/2007, que tratam do FSA, não

---

<sup>869</sup> O embrião da Cinemateca Brasileira remonta à criação do Clube de Cinema de São Paulo em 1940 por intelectuais como Paulo Emilio Salles Gomes, Décio de Almeida Prado e Antonio Candido de Mello e Souza, então estudantes da Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo. Em 1947, há uma organização de um novo Clube e da Filmoteca de São Paulo, abrigada no recém-criado Museu de Arte Moderna de São Paulo. Em 1956 é criada uma associação civil sem fins lucrativos para condução do projeto, mas logo depois, em 61, é criada a Fundação Cinemateca Brasileira e no ano seguinte a Sociedade Amigos da Cinemateca, outra associação civil. A Cinemateca passará por períodos de dificuldade financeira nas décadas de 60, 70 e início dos anos 80, até que em 1984, é encerrada a Fundação e seu patrimônio é incorporado à Fundação Nacional Pró-Memória – conforme escritura pública lavrada no Cartório do 17º Ofício, em 14 de fevereiro de 1984, livro 2088, fls. 254, em São Paulo. Com a extinção da Fundação pública pela Lei nº 8.029/1990, a Cinemateca passa para o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, posteriormente transformado no IPHAN por meio da Medida Provisória 752/94. O Decreto nº 4.805/03 traz a Cinemateca para o âmbito da Secretaria do Audiovisual. A partir disso, a gestão da entidade passará a ser feita por contratos de gestão com entidades de terceiro setor. Contudo, infelizmente, sobretudo a partir de 2013, a Cinemateca passará por crises dada a baixa disponibilidade de recursos e a demora para renovações dos contratos administrativos, o que prejudicará a própria continuidade das atividades. Entre 2016 e 2021, o acervo sofre com dois incêndios e uma enchente. Sobre o histórico da cinemateca, cf.: MAGALHÃES, Carlos Wendel; PEREIRA, Lauro Avila. Uma década de Cinemateca. *Comunicação & Memória*, Rio de Janeiro, 2022. Cf. também as informações disponíveis em: <<https://www.cinemateca.org.br/a-cinemateca/historia/#>>. Acesso em: 28 de mar. de 2023.

autorizam expressamente que estes recursos possam ser usados para fins de proteção do patrimônio.

Apesar do foco do presente trabalho não estar nesta seara, consideramos que as políticas e normas voltadas à tutela do patrimônio cultural são essenciais não apenas sob o aspecto simbólico. Talvez possamos dizer que a preservação é o ponto final do elo produtivo da indústria audiovisual, no qual o bem pode ser mantido a despeito das eventuais intempéries do mercado e do decurso do tempo. Esse patrimônio poderá ser reutilizado pelas futuras gerações em licenciamentos de trechos, adaptações e refilmagens, entre outros usos de valor econômico.<sup>870</sup>

#### V.2.f. Outras obrigações legais

A Política Nacional de Cinema instituiu diversas obrigações relacionadas à prestação de informações dos agentes econômicos para a ANCINE. Nesse sentido, a produção de obras audiovisuais e sua respectiva exploração devem ser comunicadas à agência (artigos 23 e 29, da MP n.º 2.229/2001), enquanto as empresas distribuidoras e exibidoras devem fornecer relatórios periódicos sobre a comercialização de obras (artigo 18).<sup>871</sup> Os agentes que atuam no setor também devem se registrar na ANCINE, processo que hoje é feito digitalmente (artigo 22).

---

<sup>870</sup> Sobre o tema da preservação no campo do audiovisual, conferir: LINDNER, Maria Luiza Souza Alves. *Políticas para a preservação audiovisual no Brasil (1995-2020) ou: 'Para que eles continuem vivos através de novos modos de vê-los.'* Tese apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Cultura e Sociedade. 2013.

<sup>871</sup> A redação do artigo 18, foi dada pela Lei n.º 11.437/2006, com o seguinte texto: “Art. 18. As empresas distribuidoras, as programadoras de obras audiovisuais para o segmento de mercado de serviços de comunicação eletrônica de massas por assinatura, as programadoras de obras audiovisuais para outros mercados, conforme assinalado na alínea e do Anexo I desta Medida Provisória, assim como as locadoras de vídeo doméstico e as empresas de exibição, devem fornecer relatórios periódicos sobre a oferta e o consumo de obras audiovisuais e as receitas auferidas pela exploração delas no período, conforme normas expedidas pela Ancine.” O assunto hoje é regulamentado pela Instrução Normativa n.º 156, de 13 de agosto de 2021. Em sentido semelhante, o artigo 19 para o mercado de vídeo doméstico: “Art. 19. As empresa distribuidoras e locadoras de obras cinematográficas para vídeo, doméstico ou para venda direta ao consumidor, em qualquer suporte, deverão emitir semestralmente relatório enumerando as obras cinematográficas brasileiras distribuídas no período, número de obras estrangeiras e sua relação, número de cópias distribuídas por título, conforme definido em regulamento, devendo estas informações serem remetidas à ANCINE.” Outrossim, o artigo 10 da Lei n.º 11.437/06, que criou o FSA, prevê: “Art. 10. As distribuidoras de obras audiovisuais para o mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte, devem utilizar sistema de controle de receitas sobre as vendas, compatível com as normas expedidas pela Ancine. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo estende-se às empresas responsáveis pela fabricação, replicação e importação de unidades pré-gravadas de vídeo doméstico, em qualquer suporte”.



Esses dispositivos têm uma dupla função, que é assegurar que as atividades audiovisuais objeto da regulação sejam desenvolvidas respeitando-se determinados parâmetros normativos, bem como fornecer informações e dados para a elaboração e avaliação da política pública. Sobre esse último aspecto, a ANCINE mantém desde 2008 o Observatório do Cinema e Audiovisual. Ao nosso ver, trata-se de um programa especialmente importante dentro da Política Nacional, pois, ao publicar dados sobre o setor, o Observatório atende não apenas o interesse governamental, mas viabiliza pesquisas acadêmicas, o planejamento estratégico dos próprios agentes do mercado etc.

Em sentido semelhante ao dever de prestar informações e de registro, os espaços de exibição deverão utilizar um sistema de controle de receitas de bilheteria (artigo 17 da mesma norma), hoje regulamentado pela IN nº 123/2015, da ANCINE. Conforme vimos no terceiro capítulo, a falta de padronização e controle dos borderôs facilitava a sonegação e a adulteração da quantidade de ingressos vendidos – o que influenciava o valor a ser repassado para as distribuidoras e produtoras.

A Lei nº 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, prevê o dever de informação da classificação etária nas diversões e espetáculos públicos (artigo 74 e seguintes). A chamada classificação indicativa é regulada hoje pela Portaria nº 502/2021 do Ministério da Justiça que prevê regras de acesso de menores em cinemas e o dever de sinalização da idade sugerida nas obras audiovisuais. No caso, a classificação é feita pelo próprio titular de direitos sobre a obra quando da obtenção do CRT.<sup>872</sup> Neste caso, não se trata

---

<sup>872</sup> “Art. 7º A classificação indicativa tem natureza pedagógica e informativa, capaz de garantir às pessoas e às famílias o conhecimento prévio para escolher diversões e espetáculos públicos adequados à formação de seus filhos, tutelados ou curatelados. § 1º O poder familiar se exerce pela liberdade de escolha de conteúdos, com possibilidade de: III - autorização de acesso a diversões e espetáculos públicos e salas de cinema, compra ou aluguel de vídeos e de jogos para uso doméstico, nos termos definidos nesta Portaria. [...] Art. 10. A autorização dos pais, tutores, curadores e responsáveis será feita da seguinte maneira: I - a autorização de acesso aos cinemas e aos espetáculos abertos ao público, quando da exibição de obras classificadas como “não recomendado para menores de dezoito anos”, poderá ser feita apenas para adolescentes com idade igual ou superior a dezesseis anos; e II - a autorização de acesso aos cinemas e aos espetáculos abertos ao público, quando da exibição de obras classificadas como “não recomendado para menores de 16 (dezesseis) anos” ou inferior poderá ser feita para crianças e adolescentes com idade igual ou superior a dez anos. [...] Art. 13. [...] § 1º As salas de cinema e espetáculos abertos ao público estão dispensados de apresentar o aviso de faixa etária e os descritores de conteúdo, quando houver, durante a apresentação ou veiculação de conteúdo, devendo contudo exibi-lo nos pontos de venda de bilhetes e nos locais de acesso direto ao produto, diversão ou espetáculo público, tais como lojas e portões de entrada. [...] Art. 22. O processo de classificação indicativa pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública compreende as seguintes fases: [...] § 3º A Agência Nacional do Cinema - Ancine será oficiada e informada da estreia de obras sem a apresentação do Certificado de Registro de Título – CRT ou da cópia do pagamento da Condecine, quando for o caso, para a adoção de medidas cabíveis, nas hipóteses previstas nesta Portaria. [...] Art. 27. As obras audiovisuais destinadas às salas de exibição e ao mercado de vídeo doméstico, e aquelas descritas no art. 25 e no § 2º do art. 28, devem ser classificadas por análise prévia, devendo o requerimento ser instruído com os seguintes documentos”.

de uma censura, mas de um mecanismo de recomendação sobre a idade adequada ao consumo de certos conteúdos.

Existem algumas poucas hipóteses que a legislação traz limitações sobre a exposição de conteúdos que possam afetar de fato a produção audiovisual, tais como a vedação de propagandas indiretas de produtos fumígenos, o que limita o *merchandising* e *product placement* em filmes (Lei nº 9.294/1996), e as normas aplicáveis à reprodução de símbolos nacionais (Lei nº 5.700/1971).

A Lei nº 13.146/2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, determina que os cinemas deverão contar com recursos de acessibilidade para garantia do direito à cultura.<sup>873</sup> Em sentido semelhante, a ANCINE determina que cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor as obras audiovisuais já com recursos de acessibilidade de

---

<sup>873</sup> No texto da Lei: “Art. 42. A pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso: [...] II - a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais e desportivas em formato acessível; e [...] § 1º É vedada a recusa de oferta de obra intelectual em formato acessível à pessoa com deficiência, sob qualquer argumento, inclusive sob a alegação de proteção dos direitos de propriedade intelectual. § 2º O poder público deve adotar soluções destinadas à eliminação, à redução ou à superação de barreiras para a promoção do acesso a todo patrimônio cultural, observadas as normas de acessibilidade, ambientais e de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Art. 43. O poder público deve promover a participação da pessoa com deficiência em atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas, com vistas ao seu protagonismo, devendo: I - incentivar a provisão de instrução, de treinamento e de recursos adequados, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas; II - assegurar acessibilidade nos locais de eventos e nos serviços prestados por pessoa ou entidade envolvida na organização das atividades de que trata este artigo; e III - assegurar a participação da pessoa com deficiência em jogos e atividades recreativas, esportivas, de lazer, culturais e artísticas, inclusive no sistema escolar, em igualdade de condições com as demais pessoas. Art. 44. Nos teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares, serão reservados espaços livres e assentos para a pessoa com deficiência, de acordo com a capacidade de lotação da edificação, observado o disposto em regulamento. § 1º Os espaços e assentos a que se refere este artigo devem ser distribuídos pelo recinto em locais diversos, de boa visibilidade, em todos os setores, próximos aos corredores, devidamente sinalizados, evitando-se áreas segregadas de público e obstrução das saídas, em conformidade com as normas de acessibilidade. § 2º No caso de não haver comprovada procura pelos assentos reservados, esses podem, excepcionalmente, ser ocupados por pessoas sem deficiência ou que não tenham mobilidade reduzida, observado o disposto em regulamento. § 3º Os espaços e assentos a que se refere este artigo devem situar-se em locais que garantam a acomodação de, no mínimo, 1 (um) acompanhante da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, resguardado o direito de se acomodar proximoamente a grupo familiar e comunitário. § 4º Nos locais referidos no caput deste artigo, deve haver, obrigatoriamente, rotas de fuga e saídas de emergência acessíveis, conforme padrões das normas de acessibilidade, a fim de permitir a saída segura da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, em caso de emergência. § 5º Todos os espaços das edificações previstas no caput deste artigo devem atender às normas de acessibilidade em vigor. § 6º As salas de cinema devem oferecer, em todas as sessões, recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência. § 7º O valor do ingresso da pessoa com deficiência não poderá ser superior ao valor cobrado das demais pessoas.” O assunto também é disciplinado na IN n.º 156/2022 da ANCINE.

legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS (IN nº 165/2022).<sup>874</sup> Desse modo, há no ordenamento vigente uma preocupação em se ampliar o acesso às obras audiovisuais a partir de recursos de acessibilidade.

Voltando à MP nº 2.228-1/2001, interessante citar o artigo 27, segundo o qual as obras cinematográficas e videofonográficas produzidas com recursos públicos ou renúncia fiscal, após decorridos dez anos de sua primeira exibição comercial, poderão ser exibidas em canais educativos mantidos com recursos públicos nos serviços de radiodifusão de sons e imagens, nos canais referidos nas alíneas “b” a “g” do inciso I do art. 23 da Lei nº 8.977/1995, e em estabelecimentos públicos de ensino, na forma definida em regulamento, respeitados os contratos existentes.<sup>875</sup> Apesar da disposição ser interessante em termos de ampliação do acesso às obras nacionais, temos poucas informações sobre sua aplicabilidade de fato.

Sob a perspectiva do direito econômico e do recorte metodológico proposto para esta tese, pouco temos a acrescentar nesse momento a respeito dos institutos supracitados, valendo apenas sua menção dentro do contexto da Política Nacional.

---

<sup>874</sup> O contrato de distribuição não é tipificado em nossa legislação civil ou na Lei de Direitos Autorais, de modo que há uma ampla liberdade contratual entre as Partes. Contudo, há algumas limitações contratuais para as obras audiovisuais financiadas pelo FSA. O Regulamento do PRODAV, por exemplo, estabelece um limite de 25% sobre a comissão de distribuição em salas de cinema para os projetos apoiados pela política (item 53.1, alínea “h”). Este foi aprovado e revisto Resoluções do CGFSA de nº 178/2018, 180/2018 e 182/2018, com vigência até o final de 2020.

<sup>875</sup> O artigo mencionado trata do seguinte: “Art. 23. A operadora de TV a Cabo, na sua área de prestação do serviço, deverá tornar disponíveis canais para as seguintes destinações: I - CANAIS BÁSICOS DE UTILIZAÇÃO GRATUITA: [...] b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembléia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; d) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; e) um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço; f) um canal educativo-cultural, reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço; g) um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos”. O assunto está previsto para ser regulamentado pela ANCINE no biênio 2023 e 2024.

### V.3. Outros desafios contemporâneos no setor audiovisual

Em última análise, parece evidente que o cinema brasileiro, para se consolidar, precisa ter uma função, uma necessidade, um papel social. Ele precisa ter uma presença efetiva no país e deixar de ser um evento esporádico, restrito a festivais, a filmes que são exibidos em circuitos ou em salas de exibição consideradas “especiais” ou “de arte”

EDUARDO ESCOREL<sup>876</sup>

Não estamos apenas no negócio de filmes, estamos no negócio da propriedade intelectual.

STEVE ROSS, ex-CEO da Time Warner<sup>877</sup>

#### V.3.a. Direitos autorais e obras sob encomenda

A partir de entrevistas realizadas ao longo da pesquisa e de nossa experiência de atuação no setor, é possível elencar alguns assuntos que poderiam integrar uma agenda legislativa para o setor audiovisual nos próximos anos. Trata-se de assuntos do cotidiano do setor audiovisual, mas que não foram objeto das normas que constituem a Política Nacional de Cinema.<sup>878</sup> Começamos por dois aspectos ligados aos direitos autorais.

A cadeia econômica do cinema e de todo o setor audiovisual está fundada na exploração de ativos tutelados pelas normas de propriedade intelectual, em especial, pelos direitos autorais. Esta categoria de direitos protege diversos aspectos da relação entre o autor e sua obra, a criação intelectual por ele concebida. Dentre outras prerrogativas previstas na legislação, os direitos autorais, mais precisamente os direitos patrimoniais de autor, garantem ao seu titular a exclusividade de uso, fruição e disposição sobre a obra.<sup>879</sup>

O corolário da exclusividade impõe que qualquer modalidade de aproveitamento da obra por terceiros deverá ser previamente autorizada pelo respectivo titular de direitos autorais. Isso permite ao autor (ou titular) a possibilidade de explorar economicamente a criação a partir de autorizações de uso (licenciamentos) ou até da transferência destes direitos

---

<sup>876</sup> ESCOREL, Eduardo. *Adivinhadores de Água*. *Op. cit.*, p. 29.

<sup>877</sup> ROSS, Steve *apud* EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme*. *Op. cit.*, p. 222.

<sup>878</sup> Parte dos assuntos trazidos neste tópico estão explicados e discriminados em pesquisa de mercado que contou com nossa organização: INSTITUTO DE DIREITO, ECONOMIA CRIATIVA E ARTES (IDEA). *Agenda Regulatória para a Música e Audiovisual no Meio Digital*. São Paulo, 2021.

<sup>879</sup> O direito de exclusividade sobre a obra encontra previsão na Constituição Federal, no artigo 5º, inciso XXVII, que prevê que “aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar”. Por sua vez, a Lei n.º 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, em seu artigo 29, prevê que: “Cabe ao autor o direito exclusivo de utilizar, fruir e dispor da obra literária, artística ou científica.” No ordenamento brasileiro, chamamos essa categoria de prerrogativas de direitos patrimoniais de autor, em contrapartida aos direitos morais de autor, que protegem aspectos da personalidade do criador, como por exemplo, o crédito.

(cessão) mediante remuneração. Nesses termos, a exclusividade ajuda a conferir a natureza patrimonial à criação protegida pelos direitos autorais.

As obras audiovisuais, assim como diversos dos elementos criativos que a integram (o roteiro, as músicas, os personagens, dentre outros), são protegidas pelos direitos autorais. Cada profissional criativo que participa de um filme é titular de direitos autorais sobre aquela parcela de sua contribuição, por exemplo, George Lucas sobre o seu roteiro e John Williams sobre a trilha sonora, que fazem parte de *Star Wars: Uma Nova Esperança*. Isso significa que estes criadores devem ceder ou licenciar suas respectivas obras em favor da produtora que está realizando o filme. As empresas responsáveis pela efetiva produção da obra audiovisual devem se certificar que toda a cadeia de contratos de seus prestadores e fornecedores permitirá a livre exploração da mesma. No mercado, chama-se de cadeia de direitos (“*chain of title*”) essa rede de transferências de titularidades de propriedade intelectual em torno de um filme.<sup>880</sup>

A exploração do filme em si ocorre por meio de contratos de licenciamento de direitos (patrimoniais) de autor: a exibição de um filme no cinema, sua adaptação para outros formatos como videogames, a comercialização de subprodutos como brinquedos e itens de vestuário e a produção de sequências são alguns exemplos de objetos contratuais nesse contexto. Tais instrumentos contratuais irão definir os valores de remuneração, as condições e limites da autorização referentes ao território, o tempo de exploração, as tiragens, a possibilidade ou não de fazer alterações no conteúdo etc. A título ilustrativo, um filme pode ser licenciado para que uma determinada plataforma de *streaming* o disponibilize em seu catálogo por um período de três anos, apenas em países da América do Norte e Europa.

É importante observar que o mercado de produtos licenciados se tornou uma das principais fontes de receita das grandes corporações da indústria cinematográfica. Edward Jay Epstein argumenta que a parcela preponderante de seu faturamento já não advém da exibição nas salas e sim desse mercado de produtos derivados. Segundo o autor, a viabilidade de exploração de brinquedos, roupas, videogames, cosméticos e outros bens dessa natureza

---

<sup>880</sup> De acordo com a legislação brasileira, a cessão de direitos autorais será sempre feita por escrito e de maneira expressa (artigos 4º, 49 e 50, da Lei nº 9.619/1998). Essa previsão, que encontra paralelo em diversas normas em outros países, faz com que a indústria cinematográfica tome especial cuidado na formalização dos contratos de seus prestadores e fornecedores. Uma falha na regularização jurídica dos direitos autorais pode gerar indenizações volumosas e até a retirada da obra de circulação (artigos 102 e seguintes da Lei nº 9.610/1998). Por esse motivo, as produtoras também contratam serviços jurídicos específicos tanto para o acompanhamento da produção quanto posteriormente na conferência da regularidade dos usos de ativos de propriedade intelectual em filmes, serviços estes chamados de *clearance*.

orientam desde cedo a decisão dos executivos sobre quais filmes receberão ou não a aprovação para desenvolvimento e filmagem.<sup>881</sup>

Walt Disney foi um pioneiro ao perceber esse modelo de negócio. Quando seu estúdio começou a produzir, os desenhos animados ainda eram parte acessória da programação principal nas salas. Os ingressos para crianças, aliás, podiam chegar a um terço do valor do ingresso de adultos. Disney, porém, sabia da vontade das crianças de ver e rever um mesmo filme muitas vezes, levando seus pais ao cinema e influenciando-os na compra de produtos derivados. Não demorou muito para que Mickey Mouse fosse licenciado para relógios, brinquedos, roupas, lancheiras e outros tantos produtos – o que ajudou na própria divulgação do personagem. *Branca de Neve e os Sete Anões*, lançado em 1937, considerado um desvario pelos estúdios concorrentes, foi o primeiro filme da história a faturar 100 milhões de dólares. Entre sua estreia e 1948, foram vendidos aproximadamente 400 milhões de ingressos. Foi também o primeiro êxito de vendas em um disco de trilha sonora, além de todo o merchandising dele derivado. A animação ajudaria a redefinir os rumos da indústria nos anos seguintes. Desde 1935, os royalties com produtos de desenhos animados já resultavam em receitas maiores que as obras em si para o estúdio.<sup>882</sup>

Nesse sentido, assegurar o controle e a gestão dos direitos autorais não é apenas uma questão estratégica para os agentes do mercado audiovisual. O regime jurídico dos direitos autorais conforma as características do mercado audiovisual. Afinal, são as possibilidades e limitações da legislação autoral que definirão as formas contratuais e as operações econômicas que são estabelecidas no mercado. Se uma norma fixa prazos máximos para a cessão ou licenciamento de uma obra, isso influirá diretamente na exploração do filme. Ou ainda, se uma legislação obriga que certos profissionais continuem recebendo alguma retribuição econômica pelas sucessivas exibições da obra, isso também irá mudar a dinâmica de transferências de rendas entre os agentes do setor.

Uma vez central no funcionamento deste setor, o regime jurídico dos direitos autorais torna-se objeto de disputas de natureza econômica e jurídica entre seus agentes. O *lobby* dos estúdios americanos nestes casos é muito elucidativo. Ao longo da história, a Motion Picture Association atuou ativamente na articulação política para mobilizar a instituição ou alteração das normas de direitos autorais visando a proteção de interesses das *majors*. Citaremos dois casos interessantes.

---

<sup>881</sup> Cf.: EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*

<sup>882</sup> Cf. EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 22-23 e 228.

Com a popularização da pirataria na internet e em CDs e DVDs, as empresas de entretenimento americanas e europeias, já interligadas pelo capital financeiro internacional de seus investidores, aliaram-se na caça aos piratas. Inicialmente, a indústria chegou a voltar-se contra o próprio público final, ajuizando ações penais contra aqueles que compravam cópias falsas ou realizavam downloads irregulares. As campanhas antipirataria deste período são bastante ilustrativas da tentativa de barrar o avanço da prática pela imposição do medo nos consumidores. O insucesso das medidas de repressão ao público movimentou a indústria a procurar alternativas de natureza tecnológica, como ferramentas para “derrubar conteúdos” irregulares na internet, a exemplo do *content ID* do YouTube. Entretanto, a luta contra a pirataria também ocorreu no campo das políticas públicas e da regulação. Hollywood obteve apoio dos órgãos de inteligência governamentais para mapear os focos de pirataria no mundo, bem como da diplomacia oficial para forçar países a revisar e reforçar suas normas de propriedade intelectual, sob pena de se instituir sanções comerciais.<sup>883</sup> A MPA e suas *major*s conseguiram aprovar o *Digital Millennium Copyright Act* em 1998, norma que prevê maiores restrições ao uso de obras protegidas e sanções mais rígidas para casos de violações.<sup>884</sup>

Outro caso interessante ocorreu com a ampliação do prazo de proteção das obras protegidas por direitos autorais. Em todas as legislações reconhece-se que o interesse privado dos titulares de direitos autorais deve ser conciliado com o interesse coletivo de acesso e livre aproveitamento das obras pela população. Por esse motivo, as normas possuem casos de limitação e exceção à regra geral de proteção dos direitos autorais. Uma dessas limitações diz respeito ao tempo de proteção legal. Transcorrido certo prazo previsto na legislação, a obra cai em domínio público, de modo que quaisquer interessados poderão fazer uso desta sem

---

<sup>883</sup> Segundo Joost Smiers: “Bonnie Richardson, porta-voz da MPAA (Motion Picture Association of America) está feliz com a iniciativa da USIA (United States Information Agency): ‘A USIA possui vários programas úteis para informar sobre a necessidade de proteção da propriedade intelectual. Eles apoiam os diálogos com países tentando revisar suas leis de propriedade intelectual, dando à MPAA a chance de participar no diálogo e disseminar nossos pontos de vista. [...] Diferentes tipos de espões trabalham fora dos Estados Unidos. ‘Richard O’ Neil, um ex-boina verde, que recebeu uma medalha de prata e seis medalhas de bronze na Guerra do Vietnã, hoje caça vídeos piratas na Coreia, pela MPEAA. O governo coreano, ansioso para aumentar suas exportações para os Estados Unidos, permite esta operação da polícia privada americana (colocada como pesquisa de mercado) no seu território. O Neil também estendeu sua operação ao território tailandês. [...] Também existem abordagens mais severas na luta contra a pirataria. Os países podem sofrer sanções comerciais. James Boyle explica: ‘As 301 Super-Regulamentações da Lei Comercial dos Estados Unidos de 1988 estabelece uma ‘lista de observação’, e uma ‘lista de prioridades de observação’ para os países cuja falta de salvaguarda de propriedade intelectual represente uma barreira comercial significativa aos negócios americanos” (SMIERS, Joost. *Artes sob Pressão*. *Op. cit.*, p. 96-98).

<sup>884</sup> Cf.: COHEN, Matthew A. *Content Control: The Motion Picture Association of America’s Patrolling of Internet Piracy in America, 1996-2008*. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of Kansas, Lawrence, 2011, p. 134-180; e HERMAN, Bill D. *The Fight Over Digital Rights: The Politics of Copyright and Technology*. Nova Iorque: Cambridge University, 2013, p. 37-57.

necessidade da prévia autorização dos titulares de direito (ou de seus sucessores legais). Para evitar que as obras caíssem precocemente em domínio público, as indústrias cinematográficas conseguiram articular por três vezes a ampliação do prazo de proteção da lei estadunidense. A última destas alterações foi apelidada de “Lei Mickey Mouse”, dado o forte lobby da Walt Disney em evitar a perda da proteção sobre o personagem.<sup>885</sup>

Atualmente, a principal questão jurídico-econômica referente aos direitos autorais diz respeito à incapacidade dos autores e das produtoras de manutenção do poder de controle e participação nos ganhos em seus roteiros e obras audiovisuais.<sup>886</sup> Com a desestruturação do sistema público federal de financiamento a partir de 2016, conforme exposto anteriormente, as produtoras foram obrigadas a focar seus esforços de captação junto a canais de TV paga, distribuidoras e plataformas de streaming. Isso porque as produtoras, com exceção daquelas que também atuam no mercado publicitário, não possuem receitas correntes suficientes para manutenção de suas atividades, o que exige que estas estejam constantemente envolvidas em novas produções, onde poderão receber rubricas orçamentárias pela sua participação no projeto.

Os canais, distribuidoras e plataformas de streaming efetivamente investem o valor necessário para a realização da obra. A produtora atua como prestadora de serviços para o financiador, comprometendo-se a realizar e entregar o filme. Por influência do mercado americano, algumas cláusulas utilizam expressamente a terminologia “*work for hire*” (trabalho sob encomenda), instituto jurídico previsto nos EUA no qual os resultados da prestação de serviços são cedidos e transferidos à titularidade da contratante. Logo, os canais e plataformas reservam para si a titularidade de todos os direitos patrimoniais de autor (e quaisquer ativos de propriedade intelectual a ele relacionados) sobre o filme que será entregue, inclusive seus elementos (como personagens, tramas, mundos, trilha sonora e marcas), além dos direitos sobre quaisquer eventuais derivações (sequências, séries, adaptações para outros formatos e assim por diante). O modelo de negócio é chamado de “*buyout*”, referindo-se justamente à aquisição completa dos direitos.

---

<sup>885</sup> Cf.: BOLDRIN, Michele; Levine, David K. *Against Intellectual Monopoly*. Cambridge: Cambridge University, 2008, p. 98-105; CARSON, David O. *et al.* PANEL II: Mickey Mice? Potential Ramifications of *Eldred v. Ashcroft*. *Fordham Intellectual Property, Media and Entertainment Law Journal*, Nova Iorque, v. 13, n. 3, p. 771-830, 2003. O Copyright Term Extension Act (1998), que promoveu a mais recente ampliação dos prazos protetivos, teve a sua constitucionalidade desafiada, mas a Suprema Corte dos EUA manteve a extensão. Cf.: EUA. Supreme Court. *Eldred v. Ashcroft*, 537 U.S. 186, 15 jan. 2003. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/537/186/>>. Acesso em: 29 de set. de 2021.

<sup>886</sup> Um dos pontos mais citados na já mencionada pesquisa do IDEA sobre a regulação do setor audiovisual na internet foi justamente o controle da propriedade intelectual e o poder dirigente sobre a obra. Conferir: IDEA. *Agenda Regulatória para a Música e o Audiovisual no meio Digital*. *Op. cit.*



Essa forma de contratação não é exclusiva do Brasil. Mesmo em Hollywood, os estúdios asseguram o controle total dos direitos sobre as obras contratadas com as produtoras que efetivamente realizam o filme. No entanto, essa questão tornou-se especialmente delicada no Brasil quando as produtoras não possuem alternativas para financiamento de suas atividades e aceitam quaisquer condições contratuais impostas pelo agente financiador.

Ao ceder todos os direitos patrimoniais de autor, a produtora abre mão de quaisquer participações nas receitas de exploração do filme, seus derivados e subprodutos (ou seja, inclusive sobre os brinquedos, vestuário, itens de cosméticos e quaisquer outros produtos licenciados deste). O financiador poderá explorar o filme pelo prazo máximo autorizado por lei (atualmente, setenta anos da divulgação no Brasil, nos termos do artigo 44 da Lei nº 9.610/1998). A produtora, por outro lado, somente receberá uma única taxa de produção durante a realização da obra, via de regra, calculada em 10% sobre o orçamento de produção – além de eventuais outras rubricas que possa receber pelos serviços prestados (como a edição) ou aportes de equipamentos.

Nos melhores cenários de negociação, a produtora consegue fixar uma cláusula de “primeira oferta” (“*first offer*”). Por meio desta, caso o agente financiador queira produzir uma obra derivada do filme, este deverá conceder a oportunidade para que a produtora preste novamente os serviços. Ainda que esta previsão assegure alguma possibilidade de vinculação da produtora com novos trabalhos envolvendo o filme, sua posição continua sendo como prestadora de serviços, sem participação patrimonial na obra audiovisual ou em seus resultados. Em situações ainda mais excepcionais, a produtora também negocia uma cláusula de “última recusa” (“*last refusal*”), na qual o agente financiador deve dar uma última oportunidade à produtora para participar da realização do filme antes de fechar negócio com um terceiro. A depender da negociação, a produtora pode tentar negociar uma compensação financeira caso não tome parte da produção dessas derivadas, montante este normalmente calculado a partir de uma porcentagem no orçamento de produção.

Esse modelo de contratação redefiniu também a relação entre produtoras, roteiristas e toda a cadeia de criadores. Como a produtora garante contratualmente ao financiador que obteve todas as cessões de direito necessárias para permitir a livre fruição do filme, estas acabam reproduzindo esses mesmos padrões contratuais aos demais participantes da produção. Assim, os contratos de prestação de serviço e de cessão de direitos dispõem sobre a transferência integral dos direitos patrimoniais de autor sobre o roteiro, a direção, a trilha etc. mediante um único pagamento pelos serviços e pela cessão. Estes profissionais, assim como a produtora, não participam dos rendimentos do filme a despeito de suas contribuições criativas.

O modelo de contratação praticado pelos canais, distribuidoras e plataformas de streaming acabou se tornando o eixo estruturante da organização do mercado. Aqueles que não aceitam estes termos não são contratados. Isto define até mesmo o momento inicial das tratativas com os autores de argumentos e roteiros como filtro para projetos que serão prospectados do mercado junto a tais financiadores. Afinal as produtoras estão cientes de que uma criação não será atrativa para os canais, distribuidoras ou plataformas se houver algum tipo de ressalva, ônus ou condição de qualquer natureza – seja patrimonial como um dever de pagamento recorrente, seja na hipótese de controle criativo do filme.

Por conseguinte, a criatividade e o talento dos roteiristas e demais agentes do audiovisual no Brasil são apropriados pelos canais e plataformas sem uma contrapartida econômica adequada e proporcional ao potencial lucrativo que estes agentes terão. O patrimônio cultural brasileiro, constituído pelos roteiros e filmes de nossa iniciativa, é alienado aos grandes conglomerados do audiovisual no centro do capitalismo. Colocamo-nos, nesse caso, como meros prestadores de serviços dos interesses dos canais e plataformas estrangeiros. Evidentemente, os adquirentes desses direitos são majoritariamente as companhias americanas, reforçando a relação de dependência econômica e cultural exposta anteriormente.

Na medida que os agentes financiadores asseguram para si, contratualmente, a exclusiva prerrogativa de exploração do filme, além das obras e subprodutos derivados, bem como de aprovação de diversos aspectos da produção (inclusive o corte final), as produtoras e os roteiristas perdem poder decisório sobre os rumos de suas criações. É verdade que os roteiristas, diretores e demais profissionais criativos ainda possuem certa liberdade estética e artística no desempenho de sua função. Porém, do ponto de vista da operação (a realização do filme), a produtora deverá observar todas as diretrizes dadas pelo financiador. A produção brasileira volta-se, portanto, a atender aos temas, interesses, formatos e demais aspectos do filme que o financiador estrangeiro deseja. Neste início da década de 2020, por exemplo, proliferaram títulos sobre histórias reais de crimes com comoção pública – assunto em alta nas plataformas.

Possivelmente, o caminho mais rápido e natural para amenizar o problema é reduzir a dependência da produção nacional ao capital estrangeiro por meio da retomada do financiamento público. A existência de fontes alternativas de financiamento faz com que as produtoras possam ter mais poder de negociação em contratos com agentes financiadores estrangeiros, pois poderiam buscar meios alternativos de custeio para seus filmes. Em outras

palavras, trata-se de uma questão política de retomada do sistema de financiamento já previsto na Política Nacional do Cinema.

Do ponto de vista da disciplina jurídica do mercado, uma possível solução está sendo discutida em projetos de lei voltados à janela do streaming.<sup>887</sup> Com inspiração na Lei nº 12.485/2011, que regula o Serviço de Acesso Condicionado (TV Paga), o projeto visa impor a obrigatoriedade de inserção de obras nacionais e nacionais independentes nos catálogos das plataformas de streaming. Neste caso, a ANCINE poderia exigir que as obras que atenderão às quotas de programação deverão estar sob o poder dirigente da produtora – tal como ocorre hoje com a Lei nº 12.485/2011. Em outras palavras, a produtora continuará sendo a titular dos direitos sobre o filme, ainda que o agente financiador seja cotitular. Considerando que o Netflix iniciou suas atividades no Brasil em 2011 e todas as demais grandes plataformas já operam no país, conquistando mercado durante a pandemia do COVID-19, a regulamentação do tema já se encontra atrasada. Uma das grandes pautas do setor audiovisual hoje é justamente a retomada do andamento deste projeto.<sup>888</sup>

Além desta questão, até pouco tempo, havia um certo progresso nas discussões envolvendo a remuneração constante de profissionais criativos por meio do tratamento jurídico da execução pública dado pela Lei nº 9.610/1998. O artigo 68 desta norma estabelece que obras teatrais, composições musicais e fonogramas só poderão ser objeto de execução pública (como por exemplo, a exibição em um cinema) mediante autorização de seu titular – ou seja, seguindo a mesma regra geral de prerrogativas do direito autoral apresentada anteriormente.<sup>889</sup>

---

<sup>887</sup> A rigor, há diversos projetos que correm simultaneamente nas casas do Congresso, como os Projetos de Lei nº 8.889/2017, 9.700/2018, 483/2022 e o 1.403/2022, na Câmara dos Deputados, e o Projeto nº 57/2018, do Senado Federal.

<sup>888</sup> Conferir: IDEA. *Agenda Regulatória para a Música e Audiovisual no Meio Digital*. Op. cit.

<sup>889</sup> Nos termos da Legislação: “Art. 68. Sem prévia e expressa autorização do autor ou titular, não poderão ser utilizadas obras teatrais, composições musicais ou lítero-musicais e fonogramas, em representações e execuções públicas. [...] § 2º Considera-se execução pública a utilização de composições musicais ou lítero-musicais, mediante a participação de artistas, remunerados ou não, ou a utilização de fonogramas e obras audiovisuais, em locais de frequência coletiva, por quaisquer processos, inclusive a radiodifusão ou transmissão por qualquer modalidade, e a exibição cinematográfica. § 3º Consideram-se locais de frequência coletiva os teatros, cinemas, salões de baile ou concertos, boates, bares, clubes ou associações de qualquer natureza, lojas, estabelecimentos comerciais e industriais, estádios, circos, feiras, restaurantes, hotéis, motéis, clínicas, hospitais, órgãos públicos da administração direta ou indireta, fundacionais e estatais, meios de transporte de passageiros terrestre, marítimo, fluvial ou aéreo, ou onde quer que se representem, executem ou transmitam obras literárias, artísticas ou científicas.” Esse dispositivo decorre da interpretação e reconhecimento de que cada uso de uma obra depende de uma autorização específica do titular. Nestes termos, a mesma Lei prevê: “Art. 31. As diversas modalidades de utilização de obras literárias, artísticas ou científicas ou de fonogramas são independentes entre si, e a autorização concedida pelo autor, ou pelo produtor, respectivamente, não se estende a quaisquer das demais.”

No entanto, a Lei nº 9.610/1998 reconhece que seria impraticável aos titulares fiscalizar e cobrar uma remuneração pelas diversas execuções públicas que simultaneamente em todo o país e no resto do mundo. Por esse motivo, autoriza-se que os titulares se organizem em associações com a finalidade de promover a arrecadação e distribuição dos pagamentos feitos pela execução pública de obras protegidas pelo direito autoral.<sup>890</sup>

Os artistas da música se organizam há muito tempo nesse modelo no Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD), associação civil sem fins lucrativos formada por outras associações de representação da classe musical. Logo, quando uma trilha de um filme toca em um cinema, TV ou outra forma de execução pública, o ECAD realiza o recolhimento da retribuição pelo uso da obra e faz o repasse para as associações, que por sua vez, redirecionam o valor para os titulares.<sup>891</sup>

Recentemente, os roteiristas, diretores e intérpretes começaram a se articular para também cobrar pela execução pública de seus trabalhos nos filmes por meio das associações Gestão de Direitos de Autores Roteiristas (GEDAR), Diretores Brasileiros de Cinema e Audiovisual (BDCA) e Interartis Brasil, respectivamente. Para realizar a efetiva cobrança, a entidade deve se habilitar administrativamente no Ministério da Cultura.<sup>892</sup> Como o assunto carece de regulamentação, na prática, o recolhimento da remuneração pela execução pública das obras e o repasse para esta categoria de profissionais não é implementada de forma ampla – mesmo que as associações estejam lutando para firmar acordos particulares para tanto.<sup>893</sup>

---

<sup>890</sup> “Art. 97. Para o exercício e defesa de seus direitos, podem os autores e os titulares de direitos conexos associar-se sem intuito de lucro. [...] Art. 99. A arrecadação e distribuição dos direitos relativos à execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas será feita por meio das associações de gestão coletiva criadas para este fim por seus titulares, as quais deverão unificar a cobrança em um único escritório central para arrecadação e distribuição, que funcionará como ente arrecadador com personalidade jurídica própria e observará os §§ 1º a 12 do art. 98 e os arts. 98-A, 98-B, 98-C, 99-B, 100, 100-A e 100-B.”

<sup>891</sup> As minutas de contratos de trilha sonora nas produções audiovisuais sob encomenda, a priori, possuem uma cláusula de cessão ampla e irrestrita das músicas e fonogramas produzidos em favor do filme, afastando inclusive a possibilidade de recebimento da execução pública. Todavia, a classe dos músicos e produtores fonográficos tem mostrado bastante resistência a aceitar tais condições contratuais. Desse modo, é comum que os compositores e intérpretes até realizem a cessão de direitos autorais e conexos, mas com a reserva de que os rendimentos pela execução pública continuarão sendo devidos aos seus titulares originários.

<sup>892</sup> “Art. 98-A. O exercício da atividade de cobrança de que trata o art. 98 dependerá de habilitação prévia em órgão da Administração Pública Federal, conforme disposto em regulamento, cujo processo administrativo observará: [...]”.

<sup>893</sup> Independentemente do andamento do processo administrativo de habilitação, o setor ainda possui divergências sobre a legitimidade desta cobrança. Alguns agentes ligados às janelas de exibição argumentam que na literalidade da lei não se trata especificamente de roteiristas, diretores e atores, de modo que não seria devida uma remuneração extra por cada exibição da obra, o que encareceria o custo final para o público, inclusive, limitando o acesso. De todo modo, muitos agentes financiadores já estão se adiantando ao assunto e solicitando às produtoras que insiram nos contratos cláusulas de cessão de direitos que impliquem nessa renúncia da remuneração pela execução pública.

Outra questão relevante é o tratamento contratual dos créditos dos profissionais criativos. A Lei nº 9.610/1998 estabelece que o autor tem o direito moral de ter seu nome indicado ou anunciado, como sendo o do autor, na utilização de sua obra.<sup>894</sup> No entanto, a legislação não estabelece como deve se dar essa atribuição de créditos, mesmo nos casos de coautoria. Como regra, o agente financiador e, por consequência, a produtora reservam para si ampla liberdade na atribuição desses créditos – o que gera algum grau de insegurança para os colaboradores sobre a maneira pela qual se dará o seu reconhecimento na obra. Esse assunto é de especial interesse para os agentes do setor, pois o crédito serve como um currículo para o mercado audiovisual. Ter o nome atribuído em uma produção de sucesso gera prestígio e possibilidade de trabalhar em filmes maiores, com remunerações também mais elevadas, além de maior poder de negociação em contratos.

No caso dos roteiristas, os agentes do mercado, inspirados pelo manual de atribuição de créditos do Writers Guild of America,<sup>895</sup> adotam contratualmente a regra de que a atribuição de créditos como “roteirista” depende da porcentagem de contribuição deste no texto do roteiro. Nesse caso, se um determinado profissional não contribuir com um mínimo previsto contratualmente, este não receberá o crédito como “roteirista” no filme. A Associação Brasileira de Autores Roteiristas (ABRA) sugere a mesma medida ao propor que: “Só podem receber crédito de Roteirista aqueles que tenham efetivamente escrito pelo menos 1/3 (um terço) do Roteiro de um filme”.<sup>896</sup> De fato, é possível que um ou mais profissionais atuem no texto que será utilizado para as filmagens. Isso pode acarretar situações em que é difícil identificar ao certo quem realmente é coautor do roteiro ou quem apenas contribuiu com o seu desenvolvimento.<sup>897</sup>

Logo, a intenção de cláusulas que estabelecem cálculos de porcentagens é tentar tornar esse tipo de análise objetiva – ainda que, na prática, nem sempre seja possível identificar efetivamente cada trecho a cada autor. Da literalidade da legislação autoralista, não há uma previsão que fundamente que um roteirista que contribua com 32% de um roteiro, por

<sup>894</sup> “Art. 24. São direitos morais do autor: II - o de ter seu nome, pseudônimo ou sinal convencional indicado ou anunciado, como sendo o do autor, na utilização de sua obra;”

<sup>895</sup> WRITERS GUILD OF AMERICA WEST. *Screen Credits Manual*. Los Angeles.

<sup>896</sup> Além disso: “O(s) nome(s) do(s) Roteirista(s) deve(m) constar nos créditos do filme, imediatamente antes ou imediatamente após o crédito do Diretor, sob o título ‘Roteiro de:’ ou ‘Escrito por:’” (ABRA. Preços e Créditos. ABRA, 2021).

<sup>897</sup> Na legislação autoral, o mero colaborador não tem titularidade dos direitos autorais ou o crédito, diferentemente do coautor efetivo da obra: “Art. 15. A co-autoria da obra é atribuída àqueles em cujo nome, pseudônimo ou sinal convencional for utilizada. § 1º Não se considera co-autor quem simplesmente auxiliou o autor na produção da obra literária, artística ou científica, revendo-a, atualizando-a, bem como fiscalizando ou dirigindo sua edição ou apresentação por qualquer meio”.

exemplo, não possa ser creditado. Pelo contrário, a norma estabelece que os direitos morais, no qual se insere o crédito, “são inalienáveis e irrenunciáveis” (artigo 27). Destarte, uma cláusula que prevê a não atribuição de créditos para contribuições abaixo de um terço do texto poderia ser considerada ilegal por equivaler à renúncia do direito moral ao crédito. Ao nosso ver, a melhor alternativa seria adotar um sistema que não implique em omissão, mas sim indicação dos nomes na ordem da relevância de sua contribuição. Nos parece que essa normatização poderia ocorrer até por decreto que regulamente o artigo 27 da Lei nº 9.610/1998.

Como é de se imaginar o direito autoral ainda é objeto de muitas outras disputas no campo cinematográfico. Podemos citar outros exemplos a título ilustrativo. A proteção legal a certos ativos relevantes para a indústria cinematográfica como projetos audiovisuais e formatos televisivos não é expressa, o que gera algum grau de insegurança jurídica nas transações relacionadas a estas criações. A lei brasileira tampouco trata expressamente do plágio, assunto que tem se tornado mais em voga com o aumento das referências e fórmulas que aumentam as coincidências e semelhantes entre obras, de maneira que os critérios de verificação do uso ilícito não foram bem estabelecidos nem mesmo na jurisprudência. Recentemente, o uso inteligência artificial, que já foi utilizada até para produção de roteiros, têm lançado desafios ao próprio conceito de autoria e à titularidade dos direitos autorais.

As questões apresentadas neste tópico denotam que grande parte da pauta contemporânea sobre os direitos autorais está centrada no aspecto patrimonial dos direitos autorais. Os agentes do mercado travam disputas para aumentar o seu poder de controle sobre as criações, estabelecer regras de remuneração pelo aproveitamento de tais ativos e coibir usos não autorizados das obras. As reivindicações da grande greve dos roteiristas de 2023 nos Estados Unidos também tocavam esse ponto.

Ocorre que uma abordagem do regime jurídico do direito autoral unicamente sob o viés do direito civil é insuficiente para lidar com as questões contemporâneas do setor. Como dito anteriormente, o direito autoral também é um instrumento jurídico que conforma e disciplina o mercado audiovisual, determinando as formas de produção, apropriação e circulação do produto econômico. Por este motivo, o direito autoral também é objeto de interesse do direito econômico, que oferecerá um método e instrumentos jurídicos que vão além da disciplina privada dos agentes audiovisuais no seu âmbito particular.

A proteção constitucional e o sistema legal de proteção dos direitos autorais deve ser lida à luz dos objetivos e garantias da própria Constituição Federal. Em outras palavras, o regime jurídico dos direitos autorais não serve apenas ao atendimento dos interesses privados

e particulares dos seus titulares, mas deverá ser conciliado com objetivos como a persecução do desenvolvimento nacional (artigo 3º, inciso II, e 219, da Constituição Federal), inclusive com o pleno exercício dos direitos culturais (artigo 215). Queremos tecer duas considerações a esse respeito.

O direito autoral, tal como vigente hoje, não considera o contexto de hegemonia americana no mercado audiovisual, servindo apenas como uma garantia da transferência patrimonial em favor grupos econômicos estrangeiros. Se pautado apenas pelo princípio da liberdade de contratação das partes, aprofundar-se-ão as relações de dependência econômica e cultural históricas do Brasil nessa área. A produção audiovisual nacional continuará sendo mera prestadora de serviços para os interesses das corporações de fora. Já mencionamos que há um imperativo de proteção da soberania econômica e cultural na Constituição, prescrito especialmente nos artigos 1º, inciso I, 170, inciso I, e 219. O Estado tem o dever constitucional de atuar na defesa da soberania econômica e cultural e, portanto, adotar os instrumentos jurídicos de proteção do nosso mercado e de nossa cultura. O direito autoral é um dos possíveis mecanismos de disciplinar juridicamente estas relações econômicas que se estabelecem entre financiadores internacionais e criadores locais. Determinação de remuneração adicional com base em exploração das obras e previsão de garantias de participação em futuras derivações ou mesmo algum direito de preferência, citados anteriormente, são alguns caminhos. Vale lembrar que a legislação que trata do patrimônio cultural material limita a saída de certos bens do país.<sup>898</sup>

Nos parece que a solução, neste caso, é aumentar o rigor sobre o controle da propriedade de direitos de propriedade intelectual em favor da produtora, em especial, nos casos em que há recursos públicos envolvidos, via ato normativo da ANCINE.

### V.3.b. Direitos autorais e acesso à cultura

Outro ponto fundamental diz respeito à necessária revisão do regime jurídico dos direitos autorais para ampliar o acesso à cultura, direito cultural também tutelado no artigo

---

<sup>898</sup> Citamos, por exemplo, o Decreto-Lei nº 25/1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional; a Lei nº 4.845/1965, que proíbe a saída, para o exterior, de obras de arte e ofícios produzidos no país, até o fim do período monárquico; a Lei nº 5.471/1968, que dispõe sobre a exportação de livros antigos e conjuntos bibliográficos brasileiros, e seu Decreto Regulamentador nº 65.347/1969; o Decreto Legislativo nº 71/1972 e o Decreto nº 72.312/1973, referentes à Convenção sobre as Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedade Ilícita dos Bens Culturais, aprovada pela XVI Sessão da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

215 da Constituição Federal. O ordenamento deverá conciliar o interesse privado dos titulares de direitos autorais com o da sociedade civil, que busca acessar e usufruir das criações protegidas.<sup>899</sup> Para tanto, a legislação prevê as chamadas hipóteses de exceção à proteção autoral, que permitem o uso livre das obras sem a prévia autorização do titular.

Contudo, as previsões da Lei nº 9.610/1998 são demasiadamente restritas e desatualizadas com as mudanças sociais, econômicas e tecnológicas dos últimos anos.<sup>900</sup> A exibição de um filme em um cineclube sem cobranças de ingressos e mesmo em sala de aula,

---

<sup>899</sup> A esse respeito: “Os interesses sociais da coletividade, constitucionalmente previstos, que refletem na utilização das obras autorais são principalmente de três ordens que consistindo nos direitos à informação, à educação e à cultura. A estes podem ser acrescidos outros cujas relações com os direitos autorais ainda não encontram-se suficientemente claras tais como os direitos dos consumidores, principalmente de acesso, à livre concorrência, ao entretenimento ou à soberania nacional, em razão da concentração da titularidade patrimonial em organizações internacionais. A definição da função social dos direitos autorais é o reflexo da expressão dos direitos da coletividade na estrutura jurídica de proteção aos direitos autorais. Devem guiar a configuração desta função social os seguintes critérios: ausência de fins lucrativos; finalidade instrucional, cultural ou informativa; não causar prejuízo relevante ou injustificado à exploração comercial da obra; aplicabilidade exclusiva sobre os direitos patrimoniais. Sem pretensão de exaustão, devem compor a função social dos direitos autorais, sendo portanto independentes de autorização prévia ou remuneração: os empréstimos das obras feitos por bibliotecas ou instituições equivalentes; o arquivamento digital microfilmado ou outros meios equivalentes, com objetivo de preservação da integridade da obra; representação ou execução de obra autoral no âmbito privado ou nas instituições de ensino; uso de todas as obras para fins exclusivamente didáticos; reprodução própria de material acadêmico para fins instrucionais e de pesquisa; reprodução de material indisponível ou de difícil acesso” (SOUZA, Allan Rocha de. *A Função Social dos Direitos Autorais: Uma Interpretação Civil-constitucional dos Limites da Proteção Jurídica*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, 2006, p. 319-320).

<sup>900</sup> As limitações aos direitos autorais encontram-se previstas nos artigos 46, 47 e 48 da Lei de Direitos Autorais: “Art. 46. Não constitui ofensa aos direitos autorais: I - a reprodução: a) na imprensa diária ou periódica, de notícia ou de artigo informativo, publicado em diários ou periódicos, com a menção do nome do autor, se assinados, e da publicação de onde foram transcritos; b) em diários ou periódicos, de discursos pronunciados em reuniões públicas de qualquer natureza; c) de retratos, ou de outra forma de representação da imagem, feitos sob encomenda, quando realizada pelo proprietário do objeto encomendado, não havendo a oposição da pessoa neles representada ou de seus herdeiros; d) de obras literárias, artísticas ou científicas, para uso exclusivo de deficientes visuais, sempre que a reprodução, sem fins comerciais, seja feita mediante o sistema Braille ou outro procedimento em qualquer suporte para esses destinatários; II - a reprodução, em um só exemplar de pequenos trechos, para uso privado do copista, desde que feita por este, sem intuito de lucro; III - a citação em livros, jornais, revistas ou qualquer outro meio de comunicação, de passagens de qualquer obra, para fins de estudo, crítica ou polêmica, na medida justificada para o fim a atingir, indicando-se o nome do autor e a origem da obra; IV - o apanhado de lições em estabelecimentos de ensino por aqueles a quem elas se dirigem, vedada sua publicação, integral ou parcial, sem autorização prévia e expressa de quem as ministrou; V - a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas, fonogramas e transmissão de rádio e televisão em estabelecimentos comerciais, exclusivamente para demonstração à clientela, desde que esses estabelecimentos comercializem os suportes ou equipamentos que permitam a sua utilização; VI - a representação teatral e a execução musical, quando realizadas no recesso familiar ou, para fins exclusivamente didáticos, nos estabelecimentos de ensino, não havendo em qualquer caso intuito de lucro; VII - a utilização de obras literárias, artísticas ou científicas para produzir prova judiciária ou administrativa; VIII - a reprodução, em quaisquer obras, de pequenos trechos de obras preexistentes, de qualquer natureza, ou de obra integral, quando de artes plásticas, sempre que a reprodução em si não seja o objetivo principal da obra nova e que não prejudique a exploração normal da obra reproduzida nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores. Art. 47. São livres as paráfrases e paródias que não forem verdadeiras reproduções da obra originária nem lhe implicarem descrédito. Art. 48. As obras situadas permanentemente em logradouros públicos podem ser representadas livremente, por meio de pinturas, desenhos, fotografias e procedimentos audiovisuais.”



por exemplo, poderiam configurar violação de direitos autorais – na ausência de um dispositivo mais claro a esse respeito.

Os direitos autorais, enquanto revestidos dessa natureza patrimonial, também deverão ser exercidos em consonância com sua função social, em consonância com os artigos 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III, da Constituição Federal, sobretudo para a concretização do programa de garantia dos direitos culturais.<sup>901</sup> Nesses termos, não se trata, pois, meramente da manutenção da exclusividade dos autores e titulares sobre suas obras, mas de impor o exercício dessa propriedade em prol do interesse coletivo.

### V.3.c. Direitos autorais e documentários

Os filmes de natureza documental possuem uma importância especial como instrumento de preservação da memória e do patrimônio cultural brasileiros, além de servir de fonte para a ampliação do acesso à cultura e informação sobre nossa história. Porém, a produção dos documentários costuma ser permeada de inseguranças jurídicas também relacionadas aos direitos autorais, assim como os direitos de personalidade no Brasil.

Mencionamos antes que as obras protegidas por direitos autorais não podem ser utilizadas sem a prévia e expressa autorização de seus titulares. A fim de conciliar o interesse público da sociedade com o privado dos autores e titulares, a própria Lei nº 9.610/1998 trouxe algumas situações em que essa autorização é dispensada. Ocorre que a reprodução em documentários não está prevista expressamente como uma exceção legal – a despeito de sua importância social.

Logo, como regra geral, caso uma produtora queira utilizar fotos, músicas, matérias de jornal, programas de televisão, entre outros conteúdos, deverá obter o licenciamento individual e específico para cada uso. Esse tipo de regularização dos direitos autorais pode se tornar inviável na prática, seja pela dificuldade de se encontrar os respectivos titulares, pela eventual negativa dos detentores de direito, por vezes injustificada, ou até pelo preço cobrado para concessão dessa autorização.

Em tese, o artigo 46, inciso VIII, da Lei nº 9.610/1998 estabelece uma hipótese de exceção que pode ser útil para dirimir a questão. De acordo com o dispositivo, não constitui

---

<sup>901</sup> Cf. SOUZA, Allan Rocha de. *A Função Social dos Direitos Autorais*. Op. cit.; e CARBONI, Guilherme. *A Função Social do Direito de Autor*. Curitiba: Juruá, 2006. Cf. também: VAZ, Isabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ofensa aos direitos autorais a reprodução, em quaisquer obras, de pequenos trechos de obras preexistentes, de qualquer natureza, ou de obra integral, quando de artes plásticas, sempre que a reprodução em si não seja o objetivo principal da obra nova e que não prejudique a exploração normal da obra reproduzida nem cause um prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores.<sup>902</sup>

A chamada exceção de uso de pequeno trecho realmente pode efetivamente ser reclamada para defender a reprodução de excertos de obras (ou integrais quando de artes plásticas) em documentários. O problema é que os requisitos legais nem sempre são facilmente verificáveis no caso concreto. A própria noção de pequeno trecho, por exemplo, deve considerar a natureza da obra reproduzida, sua duração total, a importância do segmento reproduzido, o destaque deste na nova obra, entre outros possíveis fatores a serem aferidos casuisticamente. Do mesmo modo, qual seria o critério de pequeno trecho para fotografias? Ou, neste caso, equiparam-se às obras de artes plásticas podendo ser reproduzidas integralmente?<sup>903</sup>

A ausência de critérios claros a respeito do uso de pequenos trechos ou de obras integrais faz com que muitas produtoras optem por adotar uma postura conservadora, retirando conteúdos do documentário que não puderam ser licenciados. Nesse caso, a sociedade acaba perdendo parte da sua própria história, que não pode ser contada pela insegurança jurídica dos critérios atuais da legislação atual.

Algo semelhante ocorre com os direitos de personalidade, mais precisamente, com o uso do nome, imagem e voz de pessoas em documentários. O *caput* do artigo 20, do Código Civil, prevê que salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais. Outrossim, o artigo 21 dispõe que

---

<sup>902</sup> O artigo 45, inciso VIII, da Lei nº 9.610/1998 reproduz a lógica da chamada regra dos três passos, presente na Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 1886, promulgada pelo Decreto nº 75.699/1975, que em seu artigo 9 prevê: “2) Às legislações dos países da União reserva-se a faculdade de permitir a reprodução das referidas obras em certos casos especiais, contanto que tal reprodução não afete a exploração normal da obra nem cause prejuízo injustificado aos interesses legítimos do autor.” Do mesmo modo, o Acordo Sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPs), promulgado pelo Decreto nº 1.355/1994, prevê em seu artigo 9º a observância da mesma regra na Convenção.

<sup>903</sup> Cf.: ALEM, Nichollas de Miranda; CARBONI, Guilherme; FORTI, Isabela Andreello (Orgs.). *Cadernos de Direito e Cultura*. São Paulo: IDEA, 2017, v. 1.

a vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma.

O texto legal conduziu a uma interpretação generalizada entre os agentes do setor audiovisual, inclusive entre advogados, de que a reprodução desses elementos da personalidade em documentários deveria ser sempre previamente licenciada. Desse modo, chegou-se a um impasse semelhante àquele descrito sobre os direitos autorais. Por vezes, este licenciamento não se tornava possível por múltiplos fatores, o que poderia inclusive levar à não realização de obras caso a recusa viesse de alguma figura central para a narrativa.

A jurisprudência dos tribunais estaduais e do Superior Tribunal de Justiça, de maneira não uniforme e não sistematizada, já versou sobre alguns critérios a serem considerados quando se analisa a violação ou não de direitos do uso de imagem em obras audiovisuais, tais como: a finalidade jornalística ou informacional do uso; o eventual caráter comercial direto; o local onde se realizou a filmagem (público ou privado); a qualidade de figura pública do retratado; qual o destaque e forma de inserção do registro na obra; se o retratado está em situação pública ou privada; e se a pessoa é maior ou menor de idade <sup>904</sup> Estas ponderações auxiliam na tomada de decisões sobre o risco da inserção de registros de nome, imagem e voz nos documentários, mas não são suficientes para dirimir totalmente a insegurança jurídica da produção.

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.815 do Distrito Federal, julgado em 2015, dispensou a necessidade de autorização prévia para biografias, inclusive aquelas de natureza audiovisual, dando interpretação aos artigos 20 e 21 conforme a vedação da censura e a garantia da liberdade de expressão previstos na Constituição. Apesar do julgado ter representado um enorme avanço no tema, pouco esclarece a respeito do uso dos direitos de personalidade em todos os possíveis contextos documentais. Mesmo considerando o caso de biografias, o acórdão não esclarece se a autorização seria necessária para parentes, amigos e outros terceiros que participem da obra, de modo que o assunto não foi plenamente pacificado.

Tanto no caso do direito autoral quanto dos direitos de personalidade, o titular que se sentir prejudicado por eventual falta de autorização por parte da produtora poderia ajuizar

---

<sup>904</sup> Cf.: REsp nº 1.631.329/RJ; REsp nº 1.449.082/RS; REsp nº 1.624.388/DF; REsp nº 1.771.866/DF; REsp nº 1.728.040/SP; REsp nº 521.697/RJ; REsp nº 1.645.614/SP; REsp nº 1.102.756/SP; REsp nº 45.305/SP; AgRg no AI nº 735.529/RS; AgInt no AREsp nº 1615820/BA; REsp nº 622.872/RS; REsp nº 1.449.082/RS; STJ, REsp nº 1.082.878/RJ; REsp nº 1.243.699/RJ; REsp nº 1.637.880/SP; Apelação nº 1002729-60.2018.8.26.0451; Apelação nº 2074210-90.2020.8.26.0000; Apelação nº 1000993-98.2016.8.26.0120; Apelação nº 1034988-91.2014.8.26.0114; e Apelação nº 0191424-16.2009.8.26.0100.

ação pleiteando não apenas indenização por danos patrimoniais e morais, como poderia pleitear medida inibitória para determinar a interrupção da exibição da obra.<sup>905</sup> Eis que o risco jurídico não é apenas o ressarcimento indenizatório. A eventual perda do poder de exploração da obra audiovisual potencialmente afetaria obrigações assumidas perante a ANCINE, quebras de contrato com distribuidores, além de todo o investimento de tempo e recursos aportados pela própria produtora.

Dessa feita, seria desejável uma reformulação da legislação cível e autoral a fim de prever com mais clareza as situações de uso de obras e de aspectos da personalidade de terceiros em documentários, priorizando o direito de acessos à cultura e à informação, bem como a tutela do patrimônio cultural e a memória da sociedade. Eventuais conflitos com titulares poderiam ser resolvidos pela via indenizatória e até inibitória, refutando-se que o exercício privado do direito possa tolher o direito coletivo à cultura, à informação e à liberdade de expressão.<sup>906</sup>

#### V.3.d. Outros tópicos de direito econômico do audiovisual

Passemos agora para outros assuntos que merecem ser pontuados. Retomando a questão do financiamento, devemos observar que não existem mecanismos específicos para a capitalização de empresas no setor audiovisual. Explicamos que o modelo vigente de financiamento instituído pelas leis de incentivo é focado em projetos. Logo, as produtoras (e demais proponentes) se remuneram por rubricas específicas previstas dentro do âmbito de

---

<sup>905</sup> No caso dos direitos de personalidade, a possibilidade decorre do próprio artigo 20 do Código Civil. No caso dos direitos autorais, o instituto está previsto no artigo 105 da Lei nº 9.610/1998: “Art. 105. A transmissão e a retransmissão, por qualquer meio ou processo, e a comunicação ao público de obras artísticas, literárias e científicas, de interpretações e de fonogramas, realizadas mediante violação aos direitos de seus titulares, deverão ser imediatamente suspensas ou interrompidas pela autoridade judicial competente, sem prejuízo da multa diária pelo descumprimento e das demais indenizações cabíveis, independentemente das sanções penais aplicáveis; caso se comprove que o infrator é reincidente na violação aos direitos dos titulares de direitos de autor e conexos, o valor da multa poderá ser aumentado até o dobro”.

<sup>906</sup> As discussões trazidas nesse tópico também se aplicam de certo modo para os filmes ficcionais baseados em fatos reais. Nesses casos, a narrativa, a interpretação do elenco e demais recursos estéticos próprios desse tipo de obra afastam-na do caráter jornalístico e informativo próprios do documentário, ainda que possam compartilhar alguma dimensão educativa na exposição dos fatos. Na prática jurídica, esse tipo de obra gera ainda mais controvérsia e dúvidas sobre os limites dos direitos autorais e direitos de personalidade, sobretudo considerando o potencial de espetacularização de tragédias, crimes ou fatos privados, sejam eles de figuras públicas ou não. Por esse motivo, é comum que sejam desenvolvidas técnicas para amenizar o risco como a troca de nomes e caracterização de personagens inspirados em pessoas reais ou a inserção de elementos notoriamente fantasiosos como forma de evitar a acusação de atribuição de falsos fatos como se verdadeiros fossem.

execução de um projeto cultural. A Lei nº 155/2015, que acrescentou a figura do investidor-anjo no Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei nº 123/2006) até inovou positivamente o ordenamento ao criar esse novo tipo de aporte e dar clareza sobre sua natureza tributária. Entretanto, considerando a realidade do setor, sobretudo o volume de capitais necessários para a atividade audiovisual, não temos conhecimento do uso dessa ferramenta pelas produtoras. Nos parece que o ideal neste caso seria aprimorar o mecanismo dos FUNCINEs como viabilizador de uma carteira de projetos e investimentos de médio e longo prazo.

Outro ponto importante diz respeito à complexidade do regime tributário aplicável aos projetos culturais, em especial, o tratamento dado aos valores recebidos a título de orçamento de produção. Conforme explicado ao longo da tese, a produtora pode captar recursos de múltiplas fontes: políticas de fomento, tomadores de serviço que encomendam a obra ou mesmo aportes realizados por coprodutoras. Há uma dúvida recorrente no setor se estes valores deveriam constituir receita para fins de apuração do imposto de renda e demais incidências relacionadas a este fato gerador. Afinal, a produtora, neste caso, gerencia o valor recebido para pagamento de despesas da obra e não incorpora a integralidade de tal valor como parte de seu ativo. O assunto é especialmente complexo quando lidamos com coproduções internacionais.

A disciplina normativa sobre a participação de menores em obras audiovisuais também é assunto recorrente no setor audiovisual. A Constituição Federal estabeleceu um programa protetivo à integridade de crianças, jovens e adolescentes, em especial, no artigo 227. No mesmo sentido, em sede de lei ordinária, a Lei nº 8.069/1990, que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, tratou de positivar outros aspectos da tutela dos seus interesses. Nesse sentido, estabelece que a competência da autoridade judiciária para disciplinar, por portaria ou alvará, a participação de menores em espetáculos públicos e ensaios (artigo 149, inciso II, alínea “a”). Neste caso, é praxe que se busque a obtenção de alvarás de menor para atores mirins em filmagens. Contudo, não há consenso entre advogados da área, sobre a necessidade ou não de alvarás para casos de participação não remunerada, ou nos casos de figuração, sobretudo quando não há exposição do menor. Tais assuntos mereceriam disposição expressa a fim de sedimentar a obrigatoriedade ou não dos alvarás.

Mesmo porque, na ausência de uma regulamentação clara sobre o assunto, cada vara acaba por adotar práticas e exigências próprias.<sup>907</sup>

Quando tratamos das estatais, foram criados escritórios que buscam atrair produções para o território local, as chamadas *Film Comissions*. Esse tipo de iniciativa expediente é utilizado em diversos países do mundo, em diversas configurações jurídicas e por diferentes entes federativos. A depender do modelo adotado, as *Film Comissions* podem oferecer créditos tributários, facilitações para alvarás de filmagem em locais público, entre outros benefícios. Apesar das iniciativas das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, discute-se no meio se seria interessante a criação de uma iniciativa federal, com seus próprios instrumentos de atração de produções internacionais. Temos dúvida, neste caso, se uma entidade ou escritório federal teria uma atuação condizente, uma vez que cada município terá maior capacidade de compreensão dos seus próprios potenciais locais.

Finalmente, destaca-se que a Política Nacional de Cinema não possui integrações com o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, previsto no artigo 219-B da Constituição Federal e implementado em diversas leis ordinárias como a Lei nº 10.973/2004, a 11.196/2005 e a 13.243/2016. De um lado, vimos que o FSA priorizou a produção de conteúdo, não se voltando a iniciativas na área da inovação tecnológica no setor. Aliás, mesmo dentro do fomento às atividades de produção, distribuição e exibição, não foi condição da política a utilização de tecnologias nacionais, como ocorreu no caso coreano, por exemplo. De outro lado, os programas de fomento à inovação disponíveis muitas vezes tornam-se inacessíveis aos agentes do setor. Os incentivos fiscais previstos na Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005), a título de exemplo, foram pensados para recompensar o investimento já realizado em gastos de pesquisa e desenvolvimento de empresas tributadas no lucro real – não servindo, portanto, para a injeção de capital em micro e pequenas empresas para alavancar projetos iniciais. Nesse sentido, uma empresa nacional que tenha interesse em desenvolver uma plataforma de streaming concorrente com as plataformas estrangeiras, por exemplo, não encontrará nenhum instrumento de fomento à disposição, nem pela via das políticas

---

<sup>907</sup> Sobre o assunto, conferir: SALES, Ivan Borges. “A Coisa” Julgada na Jurisdição Voluntária: Algumas Propostas de Enfrentamento do Tema a Partir da Análise de Caso: Alvará para Atuação de Menores em Espetáculos e Assemelhados. [S.l.:s.n.].

audiovisuais e nem pela via das políticas de inovação – com exceção de eventuais editais de agências públicas abertos esporadicamente.<sup>908</sup>

---

<sup>908</sup> Luana Zubelli sobre o assunto, diz que as políticas audiovisuais “são pouco integradas ao sistema nacional de inovação (SNI), ou seja, há uma carência de políticas industriais. Comumente, as poucas políticas voltadas ao desenvolvimento tecnológico são predominantemente direcionadas à modernização do parque e não pensadas de forma a estimular o conhecimento interno. [...] [A autora narra ainda que no momento da digitalização do parque exibidor brasileiro] não houve um aprofundamento da reflexão para o desenvolvimento local do padrão digital que já existia no Brasil: o digital RAIN. Há 13 anos ela era uma tecnologia pioneira para a digitalização da projeção cinematográfica, não só no Brasil como também no mundo. Apesar do digital RAIN ser uma tecnologia nacional pioneira, não houve, entretanto, qualquer incentivo de política pública para seu desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, internacionalmente, começava a se criar o padrão DCI (Digital Cinema Initiatives), formado pelos grandes estúdios americanos, no intuito de padronizar e difundir essa solução tecnológica a nível mundial. A empresa criada para o desenvolvimento dessa tecnologia (DCI L.L.C.) é uma joint venture formada pelas majors: Sony, Disney, Paramount, Warner, Universal e Fox. Nesse contexto, nenhum edital, programa ou linha de ação dentro das três ondas de políticas econômicas voltadas ao setor exigiu qualquer vinculação no uso de tecnologias nacionais. Vale destacar aqui o debate promovido por LUCA (2009) no momento de difusão das duas tecnologias (RAIN e DCI). [...] Com efeito, as únicas ações voltadas à infraestrutura do setor ignoraram se as soluções tecnológicas possuem conteúdo nacional, negligenciando a importância da territorialidade no desenvolvimento de conhecimento e competências nacionais. Ao contrário, como foi visto no terceiro capítulo, o RECINE é um regime de tributação que desonera a importação de tecnologia estrangeira, isto é, através dele há um incentivo para assimilação de conhecimentos não nacionalmente fabricados. Além disso, a Linha de Crédito e Investimento do FSA e os recursos do PAR Exibição, ambos programas voltados à infraestrutura do setor, não fazem qualquer distinção entre tecnologia nacional e estrangeira. Novamente, percebe-se aqui, como FURTADO (1978) coloca, em seu trabalho sobre a dependência industrial e cultural, que a dependência industrial (dependência tecnológica) gera também uma crescente dependência cultural (no caso, dependência de conteúdos/obras audiovisuais) para os países periféricos. É nesse sentido que se visualiza o caso da digitalização do cinema brasileiro. Não se sabe se o investimento nas capacitações e assimilação de conhecimento locais (nacionais) levaria a um resultado diferente, mas pode-se verificar que o cenário pós-digitalização diminuiu substancialmente o tempo de exibição de obras audiovisuais nacionais no cinema brasileiro, como poderá ser verificado a seguir. Em suma, o audiovisual nacional ficou mais refém do conteúdo e da tecnologia estrangeira, em um contexto que as políticas voltadas ao setor apenas focaram na produção de obras nacionais e ignoraram as transformações (em nível local e internacional) ao qual o setor se inseria naquele momento” (ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. Op. cit., p. 11 e 242-243).

#### V.4. Constituição Federal e instrumentos de direito econômico

A grande chance dos cinemas subdesenvolvidos, dos cinemas sem passado nem presente, dos cinemas que não existem como o brasileiro, é esta possibilidade de partir do ponto em que outros chegaram, de começar onde os outros acabaram.

GUSTAVO DAHL<sup>909</sup>

O mercado audiovisual brasileiro é parte do patrimônio nacional e deve ser instrumentalizado em prol da concretização de objetivos constitucionais, em especial, a promoção do desenvolvimento como processo de transformação qualitativa e estrutural na economia, cultura e sociedade – como se depreende da leitura dos artigos 3º, 170 e 219 da Constituição, em especial. No campo da cultura, a ideia de desenvolvimento está atrelada à garantia do pleno exercício dos direitos culturais, o centro do comando da ordem constitucional da cultura (artigo 215).

A fim de viabilizar esse programa de desenvolvimento e o cumprimento dos objetivos constitucionais, o mercado audiovisual brasileiro deve ser soberano, com capacidade de autodeterminação e internalização dos centros de decisão econômica do país – lembrando que a soberania é tanto fundamento da República como princípio da ordem econômica (artigos 1º, inciso I, e 170, inciso D). Em outras palavras, capacidade de autodeterminação dos rumos da atividade econômica é essencial para que seja possível a implementação de ações de transformação da sociedade a partir de seus próprios valores, rompendo com as históricas relações de dependência cultural e tecnológica no cenário global.

Entretanto, vimos que o mercado brasileiro é marcado pela hegemonia de companhias internacionais, que dominam a fronteira das inovações tecnológicas cinematográficas, apropriam a maior parte das bilheterias (e conseqüentemente da renda), bem como determinam culturalmente o que a grande massa consome, formando opiniões, valores e formas de ver o mundo. Dado o poder econômico de seus agentes, aliados com os interesses e a atuação diplomática do governo americano, conseguem influenciar a opinião pública e os processos políticos e até mesmo a produção de normas.

Nesse cenário, é fundamental que o Estado atue politicamente a partir do manejo de instrumentos jurídicos voltados a organizar e transformar a atividade econômica do audiovisual. Mais precisamente, cabe ao Estado utilizar-se de instrumentos de direito econômico para viabilizar o desenvolvimento tecnológico nacional, a competitividade dos

---

<sup>909</sup> DAHL, Gustavo. Algo de novo entre nós. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 7 de out. de 1961.



agentes locais, a expansão do mercado interno e o acesso real às obras brasileiras pela população.

O Estado é de fato o responsável constitucional pela execução do programa de desenvolvimento, inclusive em sua dimensão cultural (garantia dos direitos culturais), motivo pelo qual sua ação ativa e dirigente voltada ao atendimento dessas normas é formalmente determinada. A implementação de políticas e normas voltadas à proteção e desenvolvimento da atividade audiovisual nacional não é, pois, apenas uma questão de conveniência governamental ou opção político ideológica, mas decorre do cumprimento da ordem constitucional da cultura e da economia.

A política cultural em si é estruturada a partir do PNC e pelo SNC, como dispõem os artigos 215, § 3º, e 216-A da Constituição. Todavia, enquanto este último sequer chegou a ser implementado, o primeiro enfrentou uma série de problemas a respeito da sua efetividade institucional, fosse pelas deficiências da “cultura administrativa” a respeito do planejamento, fosse pela ambição das metas, entre outros motivos já discutidos anteriormente. Fato é que o PNC e o SNC pouco parecem ter influenciado a respeito da atuação do Estado no setor audiovisual em específico.

A Política Nacional de Cinema, por sua vez, estruturou-se a partir de um tripé institucional, formado pela ANCINE, Conselho Superior de Cinema e SAV. Dada a maneira pela qual organizou-se normativamente essa governança, o CSC, que teria funções de definição geral dessa política, parece ter tido pouca ingerência real sobre as decisões da Agência e Secretaria, que seguem seus próprios critérios para atuação. Apesar de somente a Agência concentrar funções regulatórias, tanto a ANCINE como a SAV atuam conjuntamente na execução da política, inclusive no financiamento das atividades audiovisuais, denotando algum grau de sobreposição de competências.

Sob a perspectiva dos instrumentos de direito econômico em si adotados para implementar a política, há um grande destaque para as políticas de fomento direto e indireto. No primeiro caso, o Estado utiliza o FSA, a partir das receitas da CONDECINE, contribuição de intervenção econômica incidente sobre o próprio setor, para financiar atividades comprometidas com os três programas previstos na MP nº 2.228-1/2001, o PRODAV, o PRODECINE e PRO-INFRA (artigo 47). No segundo caso, são instituídos benefícios fiscais para apoiadores de projetos audiovisuais.

Estes instrumentos foram empregados para estimular majoritariamente o polo da produção. Apesar desse conjunto de medidas terem logrado alavancar a quantidade de obras realizadas, não implicou na real conquista do mercado pela produção nacional, que não

consegue ser distribuída e exibida em condições semelhantes aos grandes lançamentos de Hollywood.

A garantia de uma participação mínima da produção nacional no circuito de exibição ficou a cargo das cotas de tela, que sempre foram fixadas em patamar aquém da capacidade de produção nacional e não foram renovadas após o fim de sua vigência. Logo, o cinema nacional continua tendo um baixíssimo desempenho no mercado cinematográfico. Considerado a soma dos indicadores dos últimos cinco anos (2017-2021), apesar de ter sido responsável por cerca de 34% dos títulos lançados, o cinema nacional teve apenas 12% do público total e 11% da renda bruta de bilheteria. No pior ano (2021), a participação nacional foi de apenas 1,74% do público e 2% da renda.

Destarte, é importante reconhecer que políticas de viés indutivo, voltadas ao financiamento prioritário da produção, não são suficientes para romper com a hegemonia americana no mercado e corrigir os problemas de distribuição e exibição do setor cinematográfico. A experiência obtida com a Lei de Acesso Condicionado, que logrou ampliar significativamente a presença de conteúdo nacional na TV Paga, inclusive em níveis maiores que os exigidos por lei, demonstra que é desejável que o Estado retome sua capacidade de atuar na organização efetiva dos mercados por meio da disciplina jurídica.<sup>910</sup>

Como bem coloca Carlos Augusto Calil a esse respeito:

---

<sup>910</sup> Luana Zubelli, em linha semelhante: “essa exibição natural de obras audiovisuais nacionais, a partir de um estímulo com foco principal na produção de conteúdos, não teve respaldo na veiculação brasileira. Pelo contrário, foram necessárias outras políticas adicionais para gerar efetividade nas políticas já realizadas, assim, políticas regulatórias – isto é, a Cota de Tela Cinematográfica e a Cota de Tela de Programação na TV por Assinatura – foram sancionadas para garantir que o mínimo de conteúdo nacional fosse transmitido. Como resultado, foram justamente as políticas que abarcaram a distribuição e veiculação de conteúdo nacional as que tiveram maior eficácia na exibição de obras brasileiras. Isso revela a necessidade de um entendimento da indústria do audiovisual como um processo de caráter nacional, sob contexto específico e socialmente determinado, em que as relações entre diferentes atores econômicos, políticos e sociais – refletindo condições culturais e institucionais próprias – são importantes para transformar o desenvolvimento produtivo.” Porém, a autora também anota que: “apesar de uma atuação mais intervencionista, o novo governo promoveu mudanças que simplesmente contribuíram para aumentar as distorções e chancelar o viés em produção de conteúdo na condução da política audiovisual. Negligenciou-se, mais uma vez, a importância de uma visão sistêmica na condução de políticas públicas ao setor audiovisual que tem como benefício, além de considerar a articulação de diversos atores do sistema no uso de conhecimento e capacitações – refletindo o caráter localizado da assimilação, não ignora o papel da inovação no desenvolvimento das atividades produtivas. [...], o efeito das políticas torna-se bastante reduzido. De fato, uma política industrial sem essa concepção sistêmica está sujeita a diferentes riscos que vão desde sua própria justificação – isto é, o Estado não consegue defender a continuidade da política – até seu efeito líquido na sociedade. Com efeito, um enfoque de políticas públicas excessivo em produção, no fundamento da produção audiovisual por si só ser um bem estratégico por promover a cultura nacional, acabou acarretando na ‘não promoção cultural’, já que esses conteúdos nacionais (não pensados de forma sistêmica) não chegam à sociedade pelas diferentes janelas de exibição” (ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 230-231 e 233-234).

Uma indústria audiovisual não se viabiliza apenas com filmes. Bons ou ruins, mais ou menos comerciais, com ambições artísticas e autorais realizadas ou frustradas, eles são indispensáveis, mas a sua mera existência não assegura a circulação e o encontro com o seu público, proporcionando-lhes uma renda compatível com o investimento feito. (...) O governo não pode omitir-se de formular uma política que vise a dar um horizonte de autonomia à atividade [cinematográfica]. Sobretudo não pode iludir-se com mecanismos de renúncia fiscal pelos quais transfere a agentes privados, com interesses próprios situados além da produção de filmes, a iniciativa e condução das ações que são da sua responsabilidade. O dono do chapéu com o qual todos abanam precisá-lo na cabeça e usá-lo judiciosamente em nome do interesse público.<sup>911</sup>

José Álvaro Moisés, em sentido semelhante, também pondera essa necessidade de se pensar a política cinematográfica como uma indústria complexa e considerando seus elementos sistêmicos:

Ao invés de apoiar o desenvolvimento da produção cinematográfica, como seria de se esperar, e dessa maneira pressionar o mercado de exibição para absorver maior volume de filmes brasileiros, o financiamento, tal como previsto na Lei do Audiovisual, previamente garantido da produção por mecanismo de captação, fez com que, em primeiro lugar, o processo de produção fosse extremamente alongado, frustrando as expectativas dos investidores, frustrando as expectativas de autoridades públicas e parte da mídia quanto aos seus próprios resultados; e, em segundo lugar, fez com que algumas vezes os produtores deixassem de incluir no planejamento do seu trabalho a articulação entre produção e comercialização, isto é, produção, distribuição, exibição e venda dos direitos autorais dos mercados interno e externo, aí incluídos a televisão e o home vídeo. Isso não corresponde a uma vontade, a um desejo ou a uma ausência de desejo por parte dos membros da comunidade de capitalizar e, portanto, de transformar a indústria numa atividade permanente; mas, à medida que as leis de incentivo estimularam fundamentalmente a produção e criaram uma indução nesse sentido. Por vezes, o elemento sistêmico de relação entre produção, comercialização, distribuição e exibição ficou ausente, seja dos mecanismos de fomento do Estado, seja do próprio planejamento que o funcionamento da lei ensejou.<sup>912</sup>

André Gatti reforça o coro no sentido de que a política de fomento não pode lidar com as insuficiências nos polos da distribuição e exibição:

A política econômica e cultural do audiovisual brasileiro não se provou capaz de resolver os problemas mais candentes do setor da produção nacional – a distribuição e exibição desses bens de consumo. O elemento complicador na construção de sistemas de produção e circulação viáveis, sob o ponto de vista do retorno do capital investido, deve-se também ao fato de que, praticamente desde os seus primórdios, a indústria nacional tem-se caracterizado como uma atividade econômica incipiente, ainda que com alguns momentos de euforia. Trata-se aqui da decantada ciclotimia histórica da produção cinematográfica no Brasil. A indústria tem se comportado de uma maneira bastante tímida e frágil para enfrentar os seus verdadeiros problemas

<sup>911</sup> CALIL, C. A. Central do Brasil: O Dono do Chapéu. *Revista Cinemas*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 111, 1999 *apud* ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a Formação da ANCINE (1999-2003)*. *Op. cit.*, 2010.

<sup>912</sup> BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação. Subcomissão do Cinema Brasileiro. Ata da 5ª Reunião Ordinária da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Notas Taquigráficas. Depoimento de José Álvaro Moisés. Brasília, 14 de out. de 1999, p. 14 *apud* ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a Formação da ANCINE (1999-2003)*. *Op. cit.*, 2010.

de infra-estrutura e organização internas. A simples manufatura de filmes não é o único e suficiente alicerce para se construir um verdadeiro projeto industrial: para a sobrevivência da atividade, necessariamente, deve-se integrar a produção e a circulação da mercadoria cinematográfica com a finalidade de se formar um sistema que absorva tal conjunto de obras audiovisuais.<sup>913</sup>

Mesmo cineastas como Luiz Carlos Barreto destacam que o enfrentamento dos problemas da produção vai bem além da disponibilização de recursos para a produção e envolve a imposição de obrigações para o setor da exibição:

[A] Lei do Audiovisual não precisaria nem existir, porque o Governo brasileiro não teria necessidade de abrir mão de parte da sua receita para financiar a produção de cinema, de imagem. No momento em que faz concessão de canais de televisão, como em qualquer parte do mundo, há um chamado caderno de obrigações, que o francês chama de cahier des charges. Quer dizer, ao dar-se uma concessão de televisão ou – vamos dizer -, em linguagem rasteira, uma fábrica de ganhar dinheiro com ponteiro de relógio, faz-se com que o beneficiado venda segundos. Não há melhor concessão do que essa. Qual a mercadoria? Segundos. Desse faturamento obtido, como ocorre na França ou em qualquer lugar, o beneficiado é obrigado a investir x% na produção de imagens, ou seja, de cinema, por exemplo, na produção independentemente de imagens, telefilmes, filmes para cinema. Quer dizer, o Governo não precisaria estar fazendo renúncia fiscal. Ele dá uma concessão e exige uma contrapartida do concessionário, que se vai beneficiar dessa produção, que ele próprio vai usar. Seria uma maneira de o Brasil aumentar enormemente sua produção de imagens, só com esse tipo de política de obter do concessionário uma contrapartida para financiar a produção nacional, de que necessito para colocar meu espelho para a sociedade.<sup>914</sup>

Ao nosso entender, historicamente, o Estado brasileiro sempre atuou de modo defensivo e insuficiente na formação, proteção e desenvolvimento do mercado audiovisual

---

<sup>913</sup> GATTI, André Piero. O mercado cinematográfico brasileiro: uma situação global? In: MELEIRO, A. (Org.). *Cinema no mundo: indústria, política e mercado*. América Latina. São Paulo: Escrituras, 2007, v. II, p. 102-103.

<sup>914</sup> BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação. Subcomissão do Cinema Brasileiro. Ata da 7ª Reunião Ordinária da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Notas Taquigráficas. Depoimento de Luiz Carlos Barreto. Brasília, 12 de nov. de 1999, p. 41 *apud* ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a Formação da ANCINE (1999-2003)*. *Op. cit.*, 2010. Nesse mesmo mote: “A ideia de criar uma receita que saia do consumo e que não onere o Orçamento da República é um caminho. Porém, como diz o Roberto Farias, e eu também já disse, só dinheiro não resolve, porque investir dinheiro do público ou do consumidor nessa situação do mercado é realmente um desperdício de recurso. É preciso que haja uma justa regulação do mercado, pública mas não estatizante, e que identifique a meta de ter uma fatia de mercado que viabilize a indústria nacional, como qualquer indústria nacional. Isso é fundamental” (BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação. Subcomissão do Cinema Brasileiro. Ata da 4ª Reunião Ordinária da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Notas Taquigráficas. Depoimento de Gustavo Dahl. Brasília, 8 de out. de 1999, p. 34-35 *apud* ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a Formação da ANCINE (1999-2003)*. *Op. cit.*, 2010. E ainda “A Lei do Audiovisual foi muito boa, porque proporcionou a retomada da produção do cinema no Brasil. Mas é insuficiente, porque contempla apenas a produção. Precisamos de leis que resolvam de uma vez por todas a relação do cinema brasileiro com a televisão, a distribuição, a exibição, o homevideo, algum mecanismo precisa ser criado. O Estado não deve ser um produtor de cinema, não deve interferir diretamente na produção, mas não pode deixar de ser um mediador das relações econômicas do cinema e deve intervir para regular as relações de distribuição de filmes brasileiros” (Depoimento de Cacá Diegues In: NAGIB, L. *O Cinema da Retomada: Depoimentos de 90 cineastas dos anos 90*. São Paulo: 34, 2002, p. 183) *apud* ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a Formação da ANCINE (1999-2003)*. *Op. cit.*, 2010.

nacional. Evidentemente, a disciplina normativa das atividades econômicas e reorganização do setor há de enfrentar uma grande resistência pelos agentes hegemônicos americanos e, em primeiro momento, da própria opinião pública. Entretanto, é condição necessária para reverter o quadro atual de dependência e subdesenvolvimento, fazendo valer o programa constitucional.

O atual estado da Política Nacional de Cinema e do arcabouço legal para o setor audiovisual não foram suficientes, portanto, para mudar estruturalmente o mercado audiovisual brasileiro e romper com as relações de dominação e dependência frente às companhias americanas. A concretização do programa constitucional depende da retomada da capacidade do Estado de atuar sobre a economia, diversificando e ampliando os instrumentos de organização do mercado audiovisual.

É preciso reconhecer que o modelo liberal das leis de incentivo e, de certo modo, do próprio FSA, quando utilizado defensivamente apenas para manter patamares mínimos de produção, não é suficiente para lidar com os desafios e problemas do setor. O Estado deve atuar concretamente no enfrentamento das questões de distribuição, exibição, infraestrutura, inovação tecnológica, formação de público e demais tópicos abordados ao longo da tese.

## V.5. Dimensão propositiva do direito econômico

O conteúdo é rei.

SUMNER REDSTONE<sup>915</sup>

Mais importante que isto, porém, porque mais urgente e mais viável, é a transformação da estrutura semi-industrial do cinema brasileiro numa estrutura verdadeiramente industrial, através da difusão de uma mentalidade empresarial.

GUSTAVO DAHL<sup>916</sup>

Este tópico busca oferecer um exercício de imaginação institucional, com propostas de reformulação dos atos normativos vigentes a partir dos diagnósticos apresentados ao longo da tese. De partida, queremos apresentar as seis premissas básicas que orientam o prognóstico e as sugestões que serão tratadas a seguir.

Em primeiro lugar, reforçamos uma situação de dominação hegemônica e dependência econômica e cultural do nosso mercado com a produção americana não se coaduna com o tratamento constitucional da soberania, da promoção do desenvolvimento e do pleno exercício dos direitos culturais. O cinema continua sendo uma janela para exploração econômica relevante para o setor, além de uma prática social e cultural amplamente difundida pela população. As políticas públicas devem estar voltadas a viabilizar a apropriação de renda pelos agentes nacionais e a maximização do acesso pelo público.

Ademais, entendemos que a atuação do Estado deve se dar majoritariamente para a formação de uma indústria nacional. Já mencionamos anteriormente que é somente através da organização industrial que o setor brasileiro pode ganhar competitividade e complexidade econômica. O cinema de viés “autoral”, “experimental” ou “cultural” continua sendo relevante, evidentemente, mas não deve ser a tônica pois não tem o condão de atingir a massa de consumidores e proporcionar os retornos econômicos necessários para o desenvolvimento da cadeia produtiva.

Essa política também deve considerar o mercado audiovisual de forma sistemática e integrada, ou seja, considerando não apenas o polo da produção, como também a distribuição, exibição, infraestrutura, a formação de talentos humanos e assim sucessivamente. Do mesmo modo, é preciso refletir como se dão as relações entre os diferentes segmentos da exibição. Mesmo porque, como sabemos, a “vida útil” de uma obra audiovisual é dinâmica, podendo

---

<sup>915</sup> REDSTONE, Sumner *apud* EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme. Op. cit.*, p. 136.

<sup>916</sup> DAHL, Gustavo. Cinema Novo e estruturas econômicas tradicionais. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 5-6, p. 193-204, 1966.

passar por múltiplas janelas (inclusive pulando a estreia em cinema), sofrer edições e alterações de formato de um segmento para outro etc. Seria desejável que a política compreendesse e incorporasse essa variância.

Outrossim, consideramos também que o ponto de partida dessa política industrial deva ser o mercado interno. É verdade que as nações que lograram desenvolver seus mercados orientaram-se em algum momento para a exportação. Entretanto, todas elas também contavam com um mercado interno audiovisual forte, que proporcionou a estruturação de suas companhias nacionais.<sup>917</sup> Gilberto Berovici pondera que a Constituição Federal, nos artigos 3º, inciso II, 170, inciso I, e 219, define a expansão do mercado interno como a principal estratégia de dinamismo econômico – de modo que o desenvolvimento econômico deve ser liderado pela demanda interna a partir da ampliação das relações comerciais e instituição de uma sociedade de consumo de massas.<sup>918</sup> A ampliação do público consumidor de cinema atende uma dupla fundação: dinamizar economicamente a produção nacional e garantir o direito constitucional de acesso à cultura.

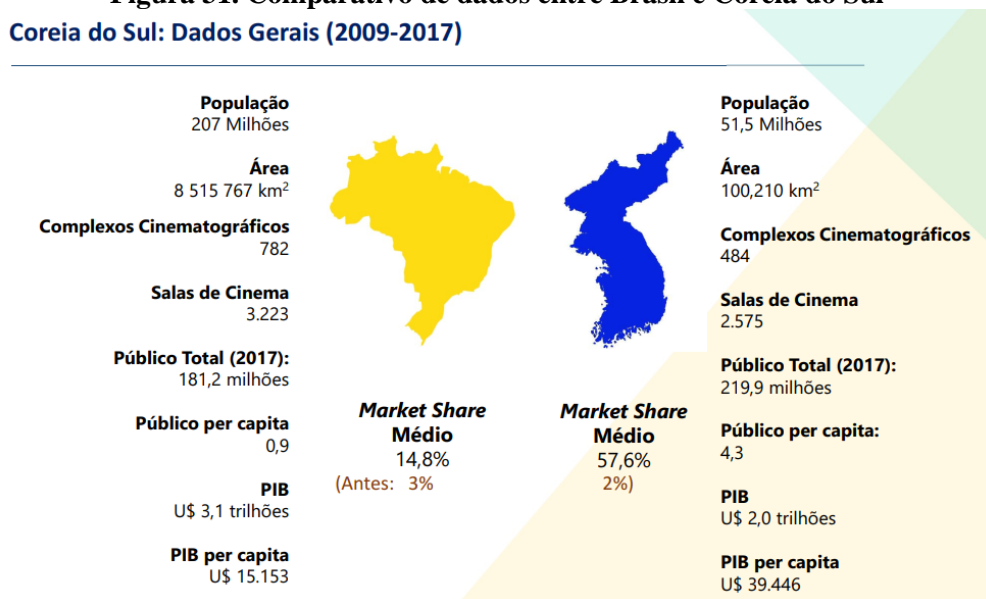
Com efeito, nos casos internacionais estudados (EUA, Japão e Coreia do Sul) e mesmo em outros países com indústrias audiovisuais fortes (Índia e China) o mercado interno possui uma enorme relevância no desenvolvimento setorial. O Brasil, com uma população quatro vezes maior que a coreana, possui um público de cinema com 38,7 milhões de espectadores a menos, se considerado o período de 2009 a 2017:

---

<sup>917</sup> Nelson Pereira dos Santos sobre o assunto diz o seguinte: “Assistimos aos diversos ciclos se fechando porque o cinema brasileiro, seja ele financiado pelo Estado ou pela iniciativa privada, não consegue o retorno do investimento no próprio mercado. E não há condições de termos cinema sem o mercado interno. A grande questão é a seguinte: existe um mercado interno no Brasil, que é muito bom e há também a possibilidade desse mercado crescer, na medida em que milhões de brasileiros comecem a ser incorporados ao mercado de consumo existente. O cinema brasileiro pode existir apenas dentro do seu próprio mercado desde que tenha condições, tenha salas, tenha acesso à distribuição e video home, tenha acesso ao espaço na televisão. Acredito que estamos vivendo novamente esse problema, quer dizer, o ciclo está terminando, e não conseguimos vencer ainda a questão da distribuição e da exibição” (BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação. Subcomissão do Cinema Brasileiro. Ata da 4ª Reunião Ordinária da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Notas Taquigráficas. Depoimento de Nelson Pereira dos Santos. Brasília, 5 de out. de 1999, p. 5 *apud* ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a Formação da ANCINE (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado em Imagem e Som) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010).

<sup>918</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. *Op. cit.*, p. 237.

**Figura 31. Comparativo de dados entre Brasil e Coreia do Sul**  
**Coreia do Sul: Dados Gerais (2009-2017)**



Fonte: ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves (2018).<sup>919</sup>

Consideramos igualmente importante que essa mesma política industrial esteja integrada com a política nacional de inovação tecnológica. Apesar da obra audiovisual ser o ativo central da indústria, todo o seu planejamento, produção, *marketing*, rentabilização e demais aspectos econômicos a ela relacionados são decorrentes da mídia (tecnologia) na qual esta será explorada. Logo, o domínio das tecnologias, não apenas de exibição, mas de equipamentos, efeitos especiais e, mais recentemente, criações a partir de inteligência artificial, continua sendo um fator decisivo para o desenvolvimento econômico e cultural do

<sup>919</sup> ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *A Bem sucedida experiência Sul Coreana no Audiovisual*. Rio de Janeiro: Rio Content Market, 2018.



audiovisual.<sup>920</sup> A saída aqui depende, mais uma vez, da atuação do Estado na implementação de políticas de ciência, tecnologia e indústria integradas, considerando sim as peculiaridades do audiovisual enquanto indústria criativa.<sup>921</sup>

Finalmente, defendemos que o Estado deve ter a capacidade de eleger prioridades a partir do planejamento setorial. Isso significa dizer que o Poder Público pode lançar programas especificamente voltados a certos gêneros cinematográficos, formatos, segmentos de exibição, entre outras definições, dentro da visão estratégica da política. A título de exemplo, por que não lançar editais periódicos para financiamento de produções derivadas de livros, quadrinhos e outras obras preexistentes? Medida esta que poderia fomentar indiretamente outros segmentos da cultura. O risco do dirigismo cultural não pode servir

---

<sup>920</sup> A respeito das inovações na área: “A carência de uma política industrial sistêmica para o audiovisual gera consequências importantes nos seus efeitos, principalmente em meio a uma indústria em que as transformações tecnológicas são tão frequentes. Efetivamente, a proliferação das novas tecnologias de telecomunicações e, em consequência, as novas aplicações das mesmas, gerou profundas mudanças no setor audiovisual, que absorveu o processo de mutação tecnológica em curso com grande intensidade. De fato, em meio às transformações provocadas pelas novas tecnologias digitais, de informação e de telecomunicações, a organização e a propriedade dentro da indústria também mudaram. As novas e maiores companhias não são especializadas em uma atividade específica da cadeia, como produção de filmes, publicidade, exibição cinematográfica, televisão, gravação, e etc., mas essas grandes empresas operam com um variado número de atividades audiovisuais. Por conseguinte, a industrialização da atividade audiovisual gera constantes inovações no setor, sejam elas tecnológicas, processuais e organizacionais, e provocam uma maior complexidade das interações dos atores envolvidos nessa indústria. Essas transformações têm seus impactos intensificados na indústria do audiovisual pelas características intrínsecas do setor. Por exemplo, se uma empresa programadora de canais de televisão monta uma infraestrutura para entrega ou distribuição do canal, os custos marginais para prover o canal aos telespectadores, em determinada área de transmissão, são muito baixos. Já os ganhos de escopo são potencializados em função das particularidades do produto audiovisual que é não-fungível (i.e., não se gasta) e, assim, torna-se extremamente plástico, já que um produto feito originalmente para o mercado cinematográfico pode ser facilmente reformatado para venda em outros mercados: TV por assinatura, vídeo doméstico e VoD. No entanto, apesar das transformações tecnológicas das últimas décadas terem diminuído ‘espaços’ ao melhorar o fluxo entre diferentes pontas da cadeia produtiva pelas diversas janelas de exibição, a fragmentação da cadeia é uma característica marcante. Ainda que em contexto de globalização, com uma maior velocidade de circulação das informações, produtos e recursos, o caráter local (e nacional) de desenvolvimento de capacidades, tecnologia e produção é determinante para maturação e sustentabilidade da indústria” (ZUBELLI, Luana Maira Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual*. *Op. cit.*, p. 234-235).

<sup>921</sup> Citamos novamente Gilberto Bercovici a esse respeito: “De acordo com o disposto no artigo 218 da Constituição de 1988, o papel do Estado na ciência e tecnologia é prioritário, enfatizando a necessidade de um planejamento científico e tecnológico. A política científica e tecnológica está vinculada à política de desenvolvimento. O que a Constituição de 1988 efetivou foi a plena incorporação da ciência e da tecnologia ao processo de superação do subdesenvolvimento e da dependência tecnológica. [...] No Brasil, ciência, tecnologia e indústria dificilmente estão integradas, perpetuando a dependência tecnológica. [...] Uma das grandes questões presentes em uma política de desenvolvimento científico e tecnológico é como enfrentar o monopólio das empresas multinacionais e de sua tecnologia, elaborada para condições muito distintas das dos países periféricos. [...] Uma política de desenvolvimento científico e tecnológico deve se preocupar com a necessidade de criar tecnologia própria e de saber como absorver a tecnologia importada. [...] A autodeterminação tecnológica significa ter a capacidade de tomar decisões autônomas em questões de tecnologia, ou seja, ter a capacidade de gerar, de modo independente, os elementos críticos do conhecimento técnico necessário à obtenção de um produto ou processo. A autonomia tecnológica de um país diz respeito à sua capacidade potencial autônoma de produzir internamente os bens e serviços essenciais para sua estratégia de desenvolvimento nacional” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. *Op. cit.*, p. 212-214).

como pretexto para retirar do Estado sua capacidade de determinação de políticas públicas em prol dos objetivos coletivos formalmente positivados. Evidentemente, este processo pode (e deve) passar por instâncias democráticas, contando com a participação de representantes do setor e sociedade civil de modo geral. Mesmo porque, a rigor, não nos parece possível falar em qualquer tipo de neutralidade na definição das políticas públicas de modo geral, muito menos na seleção de projetos culturais que merecerão algum tipo de financiamento público, mesmo nos casos de leis de incentivo, nas quais a captação de fato é realizada no mercado. Afinal, a própria definição de critérios de pontuação, classificação ou qualificação para acessar os recursos de qualquer programa envolvem decisões de natureza política.

Feitas essas considerações, tratemos a seguir de algumas ideias para reformulação da Política Nacional de Cinema:

1. **PNC:** O PNC é um instrumento fundamental para a organização da atuação do Estado no campo, inclusive na definição de metas e prioridades eleitos conjuntamente com a população. Porém, como vimos, apesar de vinculativo à União, não pareceu determinar de fato os rumos das políticas adotadas ao longo de sua vigência. Imaginamos que seria interessante tornar expresso em lei que a Política Nacional de Cinema e os órgãos que dela fazem parte deverão observar os objetivos, princípios, diretrizes e metas do Plano, prevendo mecanismos para reforçar sua efetividade e adesão de fato nos programas setoriais. A título de exemplo, pode-se estabelecer que cada edital do FSA esteja necessariamente atrelado a uma das metas do PNC ou do plano setorial do CSC.
2. **Conselho Superior de Cinema:** O CSC tem uma função essencial no tripé institucional ao definir aspectos mais gerais da política. Enquanto órgão pluriministerial, formado também por representantes do setor, teria uma enorme capacidade política, mas sua atuação foi restringida nos últimos tempos. Entendemos que é necessário retomar o papel do CSC enquanto responsável pela idealização de um plano setorial, que sirva de ponte entre o PNC e os programas finalísticos de fato, também vinculativo para a atuação da ANCINE e SAV. Para viabilizar uma atuação de maior qualidade do CSC, entendemos que seja necessário que o órgão possa contratar produções de indicadores, pesquisas de mercado e estudos com recursos do FSA – o que nos leva ao próximo tópico.
3. **FSA e gastos administrativos:** A Lei nº 8.313/1991 estabelece que os recursos do FNC não poderão ser utilizadas para manutenção do Ministério da Cultura, exceto para a aquisição ou locação de equipamentos e bens necessários ao cumprimento das

finalidades do fundo (artigo 4º, § 6º), enquanto a Lei nº 11.437/2006 estabelece que os recursos do FSA não poderão ser utilizados para despesas de manutenção administrativa do Ministério ou da ANCINE (artigo 2º, parágrafo único) e as despesas operacionais de planejamento, prospecção, análise e estruturação de operações, contratação, aplicação de recursos, acompanhamento de operações contratadas e divulgação de resultados, necessários à implantação e manutenção das atividades da categoria de programação específica, não poderão ultrapassar o montante correspondente a 5% dos recursos arrecadados anualmente. Essa limitação ignora que a própria Administração também possa ser objeto da política setorial, por exemplo, pelo treinamento de servidores, contratação de profissionais temporários para diminuir o passivo de contas de projeto em análise, produção de estudos, entre outras ações que, no fundo, beneficiam o setor como um todo. Advogamos que a Lei nº 11.437/2006 seja revista para autorizar de forma mais clara gastos que possam subsidiar e aprimorar a Política Nacional de Cinema, sobretudo a produção de indicadores e de estudos de avaliação das metas do plano setorial.

4. **Revisão de incidência da CONDECINE:** Vimos que a CONDECINE possui três hipóteses de incidência e que a sua vinculação com tecnologias específicas fez com que as plataformas de streaming pudessem atuar por anos sem contribuir com o FSA. Nos parece que o ideal seria criar apenas uma hipótese de incidência única sobre as empresas de exibição, tendo por fato gerador a exibição pública de obras audiovisuais, com o faturamento como base de cálculo. Isso simplificaria bastante o sistema e facilitaria sua fiscalização pela Administração. Essa nova CONDECINE poderia ser conciliada com um incentivo fiscal para aqueles exibidores que investirem em obras audiovisuais. A vantagem é criar uma dinâmica de integração direta com o exibidor final, evitando também as burocracias e inseguranças do processo administrativo do fomento direto.
5. **Vinculação da CONDECINE:** No terceiro capítulo explicamos que boa parte dos recursos arrecadados pela CONDECINE não são repassados ao FSA, tanto pela Desvinculação de Receitas da União, quanto por contingenciamentos orçamentários. Isso faz com que, na prática, o setor audiovisual, que a princípio é colocado como um eixo estratégico de desenvolvimento no ordenamento, seja mais onerado em termos fiscais, sem as contrapartidas correspondentes. Nesse contexto, seria importante prever constitucionalmente a impossibilidade de desvinculação dos recursos do FSA, o que pode ser difícil em termos políticos. Como alternativa, ao invés da CONDECINE ou

de parte desta, poderia ser instituída a obrigação dos exibidores de investimento em projetos nacionais, mencionada acima.

6. **Finalidade do FSA:** A previsão dos programas PRODECINE, PRODAV e PROINFRA como destinatários das ações de fomento ao audiovisual (artigo 47 da MP nº 2.228-1/2001 e 4º da Lei nº 12.437/2006) acabam enrijecendo e limitando a liberdade da política setorial. Nos parece pouco útil esse tipo de vinculação no ordenamento, uma vez que o planejamento poderia prever outras prioridades que não se enquadrariam necessariamente no escopo desses programas. Neste caso, tais dispositivos seriam revogados, substituindo-os pela simples atribuição de financiamento da política em prol dos objetivos formalmente positivados. A partir disso, o FSA poderia ser aportado para experiências ainda não testadas como investimentos e empréstimos subsidiado para caixa livre (capital de giro), projetos de inovação tecnológica, exportação de obras, fusões e aquisições entre empresas nacionais, *rebate* para produções internacionais realizadas no país e assim por diante. Ainda a esse respeito, seria interessante experimentar novas formas de contrapartida como, por exemplo, determinar a não alienação da empresa e de seu catálogo a estrangeiros por um certo período de tempo.
7. **Revisão das leis de incentivo:** A revisão das leis de incentivo tem como objetivo simplificar a quantidade de instrumentos existentes, diversificar os tipos de projeto potencial beneficiados e adequá-los ao mecanismo de incentivo fiscal, bem como reduzir as relações de dependência com o capital estrangeiro. Nesse sentido, entendemos que a Lei Rouanet deva continuar financiando projetos de “viés cultural” como festivais, formação profissional, manutenção de acervos e publicações, por exemplo. O artigo 1º-A, que trata do patrocínio incentivado, deveria ser voltado ao financiamento de curtas metragens, médias metragens ou documentários em qualquer duração e formato – uma vez que são obras de menor apelo mercadológico e realmente demandam esse tipo de aporte. As demais obras audiovisuais ficcionais, longas metragens ou séries, inclusive animações, deveriam ser objeto dos FUNCINEs, com a revogação do artigo 1º-A. Em outras palavras, entendemos que é necessário um único instrumento, bem estruturado e desburocratizado, que viabilize a captação de recursos no mercado com participação financeira de seus investidores. Os FUNCINEs também poderiam ser utilizados para projetos de distribuição, expansão do parque exibidor, inovação tecnológica, formação de talentos humanos, entre outras iniciativas voltadas ao desenvolvimento do mercado. Defendemos também a extinção dos

benefícios previstos nos artigos 3º, 3º-A da Lei do Audiovisual e 39, inciso X, da MP nº 2.228-1/2001, uma vez que não nos parece cabível depositar nos agentes estrangeiros a esperança do fomento à produção nacional, além dos problemas de fiscalização e possível evasão fiscal indicados no tópico anterior. Já nos pareceria suficiente considerar a obra investida como nacional, sendo dispensado o benefício fiscal. Alternativamente, caso não se optasse pela extinção desses instrumentos, ideal seria retirar a isenção da CONDECINE remessa para o artigo 3º e, no caso do artigo 39, inciso X, da MP, não conceder a isenção total, também da CONDECINE.

8. **Cota de tela:** É essencial que a cota de tela seja retomada como instrumento de proteção do mercado interno. Contudo, conforme já defendido ao longo da tese, ao invés de se estabelecer uma cota temporária, com atribuição de fixação anual pelo presidente da república, imaginamos que sua definição poderia se dar a partir da própria taxa de ocupação dos filmes estrangeiros em salas. Por exemplo, a cota será sempre fixada em ao menos metade da ocupação do filme estrangeiro no ano anterior. Ademais, a cota de tela deveria ser estabelecida por sessões totais e não número de dias ou salas. Outra ideia, a exemplo da prática sul coreana na televisão, é estabelecer limites de ocupação por títulos de um mesmo país.
9. **Criação de uma rede exibidora pública nacional:** A partir dos dados trazidos no segundo capítulo, nos parece que há um enorme potencial de expansão do mercado exibidor em cidades de médio e pequeno porte. O Estado poderia atuar na criação desse mercado a partir de uma exibidora estatal, com chance de incorporar a rede pública de cinemas já existentes, não apenas federais, mas estaduais e municipais eventualmente aderentes. A despeito da crise incorrida da EMBRAFILME, é verdade que se tratou de uma experiência jurídico-institucional exitosa em seu tempo. Do mesmo modo, a RioFilme e Spcine também tiveram êxito em ampliar o acesso a obras nacionais organizando seus circuitos de exibição local. É evidente que essa proposta (assim como todas as outras) mereceria aprofundamento e mais estudos sobre sua viabilidade. Não obstante, devemos sempre lembrar que é a indústria audiovisual opera, como tantas outras, em escala. Esse tipo de organização poderia dar mais força ao setor de distribuição nacional, maior penetração das obras no território brasileiro,

inclusive interior, e, claro, maior agilidade operacional pelo regime jurídico aplicável às Estatais.<sup>922</sup>

10. **Revisão dos limites de captação e aporte dos programas de financiamento:** Já tratamos também que os limites de captação e aporte dos programas de fomento estão defasados com a realidade do setor. Vale esclarecer que o aumento individual do limite de captação de cada projeto não significa necessariamente um aumento da renúncia fiscal global, uma vez que essa é estabelecida em orçamento e não tem que ser necessariamente mudada. Esse tipo de ajuste é necessário para um impulso qualitativo nas produções (e não apenas quantitativo). Ademais, imaginamos que seria interessante ampliar ainda mais os tetos de captação e aporte em coproduções. A proposta aqui é induzir a formação de novos grupos econômico-empresariais horizontalmente, dada a sua importância na formação de uma indústria, como discutimos no segundo capítulo.
11. **Reinstituição dos benefícios fiscais do Vale-Cultura:** O Vale-Cultura foi uma das poucas experiências de política de Estado especialmente voltada ao polo do acesso pela população e não ao polo da produção. Entendemos que seria interessante recuperar o instrumento pela concessão dos benefícios fiscais que perderam vigência recente, fazendo com que os contribuintes deixassem de oferecer o Vale-Cultura aos trabalhadores.
12. **Revisão das regras de prestação de contas:** Também neste capítulo indicamos como o regime jurídico da tomada de contas sobre os valores dispendidos em políticas de fomento foca excessivamente o cumprimento da execução financeira ao invés do objeto proposto. Destarte, não condiz com a realidade da produção, que exige um grande dinamismo e mudanças constantes para se adequar a imprevistos do projeto. Seria ideal que as normas aplicáveis pudessem incorporar esse foco no cumprimento do objeto.

---

<sup>922</sup> Interessante observar que Alex Viány, na primeira metade dos anos 50, advogava pela criação de uma distribuidora única e forte no país. De acordo com Arthur Autran, Alex Viány: “anotando que a distribuição do filme brasileiro é um ‘problema fundamental’, advoga a criação da distribuidora única bancada pelos produtores e com fiscalização do governo, destarte quase toda a renda ficaria com o produtor do filme. Viány atribui a ideia da distribuidora única a Moacyr Fenelon. Enquanto ela não estivesse constituída, recomendava-se que os filmes brasileiros fossem legalmente impedidos de serem distribuídos por empresas estrangeiras ou nacionais que operassem com filmes estrangeiros, pois o produto nacional era utilizado como cabeça de lote obrigando os exibidores a aceitarem produções estrangeiras de baixo nível” (AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro. Op. cit.*, p. 283).

13. **Política de estado de formação de público:** Nos parece que a reconquista do mercado pela produção nacional depende não apenas de medidas voltadas à distribuição e exibição, mas também da aproximação entre o público consumidor com as obras. Daí a importância de uma política de estado voltada a expandir o acesso aos conteúdos nacionais. Mesmo no campo do fomento, editais voltados à produção de obras audiovisuais para o público infantil também serviriam para contribuir com a formação de público para títulos brasileiros no longo prazo.
14. **Fortalecimento do Observatório do Cinema e Audiovisual:** Ao longo da tese, mencionamos que o Estado americano fornecia informações privilegiadas para Hollywood, permitindo que os estúdios pudessem planejar sua expansão global. Realmente, a disponibilidade de dados é essencial e estratégica para o próprio governo, agentes privados, acadêmicos e sociedade em geral. Entendemos que o desenvolvimento do mercado nacional passa por um fortalecimento do Observatório do Cinema e Audiovisual que possa não apenas fornecer dados robustos sobre a área, mas relatórios analíticos que possam subsidiar o planejamento público e privado.

Como dito anteriormente, os itens descritos acima são parte de um ensaio para buscar alternativas ao modelo vigente, com vistas à promoção do desenvolvimento do setor audiovisual em sua dimensão econômica e cultural, com autonomia e soberania a partir das potencialidades do próprio mercado interno. Do ponto de vista normativo, entendemos que esta revisão do quadro normativo deveria ocorrer por meio de um Marco Legal do Audiovisual que tratasse o setor audiovisual em seu sentido mais abrangente, ao invés das regulações fragmentadas a partir de cada mídia e tecnologia como ocorre atualmente. Todavia, sabemos que esse caminho talvez seja o mais difícil de se articular politicamente, tendo em vista os múltiplos interesses incidentes sobre o mercado. Basta observar como as discussões de regulamentação da TV aberta nunca avançaram e as dificuldades de aprovação do projeto de lei do streaming no presente.





## CONCLUSÃO

As obras audiovisuais, dada sua natureza híbrida como bem simbólico e econômico, têm capacidade de transformação da realidade social, cultural e econômica. Em outras palavras, a atividade cinematográfica não apenas é produtora de valor econômico, gerando renda, empregos e reinvestimento em outras áreas, como também influencia os comportamentos, hábitos, formas de ver o mundo e valores culturais da sociedade.

Por esse motivo, muitos países passaram a adotar o setor audiovisual como um vetor estratégico de desenvolvimento. Todavia, a capacidade de promoção do audiovisual depende do enfrentamento das relações de poder e dominação já estabelecidas na economia global.

A indústria audiovisual estadunidense exerce uma posição hegemônica no mundo, mesmo entre os demais países desenvolvidos. Sua inserção é fruto de uma diversidade de fatores que compreendem a precoce organização em moldes industriais, a oportunidade histórica do período entre guerras mundiais, a vanguarda na fronteira tecnológica, a articulação entre suas empresas para defesa de seus interesses em mercados externos e, especialmente, o projeto de promoção desse setor pelo Estado. Com efeito, desde o princípio, o governo compreendeu que as produções audiovisuais ajudavam a difundir seus valores, seus padrões de consumo e o interesse geral sobre seus bens.

Atualmente, apenas quatro países conseguem enfrentar esta hegemonia, considerando-se a participação dos cinemas nacionais nas receitas de bilheteria: China, Índia, Coreia do Sul e Japão. Nos dois últimos casos, analisados nesta tese, verificou-se o protagonismo do Estado na organização e proteção de seus mercados, bem como na viabilização de uma indústria forte e com capacidade de exportação.<sup>923</sup>

No Brasil, a presença das companhias estadunidenses muitas vezes serviu como vetor de desestruturação das alianças entre agentes nacionais e entre arranjos econômicos locais. O poder econômico dos estúdios de Hollywood viabilizou a ocupação em massa dos cinemas brasileiros, o que ocorreu por meio de altos investimentos de marketing, venda de cópias em preços reduzidos – lembrando que aportes para produção já haviam sido amortizados antes mesmo da exportação – e outros expedientes como venda casada de seu catálogo para os exibidores. Ao mesmo tempo, a *Motion Picture Association*, associação responsável pelo

---

<sup>923</sup> Para uma introdução do caso chinês e indiano e que dão pistas que conduzem a conclusões semelhantes, conferir: MARTEL, Frédéric. *Mainstream: A Guerra global das mídias e das culturas*. Op. Cit., p. 213 e seguintes.

*lobby* do setor, junto com o governo dos EUA, conseguiram interferir na aprovação de normas de proteção do mercado, fosse para atrasar ou mesmo impedir a aprovação de novas leis e atos normativos.

A análise da história do direito econômico do cinema no Brasil efetivamente irá indicar que a atuação do Estado sempre esteve atrasada ou aquém das necessidades da produção local – isso sem considerar episódios em que a atuação do Poder Público favoreceu os interesses externos em detrimento dos nacionais. As cotas de tela, por exemplo, um dos primeiros instrumentos de guarida ao mercado nacional, foram recorrentemente aprovadas em patamares bem inferiores à capacidade já instalada de produção das empresas brasileiras.

Infelizmente, em razão de sua formação histórica e das relações de poder estabelecidas no cenário global, o mercado audiovisual brasileiro carrega a marca do subdesenvolvimento. A produção não conseguiu se organizar em moldes industriais, dependendo quase integralmente do financiamento público ou do capital estrangeiro para subsistir. As distribuidoras nacionais, apesar de concentrarem a maior quantidade de títulos lançados, retém para si uma parte diminuta da renda cinematográfica. O setor de exibição, por sua vez, é dominado pela produção estrangeira, que ocupa a quase totalidade das sessões das salas e apropria 80% ou mais das receitas de bilheteria. Logo, não apenas o excedente econômico é incorporado pelas companhias estrangeiras, como a população brasileira não tem acesso às obras nacionais, consumindo prioritariamente a cultura cinematográfica dos EUA.

Esta situação atenta contra muitos dos objetivos positivados na Constituição Federal de 1988. A ordem constitucional da cultura determina que caberá ao Estado garantir o pleno exercício dos direitos culturais, tais como o direito de preservação e promoção do patrimônio cultural, o direito à identidade cultural e o direito de acesso (art. 215). Isso somente será possível em um contexto no qual as obras nacionais possam ser de fato produzidas a partir dos nossos próprios referenciais simbólicos e usufruídas de forma ampla pela população. Outrossim, a Constituição também prevê a soberania como um fundamento da República, princípio da ordem econômica e pressuposto do objetivo fundamental de promoção do desenvolvimento, conforme os arts. 1º, inciso I, 3º, inciso II, 170, inciso I, e 219. Por conseguinte, o mercado audiovisual brasileiro deveria ter capacidade de autodeterminação e internalização de seus centros de decisão econômica e cultural, a fim de contribuir com a melhoria das condições de vida da população por meio do desenvolvimento e pleno exercício dos direitos culturais.

A Política Nacional de Cinema em si é operacionalizada e instrumentalizada a partir do manejo de técnicas jurídicas voltadas a organizar e transformar as estruturas econômicas e

sociais do mercado audiovisual. Logo, o direito econômico do audiovisual está vocacionado a disciplinar as formas de geração, disputa, apropriação e destinação do excedente no setor audiovisual, tanto em sua dimensão econômica quanto cultural, com vistas à concretização dos objetivos previstos na Constituição. Considerada a realidade brasileira, este capítulo do direito econômico visa assim instrumentalizar o mercado audiovisual em prol do desenvolvimento econômico e cultural, superando a assim situação de subdesenvolvimento.

A atuação do Estado “sobre” ou “na” economia pode ganhar múltiplas formas, considerando toda a complexidade da cadeia do audiovisual, que vai muito além dos segmentos de produção, distribuição e exibição. Eis que o Estado lança mão do planejamento (PNC), tributação (CONDECINE), mecanismos de indução (fomento direto e indireto), além da disciplina normativa de comportamentos econômicos (meia-entrada, cotas de talas, dever de prestação de informações etc.).

A análise das políticas e da ordenação do audiovisual aprovadas e implementadas após a vigência da Constituição de 1988 denotam que houve uma priorização na adoção de programas voltados ao financiamento da atividade cinematográfica, com uma ênfase clara no polo da produção. Foram poucas as experiências de políticas direcionadas a assuntos igualmente relevantes como a formação de público ou o desenvolvimento de tecnologias nacionais. Fato é que essa modelagem não teve êxito em assegurar a ampliação da distribuição e exibição das obras nacionais no mercado.

A experiência da EMBRAFILME, das cotas de tela e da reserva de programação na TV Paga ilustram que a disputa de espaço pela produção nacional depende do protagonismo do Estado na criação e organização do mercado. Em outras palavras, eleva-se a importância do caráter funcional e “contra-fático” do direito econômico, como instrumento para transformação das estruturas já sedimentadas de dominação e dependência econômica, tecnológica e cultural. Devemos lembrar que países como Coreia do Sul e Japão chegaram a adotar não apenas cotas de tela, mas sim cotas de importação de filmes estrangeiros, limitando normativamente a invasão de seus mercados pelos estúdios hollywoodianos justamente no momento de formação de suas indústrias nacionais.

A política econômica e revisão do ordenamento dedicado ao cinema poderia considerar uma estratégia de desenvolvimento endógena, é dizer, adotar um programa de industrialização a partir do mercado interno. O Brasil possui uma razoável capacidade produtiva já instalada, ainda que formada de empresas pequenas e independentes, com uma possibilidade concreta de ampliação da rede de exibição no interior do seu território. O país está entre os quinze maiores mercados de cinema do mundo em termos de faturamento,

mesmo com uma ampla parcela da população desatendida de salas. Some-se a isso a enorme criatividade, diversidade e riqueza do patrimônio cultural brasileiros, que pode servir de ativo para o desenvolvimento de novas obras.

Evidentemente, o direito econômico não pode sozinho e isoladamente transformar o estado das coisas, ainda que seja essencial no processo de retomada de nossa soberania e concretização dos objetivos constitucionais. É preciso que o Estado brasileiro também consiga vencer os obstáculos políticos, internos e externos, que atuam na manutenção das relações de dependência e do subdesenvolvimento. Nesse sentido, tão necessária se torna a incorporação do povo no processo político enquanto agente de mudança social que também legitima e impulsiona a ação do Estado.

A disputa sobre o mercado audiovisual brasileiro é uma disputa sobre o nosso futuro. Não se trata apenas da recuperação e apropriação do excedente econômico, mas envolve também as narrativas, visões de mundo, valores e formas de pensar que irão conformar a cultura da sociedade. É no campo simbólico que serão travados os embates sobre nossa própria inserção no mundo, sobre o que queremos ser, quais os nossos sonhos e onde queremos chegar. E é no próprio campo simbólico que residem as disputas do modelo econômico para nosso mercado audiovisual. O direito econômico do audiovisual há de lidar, portanto, com a disciplina jurídica da ordem econômica e cultural com vistas à construção de um novo amanhã, a partir de nossos próprios referenciais, valores, sonhos e símbolos nacionais.

## REFERÊNCIAS

### 1. Livros

- ABREU, Nuno Cesar. *Boca do Lixo: cinema e classes populares*. 2ª ed. Campinas: Unicamp, 2015.
- ALMEIDA, Paulo Sérgio; BUTCHER, Pedro. *Cinema, Desenvolvimento e Mercado*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003.
- ALEM, Nichollas de Miranda; CARBONI, Guilherme; FORTI, Isabela Andrello (Orgs.). *Cadernos de Direito e Cultura*. São Paulo: IDEA, 2017, v. 1.
- AMANCIO, Tunico. *Artes e Manhas da Embrafilme: Cinema estatal em sua época de ouro (1977-1981)*. Niterói: EdUFF, 2000.
- ARAÚJO, Inácio. *Cinema: o mundo em movimento*. São Paulo: Scipione, 1995.
- AUBY, Jean-François. *Le Droit Public de la Culture*. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 2016.
- AUDRÁ JÚNIOR, Mário. *Cinematografia Maristela: memórias de um produtor*. São Paulo: Silver Hawk, 1997.
- AUTRAN, Arthur. *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 2014.
- BALLERINI, Frantiesco. *História do Cinema Mundial*. São Paulo: Summus, 2020.
- BAUMAN, Zygmunt. *Amor Líquido*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Tempos Líquidos*. Rio de Janeiro, Zahar, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Vida para Consumo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BAUMOL, William J.; BOWEN, William G. *Performing Arts: The Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music and Dance*. Millwood: Kraus, 1978.

- BENHAMOU, Françoise. *A Economia da Cultura*. Cotia: Ateliê, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Quartier Latin: São Paulo, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2022.
- \_\_\_\_\_. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 3ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2020.
- \_\_\_\_\_; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: necessidades e possibilidades*. São Paulo: Contracorrente, 2021.
- BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro: Propostas para uma História*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- \_\_\_\_\_. *O que é Cinema?* São Paulo: Brasiliense, 2021.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BOLAÑO, César. *Indústria cultural, informação e capitalismo*. São Paulo: Pólis, 2000.
- \_\_\_\_\_; MANSO, Anna Carolina. *Para uma economia política do audiovisual brasileiro. Cinema, televisão e o novo modelo de regulação da produção cultural*. São Paulo: Escrituras, 2009.
- \_\_\_\_\_. *O Conceito de Cultura em Celso Furtado*. Salvador: Edufba, 2015.
- \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Cultura e desenvolvimento: Reflexões à luz de Furtado*. Salvador: Edufba, 2015.
- BOLDRIN, Michele; Levine, David K. *Against Intellectual Monopoly*. Cambridge, RU: Cambridge University Press, 2008.
- BOTELHO, Isaura. *Dimensões da cultura: políticas culturais e seus desafios*. São Paulo: Sesc, 2016.
- BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- \_\_\_\_\_. *A Produção da Crença: Contribuição para uma Economia dos Bens Simbólicos*. 3ª ed. Porto Alegre: Zouk, 2006.

- \_\_\_\_\_. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- \_\_\_\_\_. *O Poder Simbólico*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Sobre a Televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- BRITTOS, Valério Cruz; KALIKSKE, Andres (Orgs.). *Economia política das indústrias culturais: comunicação, audiovisual e tecnologia*. Porto: Media XXI, 2012.
- BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo. *Política x Técnica no Planejamento: reflexões críticas*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CALABRE, Lia. *Políticas Culturais no Brasil: Dos Anos 1930 ao Século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- CALABRE, Lia (Org.). *Políticas Culturais: pesquisa e formação*. São Paulo: Itaú Cultural, 2012.
- CALABRE, Lia (Org.). *Políticas Culturais: teoria e práxis*. São Paulo: Itaú Cultural, 2011.
- CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1998.
- CARBONI, Guilherme. *A Função Social do Direito de Autor*. Curitiba: Juruá, 2006.
- CARVALHOSA, Modesto. *Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.
- CHAUÍ, Marilena; CANDIDO, Antônio; ABRAMO, Leila; MOSTAÇO, Edélcio. *Política Cultural*. 2ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.
- COELHO, Teixeira. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. 2ª ed. São Paulo: Iluminuras, 2012.
- COHN, Gabriel. *Comunicação e Indústria Cultural: Leituras de análise dos meios de comunicação na sociedade contemporânea e das manifestações da opinião pública, propaganda e 'cultura de massa' nessa sociedade*. 2ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1975.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

- \_\_\_\_\_. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- COSTA, Rodrigo Vieira; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. *Cultura e Direitos Culturais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto; AGUIAR, Marcus Pinto; JÚNIOR, Vicente de Paulo Augusto de Oliveira (Orgs.). *Direitos Culturais: Múltiplas Perspectivas*. Fortaleza: Unifor, 2014, v. I e II.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Teoria dos Direitos Culturais: fundamentos e finalidades*. São Paulo: Sesc, 2018.
- CUNHA, João Manuel dos Santos. *A Lição Aproveitada: Modernismo e Cinema em Mário de Andrade*. Cotia: Ateliê, 2011.
- DAVIS II, Robert T. *The US Army and the Media in the 20th Century*. Leavenworth: CSI, 2009.
- DECHERNEY, Peter. *Hollywood and the Culture Elite: How the Movies Became American*. Nova Iorque: Columbia University, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Hollywood Copyright Wars: From Edison to the Internet*. Nova Iorque: Columbia University, 2013.
- DESBOIS, Laurent. *A Odisseia do Cinema Brasileiro: Da Atlântida a Cidade de Deus*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- DUARTE, Rodrigo. *Indústria Cultural: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- ELSAESSER, Thomas. *Cinema Como Arqueologia das Mídias*. São Paulo: Sesc São Paulo, 2018.
- EPSTEIN, Edward Jay. *O Grande Filme: Dinheiro e Poder em Hollywood*. São Paulo: Summus, 2009.
- SCOREL, Eduardo. *Adivinhadores de Água: Pensando no Cinema Brasileiro*. São Paulo: Cosac Naify, 2005.
- FARJAT, Gérard. *Pour un Droit Économique*. Paris: Presses Universitaires de France, 2004.



- FIELD, Syd. *Roteiro: os fundamentos do roteirismo*. Curitiba: Arte & Letra, 2014.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- \_\_\_\_\_. *O Capitalismo Global*. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Teoria e Política do Desenvolvimento*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (Org.). *Celso Furtado e a Dimensão Cultural do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2013.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Ensaio sobre Cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- GABLER, Neal. *Walt Disney: O Triunfo da Imaginação Americana*. Tradução Ana Maria Mandim 3ª ed. Barueri: Novo Século, 2016.
- GALA, Paulo. *Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão das riquezas das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.
- GALVÃO, Maria Rita; BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema: o nacional e o popular na cultura brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007.
- GEADA, Eduardo. *O Imperialismo e o Fascismo no Cinema*. Lisboa: Moraes, 1976.
- GENTIL, Geneviève. POIRRIER, Philippe. (Orgs.). *Cultura e Estado: a política cultural na França, 1955-2005*. São Paulo: Iluminuras, 2012.
- GOMES, Paulo Emílio Sales. *Cinema: Trajetória do Subdesenvolvimento*. Paz e Terra: São Paulo, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Uma situação colonial?* São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- GONZAGA, Alice. *50 Anos de Cinédia*. Rio de Janeiro: Record, 1987.

- GONZAGA, Alice; GONZAGA, Adhemar. *Gonzaga por Ele Mesmo*. São Paulo: Record, 1989.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- \_\_\_\_\_. *O direito posto e o direito pressuposto*. 9ª ed. Malheiros: São Paulo, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- GREENBERG, Joshua M. *From Betamax to Blockbuster: Video Stores and the Invention of Movies on Video*. Cambridge: MIT, 2008.
- GRIEVESON, Lee. *Cinema and the Wealth of Nations: Media, Capital, and the Liberal World System*. Oakland: University of California, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Policing Cinema: Movies and Censorship in Early-Twentieth-Century America*. Oakland: University of California, 2004.
- HANSON, Stuart. *Screening the World: Global Development of the Multiplex Cinema*. Londres: Palgrave Macmillan, 2020.
- HABERLE, Peter. *Teoria de la Constitucion como ciência de la cultura*. Madrid: Tecnos, 2000.
- HERMAN, Bill D. *The Fight Over Digital Rights: The Politics of Copyright and Technology*. Nova Iorque: Cambridge University, 2013.
- HERMET, Guy. *Cultura & Desenvolvimento*. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2002.
- HOWKINS, John. *Economia Criativa: Como ganhar dinheiro com ideias criativas*. São Paulo: M. Books, 2013.
- IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo: Estrutura Social e Industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979
- \_\_\_\_\_. *Imperialismo e cultura*. Petrópolis: Vozes, 1976.

- \_\_\_\_\_. *Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.
- IKEDA, Marcelo. *Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos*. São Paulo: Summus, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Utopia da Autossustentabilidade: impasses, desafios e conquistas da Ancine*. Porto Alegre: Sulina, 2021.
- JOHNSON, Randal. *The Film Industry in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg, 1987.
- JUVIN, Hervé; LIPOVETSKY, Gilles. *A Globalização Ocidental: Controvérsia sobre a Cultura Planetária*. Barueri: Manole, 2012.
- KIRSNER, Scott. *Inventing the Movies: Hollywo'd's Epic Battle Between Innovation and the Status Quo, from Thomas Edison to Steve Jobs*. [S. l.]: Createspace Independent Publishing Platform, 2008.
- KOPPE, Clayton. BLACK, Gregory. *Hollywood Goes to War: How Politics, Profits and Propaganda Shaped World War II Movies*. Oakland: University of California, 1990.
- KUBISTCHEK, Juscelino. *Por que construí Brasília?* Brasília: Senado Federal, 2000.
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- LEIVA, João (org.). *Cultura nas Capitais: Como 33 Milhões de Brasileiros Consomem Diversão e Arte*. Rio de Janeiro: 17Street Produção Editorial, 2018. *E-book*. Disponível em: <[https://static.poder360.com.br/2018/07/10810\\_Livro\\_Web.pdf](https://static.poder360.com.br/2018/07/10810_Livro_Web.pdf)>. Acesso em: 17 de out. de 2019.
- LIPOVETSKY, Gilles. *A Felicidade Paradoxal: Ensaio sobre a Sociedade do Hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- \_\_\_\_\_. *O Império do Efêmero*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- \_\_\_\_\_; SERROY, Jean. *A Cultura-mundo: Resposta a uma Sociedade Desorientada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *A Tela Global: Mídias Culturais e Cinema na Era Hipermoderna*. Porto Alegre: Sulina, 2009.

- MADSEN, Roy Paul. *The Impact of the Film: How Ideas are Communicated through Cinema and Television*. Nova Iorque: Macmillian, 1973.
- MAIA, Tatyana de Amaral. *Os cardeais da cultura nacional: o Conselho Federal de Cultura na ditadura civil-militar (1967-1975)*. São Paulo: Itaú Cultural, 2012.
- MAIDER, Maraña. *Culture and Development*. Bilbao: Unesco, 2010.
- MARSHALL, Alfred. *Principles of Economics*. Amherst: N.Y. Prometheus Books, 1997.
- MARSON, Melina Izar. *Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine*. São Paulo: Escrituras, 2009.
- MARTEL, Frédéric. *Mainstream: A Guerra global das mídias e das culturas*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- MARTINELLI, Sérgio. *Vera Cruz: imagens e história do cinema brasileiro*. São Paulo: Museu da Imagem e Som, 1987.
- MAZZUCATO, Mariana. *O Estado Empreendedor: Desmascarando o Mito do Setor Público vs. Setor Privado*. São Paulo: Portfolio-Penguim, 2014.
- MCDONALD, Paul. *Video and DVD Industries*. Londres: British Film Institute, 2007.
- MESNARD, André-Hubert. *Droit et politique de la culture*. Paris: Press Universitaires de France, 1990.
- MEYER-BISCH, Patrice; BIDAULT, Mylene. *Afirmar os direitos culturais: comentários à declaração de Friburgo*. São Paulo: Iluminuras, 2014.
- MICELI, Sérgio (Org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984.
- MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. Coimbra: Centelha, 1973.
- \_\_\_\_\_. *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Econômica*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 1979.
- MORENO, Antonio. *Cinema Brasileiro: história e relações com o Estado*. Niterói: EDUFF; Goiânia: CGRAF/UFG, 1994.
- MORIN, Edgar. *Cultura de Massas no Século XX: Espírito do Tempo 1: Neurose*. 10.ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

- NOVIELLI, Maria Roberta. *História do Cinema Japonês*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.
- OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. São Paulo: Singular, 2014.
- \_\_\_\_\_; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- PARANAGUÁ, Paulo Antônio. *A Invenção do Cinema Brasileiro: Modernismo em Três Tempos*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2014.
- PELLAS, Jean-Raphael. *Droit de la culture*. Paris: LGDJ, 2015.
- PEREIRA, Geraldo Santos. *Plano Geral do Cinema Brasileiro: História, Cultura, Economia e Legislação*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1973.
- PONTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. *Droit de la culture*. 2ª ed. Paris: Dalloz, 1996.
- PUTTNAM, David. *The Undeclared War: The Struggle for Control of the World's Film Industry*. Londres: HarperCollins, 1997.
- RABELO, Fernanda Lima. *A Hollywood da Boa Vizinhaça: Imagens do Brasil em Documentários Norte-americanos na Segunda Guerra*. Jundiaí: Paco, 2019.
- RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais: anos 50/60/70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- REEVE, Michelle. *Measuring the Economic and Social Impact of the Arts: A Review*. Manchester: Arts Council of England, 2002.
- REINERT, Erik S. *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.
- REIS, Ana Carla Fonseca (Org.). *Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural, 2008.
- RIOU, Alain. *Le droit de la culture et le droit à la culture*. Paris: ESF, 1996.
- ROCHA, Glauber. *A revolução do cinema novo*. São Paulo: Cosac Naify, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Revisão crítica do cinema novo*. São Paulo: Cosac Naify, 2003

- SABADIN, Celso. *Vocês Ainda Não Ouviram Nada: a Barulhenta História do Cinema Mudo*. São Paulo: Summus, 2009.
- SADOUL, Georges. *História do Cinema Mundial*. São Paulo: Livraria Martins, 1963, v. I.
- SAGASTI, Francisco. *Tecnologia, Planejamento e Desenvolvimento Autônomo*. São Paulo: Perspectiva, 1986.
- SALIBA, Elias Thomé. *Raízes do Riso: A representação humorística na história brasileira: da Belle Époque aos primeiros tempos do rádio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- SCHATZ, Thomas. *Boom and Bust: American Cinema in the 1940s*. Nova Iorque: Charles Scribner's Sons, 1998.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo: UNESP, 2017.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *As Barbas do Imperador: D. Pedro II, um Monarca nos Trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SILVA, Vasco Pereira da. *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Almedina, 2007.
- SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2015.
- SIMÕES, Inimá. *Salas de cinema em São Paulo*. São Paulo: PW, 1990.
- SKLAR, Robert. *História Social do Cinema Americano*. São Paulo: Cultrix, 1978.
- SMIERS, Joost. *Artes sob Pressão: Promovendo a Diversidade Cultural na Era da Globalização*. São Paulo: Escrituras, 2006.
- SOUZA, Allan Rocha de. *Direitos Culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Do Econômico nas Constituições Vigentes*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1961.

- \_\_\_\_\_. *Lições de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SWEENEY, Kevin W. *Buster Keaton: Interviews*. Mississippi: University Press of Mississippi, 2007.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- TOLILA, Paul. *Cultura e Economia: Problemas, Hipóteses, Pistas*. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2007.
- TOULET, Emmanuelle. *O Cinema, Invenção do Século*. São Paulo: Editora Objetiva, 2000.
- TURNER, Graeme. *Cinema como Prática Social*. São Paulo: Summus, 1997.
- UNESCO. *Cultural Development*. Mayenne: Unesco, 1981.
- UNESCO. *Os direitos culturais como direitos do homem*. Porto: Telos, 1970.
- URFALINO, Philippe. *A invenção da política cultural*. São Paulo: Sesc, 2015.
- URWAND, Ben. *A Colaboração: O Pacto entre Hollywood e o Nazismo*. São Paulo: LeYa, 2014.
- VALIATI, Leandro; FIALHO, Letícia do Nascimento (Orgs.). *Atlas Econômico da Cultura: Metodologia I*. Porto Alegre: UFRG/CEGOV, 2017.
- VALIM, Alexandre Busko. *O Triunfo da Persuasão: Brasil, Estados Unidos e o Cinema da Política de Boa-Vizinhança durante a II Guerra Mundial*. São Paulo: Alameda, 2017.
- VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura: Direito e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.
- VAZ, Isabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o Direito Público Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- VIANY, Alex. *Introdução ao Cinema Brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tributais, 1977.

VIDIGAL, Lea. *BNDES: Um Estudo de Direito Econômico*. São Paulo: LiberArs, 2019.

VIEIRA, Mark A. *Irving Thalberg: Boy Wonder to Producer Prince*. Los Angeles: University of California, 2009.

WARD, Larry Wayne. *The Motion Picture Goes to War: The US Government Film Effort during World War I*. Michigan: UMI Research Press, 1981.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura e Materialismo*. São Paulo: UNESP, 2011.

WU, Tim. *The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires*. Londres: Atlantic Books, 2010.

XAVIER, Ismail. *Alegorias do subdesenvolvimento: cinema novo, tropicalismo, cinema marginal*. São Paulo: Cosac Naify, 2012.

XAVIER, Ismail. *Sétima Arte: Um Culto Moderno*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

## **2. Artigos e capítulos de livro**

ACHESON, Keith; MAULE, Christopher J. Understanding Hollywood's Organization and Continuing Success. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 18, n. 4, p. 271-300, 1994.

ALLEN, Robert C. The Movies in Vaudeville: Historical Context of the Movies as Popular Entertainment. In: BALIO, Tino (Org.). *The American Film Industry*. 2ª ed. Madison: The University of Wisconsin, 1985.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As Relações do Brasil com os Estados Unidos em Perspectiva Histórica. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de; BARBOSA, Rubens Antônio (Orgs.). *Relações Brasil-Estados Unidos: Assimetrias e Convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ANDRADE, José Maria Arruda; ALEM, Nichollas. *Crise é bom momento para repensar nossas políticas de incentivo à cultura*. Publicado no CONJUR em 3 de set. de 2017.



- AMANCIO, Tunico. Sob a Sombra do Estado: Embrafilme, Política e Desejo de Indústria. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2008, v. 2.
- ANDRIETTA, Gabriela. Políticas para exibição cinematográfica: a experiência internacional. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 12, n. 1, p. 209-227, 2019.
- AOKI, Tamatsu. Aspectos da Globalização no Japão Contemporâneo. In: BERBER, Peter L.; HUNTINGTON, Samuel. (Orgs.). *Muitas Globalizações: Diversidade Cultural no Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- ASSIS, Paula. Cultura, Política e Mercado: O Cinema Nacional na Era Vargas. *Temáticas*, Campinas, v. 22, n. 43, p. 159-182, 2014.
- BAKKER, Gerben. The Evolution of Entertainment Consumption and the Emergence of Cinema, 1890–1940. In: BIANCHI, Marina (Org.). *The Evolution of Consumption: Theories and Practices*. Bingley: Emerald, 2015.
- BARRENHA, Natalia. E o Estado Entra em Cena (1932-1966). In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2008, v. 1.
- BENJAMIN, Walter. A Obra de Arte na Era da Reprodutibilidade Técnica. In: LIMA, Luiz Costa (Org.). *Teoria da Cultura de Massa*. Paz e Terra: São Paulo, 2010.
- BERCOVICI, Gilberto. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza, p. 253-263, 2013
- \_\_\_\_\_. Ciência e Inovação sob a Constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 916, p. 267-295, 2012.
- \_\_\_\_\_; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v. XLIX, p. 57-77, 2006
- \_\_\_\_\_. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudinei (Orgs.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- \_\_\_\_\_; OCTAVIANI, Alessandro Serafim. Direito e Subdesenvolvimento: O Desafio Furtadiano. In: FURTADO, Rosa Freire D`Aguiar (Org.). *Celso Furtado e a*

*Dimensão Cultural do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.

\_\_\_\_\_. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Política Econômica e Direito Econômico. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 105, p. 389-406, 2010.

BLAUG, Mark. Where are We Now on Cultural Economics? *Journal of Economic Surveys*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 123-143, 2001.

BO, João Lanari. *Reinventando o Japão: Cinema antes e depois de Hiroshima e Nagasaki – Mizoguchi Kenji e Naruse Mikio*. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: <<https://fjisp.org.br/estudos-japoneses/artigo/serie-especial-de-ensaios-reinventando-o-japao/>>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BODDY, William. The Studios Move into Prime Time: Hollywood and the Television Industry in the 1950s. *Cinema Journal*, Champaign, v. 24, n. 4, p. 23-37, 1985.

BOHM, Steffen; LAND, Christopher. No Measure for Culture? Value in the New Economy. *Capital & Class*, Thousand Oaks, v. 33, n. 1, p. 75-98, 2009.

CAMPOS, Renato de. Cinema Brasileiro na Época da Embrafilme: Penetração de Mercado Através da Ação do Estado. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, Araraquara, n.16, p. 157-165, 2005.

CARSON, David O. *et al.* PANEL II: Mickey Mice? Potential Ramifications of Eldred v. Ashcroft. *Fordham Intellectual Property, Media and Entertainment Law Journal*, Nova Iorque, v. 13, n. 3, p. 771-830, 2003. Disponível em: <<https://ir.lawnet.fordham.edu/iplj/vol13/iss3/2/>>. Acesso em: 29 set. 2021.

CATANI, Afrânio Mendes. A Aventura Industrial e o Cinema Paulista (1930-1955). In: RAMOS, Fernão Pessoa (Org.). *História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Art, 1990.

\_\_\_\_\_. A Vera Cruz e os estúdios paulistas nos anos 1950. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2008, v. 1.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995.

- CHAVES, Mariana Guimarães. O Patronato Imperial e o Papel das Artes na Formulação dos Projetos Nacionais (1841-1889). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27º, Natal, 2013. *Anais...* Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013.
- CHOI, Byung-il. Trade Barriers or Cultural Diversity? The Audiovisual Sector on Fire. In: DRAKE, William; WILSON III, Ernest (Orgs.). *Governing Global Electronic Networks: International Perspectives on Policy and Power*. Cambridge: MIT, 2008.
- CHUNG, Insun. Risk or chance: 'the liberalization of foreign film imports' and its impact in Korea and Japan. *International Journal of Cultural Policy*, Londres, v. 24, n. 1, p. 68-84, 2018.
- COELHO, Teixeira. O novo papel dos direitos culturais: Entrevista com Farida Shaheed, da ONU. *Observatório Itaú Cultural*. São Paulo, n. 11, p. 15-26, 2011.
- COMPARATO, Fábio Konder. A Transferência Empresarial de Tecnologia para Países Subdesenvolvidos: Um Caso Típico de Inadequação dos Meios aos Fins. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 77, p. 277-291, 1982.
- CORTS, Kenneth. S. The Strategic Effects of Vertical Market Structure: Common Agency and Divisionalization in the US Motion Picture Industry. *Journal of Economics & Management Strategy*, Hoboken, v. 10, n. 4, p. 509-528, 2001
- COSTA, Flávia Cesarino; CÁNEPA, Laura Loguercio. O Cinema Paulista para Além dos Estúdios. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2008, v. 1.
- COSTA, Flávia Cesarino. Primeiro Cinema. In: MASCARELLO, Fernando (Org.). *História do Cinema Mundial*. 7ª ed. Campinas: Papyrus, 2021.
- COWEN, Tyler. Why I Do Not Believe in the Cost-Disease: Comment on Baumol. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 20, n. 3, p. 207-214, 1996.
- CRAFTON, Donald. *The Talkies: American Cinema's Transition to Sound, 1926-1931*. Nova Iorque: Charles Scribner's Sons, 1998.
- CRANE, Diana. Cultural Globalization and the Dominance of the American Film Industry: Cultural Policies, National Film Industries, and Transnational Film. *International Journal of Cultural Policy*, Londres, RU, v. 20, n. 4, p. 1-18, set. 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10286632.2013.832233>>. Acesso em: 30 nov. 2021.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Plano Nacional de Cultura: do surgimento unânime ao ocaso melancólico. In: BARROS, José Marcio; DUPIN, Giselle (Orgs.). *Diversidade*,

*sustentabilidade e políticas: o Plano Nacional de Cultura do Brasil e a Convenção da Diversidade Cultural*. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2021.

DAHL, Gustavo. Cinema Novo e estruturas econômicas tradicionais. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 5-6, p. 193-204, 1966.

\_\_\_\_\_. Entrevista realizada em 6 de fevereiro de 2009. In: BAHIA, Lia. *Discursos, políticas e ações: processos de industrialização no campo cinematográfico brasileiro*. São Paulo: Itáu Cultural, 2012.

\_\_\_\_\_. *Histórico da Distribuidora da Embrafilme*. [S.l.: s.n.], 1985.

\_\_\_\_\_. Mercado é cultura. *Revista Cultura*, São Paulo, v. VI, p. 66-68, 1977.

DIAS, Elaine. A Representação da Realeza no Brasil: Uma Análise dos Retratos de D. João VI e D. Pedro I, de Jean-Baptiste Debret. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 14 n. 1, p. 243-261, 2006.

DOCE, Cláudia Camardella Rio. Oswald de Andrade e o Cinema. *Revista FronteiraZ*, São Paulo, n. 12, p. 47-59, jun. 2014.

DRUICK, Zoë. "Reaching the Multimillions": Liberal Internationalism and the Establishment of Documentary Film. In: GRIEVESON, Lee; WASSON, Haidee (Orgs.). *Inventing Film Studies*. Londres: Duke University, 2008.

\_\_\_\_\_. The International Educational Cinematograph Institute, Reactionary Modernism, and the Formation of Film Studies. *Revue Canadienne d'Études cinématographiques / Canadian Journal of Film Studies*, Toronto, v. 16, n. 1, p. 80-97, 2007.

DURAND, José Carlos. Cultura como objeto de política pública. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 20, p. 66-72, 2001.

ELLIS, John. Além de "Muito Além do Cidadão Kane": Entrevista com John Ellis. [Entrevista cedida a] Andrea Medrado. *Revista Mídia e Cotidiano*, Niterói, v. 9, n. 9, p. 221-236, 2016.

FABRIS, Annateresa; FABRIS, Mariarosaria. Cinema e Modernidade em Klaxon. *Porto Arte*, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 7-15, 1992.

FARCHE, Bruna Kriek; COUTO, Maria Laura Tolentino Marques. O Cinema a Serviço da Cultura Política Nazista. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 346-364, 2017.

- FELTON, M. V. Evidence of the Existence of the Cost Disease in the Performing Arts. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 18, n. 4, p. 301-312, 1994.
- FREIRE, Rafael de Luna. O Cinema no Rio de Janeiro (1914-1919). In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2008, v. 1.
- FUCHS, Eckhardt; BRUCH, Anne; ANNEGARN-GLÄSS, Michael. Introduction: Educational Films: A Historical Review of Media Innovation in Schools. *Journal of Educational Media Memory and Society*, Oxford, v. 8, n. 1, p. 1-13, 2016.
- FURTADO, Celso. A economia da cultura. In: FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- \_\_\_\_\_. Criatividade cultural e desenvolvimento dependente. In: FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (Org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- \_\_\_\_\_. Economia e Cultura. In: FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (Org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- GAMO, Alessandro; MELO, Luís Alberto Rocha. Histórias da Boca e do Beco. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2018, v. 2.
- GATTI, André Piero. O mercado cinematográfico brasileiro: uma situação global? In: MELEIRO, A. (Org.). *Cinema no mundo: indústria, política e mercado*. América Latina. São Paulo: Escrituras, 2007, v. II.
- GIMENEZ, Fernando Antonio Prado. A competição na distribuição do cinema Brasileiro de 1995 a 2017. *Revista Livre de Cinema*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 83-93, 2019.
- GOMERY, J. Douglas. The Coming of Television and the 'Lost' Motion Picture Audience. *Journal of Film and Video*, Filadélfia, v. 37, n. 3, p. 5-11, 1985.
- \_\_\_\_\_. The "Warner-Vitaphone Peril": The American Film Industry Reacts to the Innovation of Sound. *Journal of the University Film Association*, Filadélfia, v. 28, n. 1, p. 11-19, 1976.
- GOMES, Paulo Emílio Salles. A Expressão Social dos Filmes Documentais no Cinema Mudo Brasileiro (1898-1930). In: CALIL, C. A; MACHADO, M. T. (Orgs.). *Paulo Emílio, um Intelectual na Linha de Frente*. São Paulo: Brasiliense: Embrasil, 1986.

- GRANTHAM, Bill. America the Menace: France's Feud with Hollywood. *World Policy Journal*, Durham, v. 15, n. 2, p. 58-65, 1998.
- GRAU, Eros Roberto. Comentários à Constituição do Brasil – artigo 170, caput e inciso I. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GUIMARÃES, Adalberto Rafael; BORGES, Telma. Música, Cinema e Literatura na Crítica de Mário de Andrade, em Klaxon: Mensário de Arte Moderna. *Terra Roxa e Outras Terras*, Londrina, v. 24, p. 27-38, 2012.
- GUNNING, Tom. The Cinema of Attraction[s]: Early Film, Its Spectator and the Avant-Garde. In: STRAUVEN, Wanda (Org.). *The Cinema of Attractions Reloaded*. Amsterdã: Amsterdam University, 2006.
- GUBACK, Thomas. Hollywood's International Market. In: BALIO, Tino (Org.). *The American Film Industry*. 2ª ed. Madison: The University of Wisconsin, 1985.
- HADIDA, Allègre L. *et al.* Hollywood Studio Filmmaking in the Age of Netflix: A Tale of Two Institutional Logics. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 45, n. 3, p. 213–238, 2021.
- HEFFNER, Hernani. Cinédia. In: RAMOS, Fernão Pessoa; MIRANDA, Luiz Felipe (Orgs.). *Enciclopédia do Cinema Brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Senac, 2012.
- HEILBRUN, James. Baumol's Cost Disease. In: TOWSE, Ruth (Org.). *A Handbook of Cultural Economics*. 2ª ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2011
- HERNANDEZ, Álvaro David Hernández. The Anime Industry, Networks of Participation, and Environments for the Management of Content in Japan. *Arts*, Basileia, v. 7, n. 3, p. 42, 2018.
- HERSCOVICI, Alain. A Economia Política da Informação, da Cultura e da Comunicação: questões metodológicas e epistemológicas. Uma apresentação geral. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, São Cristóvão, v. V, n. 3, p. 5-14, 2003.
- HILDERBRAND, Lucas. The Art of Distribution: Video on Demand. *Film Quarterly*, Berkeley, v. 64, n. 2, p. 24-28, 2010.
- HIRANO, Kyoko. The Banning of Japanese Period Films by the American Occupation. *International Studies of the Modern Image*, Tóquio, v. 1, p. 193-208, 1987.

- HOHLFELDT, Antonio. Muito além da Tevê Globo. *Revista Famecos*, Porto Alegre, n. 5, p. 107-110, 1996.
- HOLT, Jennifer. In *Deregulation We Trust: The Synergy of Politics and Industry in Reagan-Era Hollywood*. *Film Quarterly*, Los Angeles, v. 55, n. 2, p. 22-29, 2001.
- HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. A Indústria Cultural: O Iluminismo como Mistificação de Massas. In: ADORNO, Theodor. *Indústria Cultural e Sociedade*. 5ª ed. Paz e Terra: São Paulo, 2002.
- HUTCHINSON, Ron. The Vitaphone Project. Answering Harry Warner's Question: 'Who the Hell Wants to Hear Actors Talk?' *Film History*, Eastleigh, v. 14, n. 1, p. 40-46, 2002.
- HUTTER, Michael. The Impact of Cultural Economics on Economy Theory. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 20, n. 4, p. 263-268, 1996.
- HWANG, Yusun. Vertical Integration and Market Foreclosure in the Korean Movie Industry. *Yonsei University Working Papers*, Yonsei, 2016.
- JIM, Dal Young. Cultural politics in Korea's contemporary films under neoliberal globalization. *Media, Culture & Society*, Thousand Oaks, v. 28, n. 1, p. 5-23, 2006.
- JOWETT, Garth S. 'A Capacity for Evil': The 1915 Supreme Court Mutual Decision. *Historical Journal of Film, Radio and Television*, Abingdon-on-Thames, v. 9, n. 1, p. 59-78, 1989.
- KAWASHIMA, Nobuko. Film policy in Japan – an isolated species on the verge of extinction? *International Journal of Cultural Policy*. Abingdon-on-Thames, v. 22, n. 5, p. 787-804, 2016.
- \_\_\_\_\_. The Film Industry in Japan — Prospering without Active Support from the State? In: LEE, Hye-Kyung; LIM, Lorraine (Orgs.). *Cultural Policies in East Asia: Dynamics between the State, Arts and Creative Industries*. Nova Iorque: Springer, 2014.
- KIM, Eun; KIM Seongcheol. Online Movie Success in Sequential Markets: Determinants of Video-on-Demand Film Success in Korea. *Telematics and Informatics*, Amsterdã, v. 34, n. 7, p. 987-995, 2017.
- KIM, Milim. The Role of Government in Cultural Industry: Some Observations From Korea's Experience. *Keiko Communication Review*, Tóquio, n. 33, p. 163-182, 2011.
- KIM, Sangho. Cinema demand in Korea. *Journal of Media Economics*, Abingdon-on-Thames, v. 22, n. 1, p. 36-56, 2009.

- KIM, Tae Young; JIN, Dal Yong. Cultural Policy in the Korean Wave: An Analysis of Cultural Diplomacy Embedded in Presidential Speeches. *International Journal of Communication*, Los Angeles, v. 10, p. 5514-5534, 2016.
- KLAMER, Arjo. Accounting for Social and Cultural Values. *De Economist*, Nova Iorque, v. 150, p. 453-473, 2002.
- KOKONIS, Michael. Hollywood's Major Crisis and the American Film "Renaissance". *Gamma: Journal of Theory and Criticism*, Tessalônica, v. 16, p. 169-206, 2008.
- LEE, Kevin. "The Little State Department": Hollywood and the MPAA's Influence on U.S. Trade Relations. *Northwestern Journal of International Law & Business*, Chicago, v. 28, n. 2, p. 371-398, 2008.
- LEE, Sang-woo. Film Trade In Japan Since the 1950s: Government Policies and Media Development. *Keio Communication Review*. Tóquio, n. 26, p. 53-76, 2004
- \_\_\_\_\_; WATERMAN, David. Theatrical Feature Film Trade in the United States, Europe, and Japan Since the 1950s: An Empirical Study of the Home Market Effect. *Journal of Media Economics*, Abingdon-on-Thames, v. 20, n. 3, p. 167-188, 2007.
- LOVRIC, Bruno. From Film Stories to National Soft Power: Policies and Film Content of South Korea, Japan, and China. In: MAGNAN-PARK, Aaron Han Jon; MARCHETTI, Gina; TAN, See Kam (Orgs). *The Palgrave Handbook of Asian Cinema*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.
- MACGOWAN, Kenneth. When the Talkies Came to Hollywood. *The Quarterly of Film Radio and Television*, Los Angeles, v. 10, n. 3, p. 288-301, 1956.
- MALAFIA, Wolney Vianna. Em tempos de distensão: o governo Ernesto Geisel e a Política Nacional de Cultura (1974-1979). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, IV, 2013, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.
- MALTBY, Richard. The Cinema and the League of Nations. In: HIGSON, Andrew; Maltby, Richard (Orgs.). *"Film Europe" and "Film America": Cinema, Commerce and Cultural Exchange, 1920-1939*. Exeter: University of Exeter, 1999.
- MELLO, Patrícia Perrone Campos; ACCIOLY, Clara Lacerda. O Direito Fundamental à Identidade Cultural e o Constitucionalismo em Rede na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do Brasil. *Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 9, n. 23, p. 51-83, 2022.



- MELO, Luís Alberto Rocha. Cinema independente carioca dos anos 1950. *Recine*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 54-63, 2013.
- \_\_\_\_\_. Cinema independente no Brasil: anos 1940-50. In: CONGRESO ASAECA – ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESTUDIOS DE CINE Y AUDIOVISUAL, 4º, 2014, Rosario. *Anais...* Rosário: Universidad Nacional de Rosario, 2014.
- \_\_\_\_\_. O cinema independente no Rio de Janeiro (1940-1950). In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2018, v. 1.
- MERRITT, Russell. Nickelodeon Theaters, 1905-1914: Building an Audience for the Movies. In: BALIO, Tino (Org.). *The American Film Industry*. 2ª ed. Madison: The University of Wisconsin, 1985.
- MESSERLIN, Patrick; PARC, Jimmyn. The Effect of Screen Quotas and Subsidy Regime on Cultural Industry: A Case Study of French and Korean Film Industries. *Journal of International Business and Economy*, Stockton, v. 15, n. 2, p. 57-73, 2014.
- MEYER-BISCH, Patrice. A Centralidade dos Direitos Culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos. *Observatório Itaú Cultural*. São Paulo, n. 11, p. 27-42, 2011.
- MORETTIN, Eduardo. Cinema e Estado no Brasil: A Exposição Internacional da Independência em 1922 e 1923. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 89, p. 137-148, 2011.
- MŌRI, Yoshitaka. The Pitfall Facing the Cool Japan Project: The Transnational Development of the Anime Industry under the Condition of Post-Fordism. *International Journal of Japanese Sociology*, Hoboken, v. 20, n. 1, p. 30-42, 2011.
- MOURA, R. A. Bela Época (Primórdios – 1912), Cinema Carioca (1912 – 1930). In: RAMOS, Fernão Pessoa (Org.). *História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Art, 1987.
- NAM, Siho. The Cultural Political Economy of the Korean Wave in East Asia: Implications for Cultural Globalization Theories. *Asian Perspective*, Baltimore, v. 37, n. 2 p. 209-231, 2013.
- NASCIMENTO, Alberto Freire. Política cultural no Brasil: do Estado ao Mercado. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3º, 2007, Salvador. *Anais...* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2007.
- OCTAVIANI, Alessandro Serafim. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Maurício;

SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PARC, Jimmyn. Business integration and its impact on film industry: The case of Korean film policies from the 1960s until the present. *Business History*, Nova Iorque, 2021, v. 63, n. 5, p. 850-867, 2021.

\_\_\_\_\_. Evaluating the Effects of Protectionism on the Film Industry: A Case Study Analysis of Korea. In: MURSCHETZ, Paul Clemens; TEICHMANN, Roland; KARMASIN, Matthias (Orgs.). *Handbook of State Aid for Film: Finance, Industries and Regulation*. Cham: Springer, 2018.

\_\_\_\_\_; MESSERLIN, Patrick. Screen monopoly and diversity: a comparative study between the Korean and French film industries. *Cultural Trends*, Abingdon-on-Thames, 2014.

PARLOW, Anton; WAGNER, Sabrina. *Netflix and the Demand for Cinema Tickets: An Analysis for 19 European Countries*. Munique: University Library of Munich, 2018.

PASCUAL, Jordi. Cultural Policies, Human Development and Institutional Innovation: Or Why We Need an Agenda 21 for Culture. In: EXPANDING CULTURES ARTS AND LOCAL GOVERNMENT CONFERENCE, jul. 2007, Melbourne, AU. *Proceedings* [...]. [S. l.: s. n.], [2019]. Disponível em: <<http://www.culturaldevelopment.net.au/expandingcultures/downloads/papers/Pascual.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2019.

PEDRO, Jesús Prieto de. Direitos Culturais, o filho pródigo dos Direitos Humanos. *Observatório Itaú Cultural*. São Paulo, n. 11, p. 43-48, 2011.

PEREIRA, Lara Rodrigues. Características do Instituto Nacional de Cinema Educativo: Organização Administrativa e Categorização de suas Narrativas. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, v. 14, p. 1-16, 2020.

PONDILLO, Bob. Mutual Film Corp. v. Industrial Commission of Ohio (1915). In: VILE, John R.; HUDSON JR., David L.; SCHULTZ, David Schultz (Orgs.). *Encyclopedia of the First Amendment*. Washington, D.C.: CQ Press, 2008.

PORT, Jennifer. United States v. Twentieth Century-Fox, et al. and Holl'wood's Feature Films on Early Television. *Film History*, Bloomington, v. 25, n. 4, p. 114-142, 2013.

RAMOS, Fernão Pessoa. A Ascensão do Novo Jovem Cinema. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2018, v. 2.

- \_\_\_\_\_. A grande crise: pós-modernismo, fim da Embrafilme e da pornochanchada. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2018, v. 2.
- \_\_\_\_\_. Cinema Novo/Cinema Marginal: entre curtição e exasperação. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2018, v. 2.
- \_\_\_\_\_. Os novos rumos do cinema brasileiro (1955-70). In: RAMOS, Fernão Pessoa (Org.). *História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Art, 1987.
- RAMOS, Guiomar; MURARI, Lucas. Fragmentos de uma História do Cinema Experimental Brasileiro. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2018, v. 2.
- RAMOS, José Mario Ortiz; AUTRAN, Arthur. *O Cinema Brasileiro das Décadas de 1970 e 1980*. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2018, v. 1.
- \_\_\_\_\_. O cinema brasileiro contemporâneo (1970-1987). In: RAMOS, Fernão Pessoa (Org.). *História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Art, 1987.
- RAMOS, Lécio Augusto. GONZAGA, Adhemar. In: RAMOS, Fernão Pessoa; MIRANDA, Luiz Felipe (Orgs.). *Enciclopédia do Cinema Brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Senac, 2012.
- REIS, Paula Félix dos. Políticas Nacionais de Cultura: o documento de 1975 e a proposta do governo Lula/Gil. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, V, 2009, Salvador. *Anais...* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2009.
- ROMITI, Marco. O Cinema e o Movimento Aparente. *Revista Comunicare*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 52-69, 2015.
- ROSEN, Sherwin. The Economics of Superstars. *American Economic Review*, [S. l.], v. 71, p. 845-858, 1981.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Plano Nacional de Cinema e os próximos 10 anos. In: BARROS, José Marcio; DUPIN, Giselle (Orgs.). *Diversidade, sustentabilidade e políticas: o Plano Nacional de Cultura do Brasil e a Convenção da Diversidade Cultural*. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2021.

- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais no Brasil: Tristes Tradições, Enormes Desafios. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). *Políticas Culturais no Brasil*. EDUFBA: Salvador, 2007.
- SALES, Ivan Borges. “A Coisa” Julgada na Jurisdição Voluntária: Algumas Propostas de Enfrentamento do Tema a Partir da Análise de Caso: Alvará para Atuação de Menores em Espetáculos e Assemelhados. [S.l.:s.n.].
- SALLES, Walter. Prefácio: Cinema em construção. In: DESBOIS, Laurent. *A Odisseia do Cinema Brasileiro: Da Atlântida a Cidade de Deus*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- SANTOS, Márcia Juliana. Cavar, Criticar e Documentar: Aspectos Múltiplos da Produção Fílmica em São Paulo nos Anos de 1920 a 1940. *História*, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 364-382, jul.-dez. 2015.
- SCHVARZMAN, Sheila. Entre Cinearte e Cinédia: Octavio Gabus Mendes e Mulher. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2018, v. 1.
- \_\_\_\_\_. Ir ao Cinema em São Paulo nos Anos 20. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 25, n. 49, p. 153-174, 2005.
- SCHWARCZ, Lilia Katri Moritz. A Natureza como Paisagem: Imagem e Representação no Segundo Reinado. *Revista USP*, São Paulo, n. 58, p. 6-29, 2003.
- SEN, Amartya. How Does Culture Matter? In: RAO, Vijayaendra; WALTON, Michael (eds.). *Culture and Public Action*. California: Stanford, 2004.
- SHAO, W. Ming. Is There No Business Like Show Business? Free Trade and Cultural Protectionism. *Yale Journal of International Law*, New Haven, v. 20, p. 105-150, 1995.
- SHIM, Doobo. South Korean Media Industry in the 1990s and the Economic Crisis. *Prometheus*, Abingdon-on-Thames, v. 20, n. 3, p. 337-350, 2002.
- SILVA, Júlio Cezar Bastoni da. Depois do “Sarampão Antropofágico”: O Cinema na Obra de Oswald de Andrade Pós-1930. *Terra Roxa e Outras Terras*, Londrina, v. 29, p. 52-63, 2015.
- SILVA, Rosimeri de Carvalho. Uma década de Plano Nacional de Cultura – o que aprendemos? In: BARROS, José Marcio; DUPIN, Giselle (Orgs.). *Diversidade, sustentabilidade e políticas: o Plano Nacional de Cultura do Brasil e a Convenção da Diversidade Cultural*. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2021.

- SILVEIRA, Rafael Gavião da Silveira; CARVALHO, Francione Oliveira Carvalho. Embrafilme X Boca do Lixo: as relações entre financiamento e liberdade no cinema brasileiro nos anos 70 e 80. *Aurora*, São Paulo, v. 8, n. 24, p. 73-93, 2016.
- SIMIS, Anita. A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. *O público e o privado*, Fortaleza, v. 7, n. 14, p. 137-146, 2009.
- \_\_\_\_\_. Cinema e Cineastas em Tempos de Getúlio Vargas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 9, p. 75-80, 1997.
- \_\_\_\_\_. Concine: 1976-1990. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 36-55, 2008.
- \_\_\_\_\_. Política Cultural: O Audiovisual. In: BOLAÑO, César; GOLIN, Cida; BRITTOS, Valérios (Orgs.). *Economia da Arte e da Cultura*. São Paulo: Itaú Cultural, 2010.
- SMITH, Murray. Film Art, Argument, and Ambiguity. *The Journal of Aesthetics and Art Criticism*, [S. l.], v. 64, n. 1, p. 33-42, 2006. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3700490>>. Acesso em: 10 dez. 2021. P. 42.
- SMITH, Roger. A Specter is Haunting Hollywood. *Film Comment*, Nova Iorque, v. 51, n. 2, p. 52-55, 2015.
- SOPOCY, Martin. The Edison-Biograph Patent Litigation of 1901-1907. *Film History*, Bloomington, v. 3, n. 1, p. 11-23, 1989.
- SOUZA, José Inácio de Melo. Aprendendo a Ver Televisão na Década de 1950. *Revista USP*, São Paulo, n. 69, p. 159-180, 2006.
- \_\_\_\_\_. Os Primórdios do Cinema no Brasil. In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2008, v. 1.
- SUNADA, Mitsuru. Competition among movie theatres: an empirical investigation of the Toho–Subaru antitrust case. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 36, n. 3, p. 179-206, 2012.
- \_\_\_\_\_. Vertical Integration in the Japanese Movie Industry. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Nova Iorque, v. 10, n. 2, p. 135-150, 2010.
- TANKEL, Jonathan D. The Impact of The Jazz Singer on the Conversion to Sound. *Journal of the University Film Association*, Filadélfia, EUA, v. 30, n. 1, p. 21-25, 1978.

- TERUI, Takao. Legitimation and Legislation: The Cinematograph Films Act of 1927 and Film as A Serious Form of Art. In: COLLOQUE INTERNATIONAL ÉTUDIANT DU DÉPARTEMENT DES SCIENCES HISTORIQUES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL, 17<sup>o</sup>, 2017, Québec. *Anais...* Québec: Département des Sciences Historiques de l'Université Laval, 2017.
- THOMAS, Jeanne. The Decay of the Motion Picture Patents Company. *Cinema Journal*, Norman, v. 10, n. 10, p. 34-40, 1971.
- THROSBY, David. Economic Circumstances of the Performing Artist: Baumol and Bowen Thirty Years On. *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 20, n. 3, p. 225-240, 1996.
- \_\_\_\_\_. The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 32, n. 1, p. 1-29, 1994.
- TOSAKA, Yuji. The Discourse of Anti-Americanism and Hollywood Movies: Film Import Controls in Japan, 1937—1941. *The Journal of American-East Asian Relations*, Leiden, v. 12<sup>1/2</sup>. 1/2, p. 59-80, 2003.
- TOWSE, Ruth. Creative Industries. In: TOWSE, Ruth (Org.). *A Handbook of Cultural Economics*. 2<sup>a</sup> ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
- VANY, Arthur De; WALLS, W. David. Does Hollywood Make Too Many R-rated Movies? Risk, Stochastic Dominance, and the Illusion of Expectation. *The Journal of Business*, Beaverton, v. 75, n. 3, p. 425-451, 2002.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Motion Picture Profit, the Stable Paretian Hypothesis, and the Curse of the Superstar. *Journal of Economic Dynamics and Control*, Amsterdão, v. 28, n. 6, p. 1035-1057, 2004.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. The Market for Motion Pictures: Rank, Revenue and Survival. *Economic Inquiry*, Hoboken, v. 35, n. 4, p. 783-797, 1997.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Uncertainty in the Movie Industry: Does Star Power Reduce the Terror of the Box Office? *Journal of Cultural Economics*, Nova Iorque, v. 23, n. 4, p. 285-318, 1999.
- TYLOR, Edward. A ciência da cultura. In: CASTRO, Celso (Org.). *Evolucionismo cultural: textos de Morgan, Tylor e Frazer*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- TREVISAN, Anderson Ricardo. Debret e a Missão Artística Francesa de 1816: Aspectos da Constituição da Arte Acadêmica no Brasil. *Plural*, São Paulo, n. 14, p. 9-32, 2007.

- VARELLA, Guilherme. Uma Nova Cultura para o Plano Nacional de Cultura. In: BARROS, José Marcio; DUPIN, Giselle (Orgs.). *Diversidade, sustentabilidade e políticas: o Plano Nacional de Cultura do Brasil e a Convenção da Diversidade Cultural*. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2021.
- VIEIRA, João Luiz. A chanchada e o cinema carioca (1930-1950). In: RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila (Orgs.). *Nova História do Cinema Brasileiro*. São Paulo: Sesc, 2008, v. 1.
- WALTER, Robert H. K. *Constitutional Law: Possible Impact of Television Rule on Motion Picture Censorship*. *California Law Review*, Berkley, v. 39, n. 3, p. 421-429, 1951.
- WASKO, Janet. Hollywood and Television in the 1950s: The Roots of Diversification. In: LEV, Peter (Org.). *Transforming the Screen, 1950-1959*. Nova Iorque: Charles Scribner's Sons, 2003.
- WERTHEIMER, John. Mutual Film Reviewed: The Movies, Censorship, and Free Speech in Progressive America. *American Journal of Legal History*, Oxford, v. 37, n. 2, p. 158-189, 1993.
- WHITE, Timothy R. Hollywood on (Re)Trial: The American Broadcasting-United Paramount Merger Hearing. *Cinema Journal*, Champaign, v. 31, n. 3, p. 19-36, 1992.
- WHITMAN, William F. Anti-Trust Cases Affecting the Distribution of Motion Pictures. *Fordham Law Review*, Nova Iorque, v. 7, n. 2, p. 189-202, 1938.
- YECIES, Brian M. Parleying Culture Against Trade: Hollywood's Affairs With Korea's Screen Quotas. *Korea Observer*, Seul, v. 38, n. 1, p. 1-32, 2007.
- YOO, Seulgi; JEON, Seonghoon. The Effects of Vertical Integration in the Korea Movie Industry: Efficiency Versus Exclusion. *Review of Industrial Organization*, Nova Iorque, v. 61, n. 3, p. 279-296, 2022.
- YU, Eun; JUNG, Jaemin. Impact of vertical integration on movie scheduling in Korea. *Asian Journal of Communication*, Abingdon-on-Thames, v. 31, n. 4, p. 1-20, 2021.
- ZANATTO, Rafael Morato. O I Festival Internacional de Cinema do Brasil (1954). *Revista Portuguesa da Imagem em Movimento*, Lisboa, v. 8, n. 1, p. 101-130, 2021.
- ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. *A Bem sucedida experiência Sul Coreana no Audiovisual*. Rio de Janeiro: Rio Content Market, 2018.

### 3. Teses e dissertações

- ALEM, Nichollas de Miranda. *O Direito Econômico da Cultura: Uma Análise dos Gastos Públicos Indiretos com Cultura*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a Formação da ANCINE (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado em Imagem e Som) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.
- AQUINO, Maria Clara. *Convergência entre Televisão e Web: Proposta de Categorização Analítica*. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- BAXTER, Patrick. *A Comparative Study of the US and Korea Film Industries: History, Structure, and Finance*. Dissertação (Mestrado em Artes) – Pennsylvania State University, State College, 2008.
- BAYEUX, Álvaro Adelino Marques. *Soberania econômica e infraestrutura*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- BUTCHER, Pedro. *Hollywood e o mercado de cinema brasileiro: princípio(s) de uma hegemonia*. Tese (Doutorado em Cinema) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.
- COHEN, Matthew A. *Content Control: The Motion Picture Association of America's Patrolling of Internet Piracy in America, 1996-2008*. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of Kansas, Lawrence, 2011.
- COURT, David. *Shakespeare's Fortune: How Copyright Has Failed Authors and Why It Matters*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Australian National University, Canberra, 2013.
- ESPINOSA, Nanci. *Hollywood e a Contenção do "Mal": Propaganda e Legitimação das Ações de Repressão ao Comunismo na Era McCarthy, 1947-1954*. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- FEIGENBAUM, Harvey B. Hegemony or diversity in film and television? The United States, Europe and Japan. *The Pacific Review*, Abingdon-on-Thames, v. 20, n. 3, p. 371-396, 2007.



- FERREIRA, Suzana Cristina de Souza. *Adhemar Gonzaga e a Cinédia: Imagens de um País que Dança*. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- GOETZINGER, Camila. *Conexões Brasil-Hollywood: o mercado cinematográfico brasileiro e as majors na Associação Brasileira Cinematográfica (1930-1944)*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.
- LINDNER, Maria Luiza Souza Alves. *Políticas para a preservação audiovisual no Brasil (1995-2020) ou: ‘Para que eles continuem vivos através de novos modos de vê-los.’* Tese apresentada ao Programa Multidisciplinar de PósGraduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Cultura e Sociedade. 2013.
- LIMA, Heverton Souza. *A Lei da TV Paga: impactos no mercado audiovisual*. Dissertação (Mestrado em Meio se Processo Audiovisuais) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- MALAFAIA, Wolney Vianna. *Imagens do Brasil: o Cinema Novo e as metamorfoses da identidade nacional*. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.
- MELO, Luís Alberto Rocha. *“Cinema independente”*: Produção, distribuição e exibição no Rio de Janeiro (1948-1954). Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.
- NUNES, Lia. *Panorama histórico das políticas de Estado para o cinema no Brasil: perspectivas de uma indústria (1896-2020)*. Dissertação (Mestrado em Meios e Processos Audiovisuais) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- OCTAVIANI, Alessandro Serafim. *Recursos Genéticos e Desenvolvimento: Os Desafios Furtadiano e Gramsciano*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- PARC, Jimmyn. *An eclectic approach to enhancing the competitive advantage of nations: analyzing the success factors of East Asian economies with a focus on the development of South Korea*. Tese (Doutorado em História Econômica) – Université Paris-Sorbonne, Paris, 2014.
- PEREIRA, Wagner Pinheiro. *O Império das Imagens de Hitler: O Projeto de Expansão Internacional do Modelo de Cinema Nazista na Europa e na América Latina (1933-1955)*. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ROCHA, Felipe Caldeira Marron da. *Política Cultural Audiovisual sob o Prisma do Mecanismo de Investimento Reembolsável da RioFilme*. Dissertação (Mestre em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

SALINAS, Rodrigo Kopke. *O Contrato de Coprodução Audiovisual: Uma Operação Econômica em Rede*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

SANTOS, Aline. *A cota de tela é uma medida que atende às necessidades atuais do mercado do cinema nacional?* Monografia (Graduação em Audiovisual) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SILVA, Vanderli Maria da. *A construção da política cultural no regime militar: concepções, diretrizes e programas (1974-1978)*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SOARES, Pedro Braga Aldighieri. *The Effects of Screen Quotas on Movie Exhibition Market: Evidence from Brazil*. Dissertação (Mestrado em Economia) – PUC Rio, Rio de Janeiro, 2022.

SOUZA, Allan Rocha de. *A Função Social dos Direitos Autorais: Uma Interpretação Civil-constitucional dos Limites da Proteção Jurídica*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, 2006.

STEFANO, Fabiane Rodrigues. *Klaxon e a Crítica de Cinema no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Multime–os) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Objeto de Direito Econômico*. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1976.

ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual: entendendo sua trajetória desde os anos 1990 no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017

#### **4. Notícias, reportagens e outros documentos**

ADALIAN, Josef. *The Hottest Streamer (Right Now): Who is Winning the Platform Wars?* *Vulture*, Nova Iorque, 21 de jun. de 2021.

- ANDRADE, Mário de. Uma Lição de Carlito. *Klaxon*, São Paulo, n. 3, 15 de jul. de 1922.
- ANDRADE, Oswald de. Manifesto Antropófago. *Revista de Antropofagia*, São Paulo, n. 1, 1928.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Festival Internacional de Cinema do Brasil. *O Tempo*, São Paulo, 9 de Mar. de 1954.
- BUKSZPAN, Daniel. 10 Big Successes in Product Placement. *CNBC*, Englewood Cliffs, 29 de jan. de 2014.
- CAESAR, Gabriela. São Paulo abriga 1/3 das Salas de Cinema do País. *GI*, Rio de Janeiro, 3 de nov. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pop-arte/cinema/noticia/sao-paulo-abriga-13-das-salas-de-cinema-do-pais.ghtml>>. Acesso em: 17 out. 2019.
- CARVALHO, Victor. O Processo de Scarlett Johansson contra a Disney que Abala Hollywood: Estratégia de Lançamento de Viúva Negra fez Atriz Entrar em Conflito com o Estúdio. *Observatório do Cinema*, São Paulo, 1 de ago. de 2021.
- CASTRO, Christian. O Audiovisual que Todos Queremos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 9 de fev. de 2018. Opinião. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opinia/o-audiovisual-que-todos-queremos-22381467>>. Acesso em: 17 out. 2019.
- CINEARTE. *Cinearte*, Rio de Janeiro, n. 379, p. 5, 15 de nov. de 1933.
- DAHL, Gustavo. Encontro tenta desvendar novo paradigma do cinema brasileiro. *Revista de Cinema*, São Paulo, 200’.
- D’ALESSANDRO, Anthony. ‘Avengers: Endgame’ \$200M+ Promo Campaign Is Marvel’s Biggest Ever, Surpassing ‘Infinity War’ & More. *Deadline*, Los Angeles, 17 de Abr. de 2019.
- DÁVILLA, Sérgio. ‘Embaixador’ de Hollywood se aposenta. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de jul. de 1995.
- FARIAS, Roberto. Por um mercado comum de cinema. *Filme Cultura*, Rio de Janeiro, 1978.
- FERREIRA, Wilson. Revisitando o Documentário “Muito Além do Cidadão Kane”. *Fórum*, São Paulo, 26 de Mar. de 2014.
- FOLHA DE SÃO PAULO. MPF pede que Ancine divulgue dados do Fundo Setorial do Audiovisual. *Folha de São Paulo*, 7 de out. de 2020.

- G1. Fenômeno ‘Tropa de Elite’ Chega à Moda e Kit Bope Custa R\$ 230. G1, Rio de Janeiro, 1 de out. de 2007.
- GEROW, Aaron. Recent Film Policy and the Fate of Film Criticism in Japan. *Midnight Eye*, [S.l.], 11 de jul. de 2006.
- HOLMES, Mannie. Paolo Sorrentino, Harvey Keitel Share Thoughts on Paris, Immigration and the Power of Films. *Variety*, Nova Iorque, 18 de nov. de 2015.
- LAPORTA, Tais. Mercado audiovisual cresce com Lei da TV Paga e recursos públicos. *G1*, Rio de Janeiro, 29 de nov. de 2016.
- LAUTERJUNG, Fernando. Com novas normas, Ancine acredita na chegada de Funcines para investir em produção e distribuição. *Tela Viva*, São Paulo, 3 de jan. de 2023
- MAGALHÃES, Carlos Wendel; PEREIRA, Lauro Avila. Uma década de Cinemateca. *Comunicação & Memória*, Rio de Janeiro, 2022.
- MAHER, Michael. The Evolution of Product Placement in Film. *Premium Beat*, Nova Iorque, 25 de Mar. de 2016.
- MATOS, Thais. Acha caro ir ao cinema? Entenda como se calcula o valor dos ingressos e a divisão da bilheteria. *G1*, Rio de Janeiro, 26 de out. de 2020.
- MOREIRA, Roberto. Japão, França e Coréia: 3 casos de cinematografia bem sucedidas. *Medium*, [S.l.], 17 de set. de 2019.
- MUNIZ, Diógenes. Após 16 anos, Record compra documentário “Muito Além do Cidadão Kane”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 de ago. de 2009.
- PEREIRA, Joseane. Disney no Brasil? JK Tentou trazer o maior parque de diversões do mundo para cá. *Aventuras na História*, São Paulo, 5 de Mar. de 2020.
- RECLAME AQUI. *Blog Reclame Aqui*, 2021. Streaming é Sucesso, mas Maioria não Assina. Disponível em: <<https://blog.reclameaqui.com.br/pesquisa-reclame-aqui-streaming-e-um-sucesso-mas-maioria-ainda-nao-assina/>>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.
- REDAÇÃO OUTRAS PALAVRAS. Militares e Hollywood: As Relações Perigosas. *Outras Palavras*, [S. l.], 27 jul. 2017. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/poeticas/militares-e-hollywood-as-relacoes-perigosas/>>. Acesso em: 2 de nov. de 2021.
- SOUSA, Ana Paula. Um terço da população do país ainda rejeita filme brasileiro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 de ago. de 2021.

V2DT. What Were the Best-Selling VHS Tapes of All Time? *V2DT*, Aylesbury, 9 de Abr. de 2019.

VASCONCELOS, Eduardo. Streamings: Netflix lidera, enquanto Disney+ e Star+ são as que mais crescem no 4º trimestre de 2022. *Tele.Síntese*, São Paulo, 6 de jan. de 2023.

WAKKA, Wagner. Netflix | Brasil é 3º maior mercado e 2º em número de assinantes. *Canaltech*, São Paulo, 16 de jun. de 2020.

WHITTEN, Sarah. *CNBC*, 2021. The 13 highest-grossing film franchises at the box office. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2021/01/31/the-13-highest-grossing-film-franchises-at-the-box-office.html>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

## 5. Relatórios e documentos digitais

ABRA. Preços e Créditos. *ABRA*, 2021. Disponível em: <<https://abra.art.br/precos-e-creditos-2021/>>. Acesso em: 25 de dez. de 2021.

APRO; SEBRAE; FDC. *Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil*. Brasília, 2016.

ASSOCIAÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PRODUTORES BRASILEIROS. *Relatório da Diretoria. Biênio de 2-6-1934 a 2-6-36*. Rio de Janeiro, 1937.

AUSTRÁLIA. Australian Film Commission. *The Economic Contribution of a Film Project*. Sidney, 2006.

BRASIL. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório das Cotas de Tela. Relatório AIR nº 01/2017/SAM*. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. ANCINE. *Análise dos investimentos do FSA em infraestrutura de exibição no Programa Cinema Perto de Você*. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório nº 01-E/2020/SEC/CTR*. Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_. ANCINE. *Análise de Impacto Regulatório nº 01-E/2020/DIR-LR*. Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2014*. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018*. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019*. Brasília, 2020.

- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2021*. Brasília, 2022.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Comércio Exterior de Serviços Audiovisuais: 2017*. Brasília, 2021.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Estudo: Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual. Ano Base: 2019*. Brasília, 2022.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Informe de acompanhamento de mercado: Monitoramento de Programação (Fontes Secundárias) – 2014*. Brasília, 2015.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Informe de Mercado: Televisão Paga – 2021*. Brasília, 2022.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Manual do produtor: Cinema & Audiovisual*. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Panorama do Mercado de Vídeo por Demanda no Brasil*. Brasília, 2022.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023*. Brasília, 2021.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Plano Anual de Regulação – PAREG 2022*. Brasília, 2022.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Plano de Gestão Anual ANCINE: 2022*. Brasília, 2021.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Público, Renda e Número de Lançamentos por Tipo de Distribuidora 2009 a 2019*. Brasília, 2021.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Relatório de Análise de Impacto, nº 1/17*. Brasília, 2018.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Relatório: Utilização dos mecanismos de fomento geridos pela ANCINE nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (2013-2018)*. Brasília, 2020.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual*. Brasília, 2019.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual 2018*. Brasília, 2020.
- \_\_\_\_\_. ANCINE. *Vídeo sob Demanda: Análise de Impacto Regulatório*. Brasília, 2019. Disponível em: <[https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorios-analise-impacto/relatorio\\_de\\_analise\\_de\\_impacto\\_-\\_vod.pdf/view](https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorios-analise-impacto/relatorio_de_analise_de_impacto_-_vod.pdf/view)>. Acesso em: 5 de dez. de 2021.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador, 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. *As Metas do Plano Nacional de Cultura*. 3ª ed. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. *Como fazer um Plano de Cultura*. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria de Economia Criativa: Políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014*. 2ª ed. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*. Brasília, 2009.

BODANZKY, Laís. *Spicine*. [São Paulo]: Spicine, [2019?]. Disponível em: <[http://spicine.com.br/wp-content/uploads/PPT-Geral\\_Portugu%C3%AAs\\_Powerpoint2-3.pdf](http://spicine.com.br/wp-content/uploads/PPT-Geral_Portugu%C3%AAs_Powerpoint2-3.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2021.

CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. *Relatório Final do 3º Congresso Brasileiro de Cinema*. Porto Alegre, 2000.

ERNST & YOUNG. *Rebuilding Europe: The Cultural and Creative Economy Before and After the COVID-19 Crisis*. Londres, 2021.

EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY. *Focus 2020: World Film Market Trends*. Estrasburgo, 2020.

FIRJAN. *Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil*. Rio de Janeiro, 2019.

IMDBPRO. *Box Office Mojo*, [2019]. *Avengers: Endgame*. Disponível em: <<https://www.boxofficemojo.com/release/rl3059975681/>>. Acesso em: 4 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Box Office Mojo*, 2021. *Top Lifetime Grosses*. Disponível em: <[https://www.boxofficemojo.com/chart/ww\\_top\\_lifetime\\_gross/?area=XWW&ref=bo\\_o\\_cso\\_ac](https://www.boxofficemojo.com/chart/ww_top_lifetime_gross/?area=XWW&ref=bo_o_cso_ac)>. Acesso em: 29 nov. 2021.

IDEA. *Agenda Regulatória para a Música e Audiovisual no Meio Digital*. São Paulo, 2021. Disponível em: <<http://institutodea.com/artigo/agenda-estrategica-para-economia-da-musica-e-do-audiovisual-na-internet/>>. Acesso em: 27 de dez. de 2021.

ITAÚ CULTURAL; DATA FOLHA. *Hábitos culturais III: 2022 – PM745454*. São Paulo, 2022.

JLEIVA CULTURA E ESPORTE. *Pesquisa à base de dados Cultura nas Capitais*. [S. l.: s. n.], [201-]. Disponível em: <<https://www.culturanas capitais.com.br/aceso/>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

- LAYCOCK, Richard. *Finder*, 2021. Serviços de Streaming Mais Populares: Mais de Metade da População Tem Pelo Menos um Serviço de Streaming. Disponível em: <<https://www.finder.com/br/streaming-estatisticas>>. Acesso em: 25 nov. 2021.
- LEIVA, João. *Cultura SP: Hábitos culturais dos paulistas*. São Paulo: Tuva, 2014.
- MORNING CONSULT. *National Tracking Poll #190651*. [S. l.]: Morning Consult, 2019. *E-book*. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/264396/frequency-of-going-to-the-movies-in-the-us/>>. Acesso em: 25 nov. 2021.
- MPA. *2019 THEME Report*. Los Angeles, 2020.
- \_\_\_\_\_. *2020 THEME Report*. Los Angeles, 2021.
- \_\_\_\_\_. *The American Motion Picture and Television Industry: Creating Jobs, Trading Around the World*. Los Angeles, 2021.
- MPAA. *2014 Theatrical Market Statistics Report*. [Los Angeles]: MPAA, 2015. Disponível em: <<https://www.motionpictures.org/press/mpaa-releases-2014-theatrical-market-statistics-report/>>. Acesso em: 26 nov. 2021. p. 4.
- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SPCINE. *Spicine*. São Paulo, 2019.
- NOVA IORQUE. Mayor's Office of Media and Entertainment. *New York City Film & Television Industry: Economic Impact Study 2021*. Nova Iorque, 2021.
- OLSBERG SPI. *The Impact of Film and Television Production on Economic Recovery from COVID-19*. [S. l.: s. n.], 2020. *E-book*.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento. *Relatório de Economia Criativa 2010: economia criativa, uma opção de desenvolvimento*. Brasília, 2012.
- PAIVA, André Ricardo Noborikawa *et al.* *O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro*. São Paulo: Motion Picture Association – América Latina, 2016. Disponível em: <[http://www.icabrasil.org/2016/files/557-corporateTwo/downloads/LOW\\_ESTUDO\\_MPAAL\\_21x30\\_06-06-16.pdf](http://www.icabrasil.org/2016/files/557-corporateTwo/downloads/LOW_ESTUDO_MPAAL_21x30_06-06-16.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2019.
- RUTGERS. Pesquisa à base de dados Thomas A. Edison Papers. [S. l.], 2021. Disponível em: <<https://edisondigital.rutgers.edu/series-notes>>. Acesso em: 25 dez. 2021.
- SPCINE. *Impacto Socioeconômico no Setor Audiovisual de 2015 a 2021*. São Paulo, 2022.



STATISTA. Global Box Office Revenue from 2004 to 2020, by Region. *Statista*, Hamburgo, 2021.

STEPHEN FOLLOWS. The Cost of Movie Prints and Advertising. *Stephen Follows*, Londres, 27 de fev. de 2017.

TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. *O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro*. São Paulo, 2016.

UNESCO. *Cultural Times: The First Global Map of Cultural and Creative Industries*. Paris, 2015.

WRITERS GUILD OF AMERICA WEST. *Screen Credits Manual*. Los Angeles, 2018. Disponível em: <<https://www.wga.org/contracts/credits/manuals/screen-credits-manual>>. Acesso em: 27 de dez. de 2021.

## ANEXO I – ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA CULTURA

Orçamento dos órgãos orçamentários Ministério da Cultura entre 2000 e 2018, sendo 2019 com dotação inicial no Ministério da Cultura e execução no Ministério da Cidadania (2019), 2020 no Ministério da Cidadania, considerando a função cultura, Ministério do Turismo na função cultura para 2021 e 2022

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
<b>Total</b>	<b>4.976.263.783</b>	<b>7.397.917.317</b>	<b>7.381.380.041</b>	<b>5.082.172.626</b>	<b>3.011.904.341</b>	<b>2.742.716.813</b>
2000	73.944.705	106.337.559	107.727.341	80.340.693	80.340.693	65.835.580
2001	75.849.984	117.376.809	112.883.600	96.151.602	96.151.602	64.099.993
2002	43.370.493	120.484.203	121.676.603	66.400.352	66.400.352	46.252.845
2003	53.658.216	104.636.819	104.890.132	51.613.582	51.513.582	33.435.554
2004	58.006.261	111.808.324	111.985.456	78.108.867	78.108.867	46.835.082
2005	92.647.579	151.130.346	185.434.572	146.889.509	146.889.509	109.985.625
2006	130.284.305	164.760.831	180.928.947	151.380.435	151.380.435	95.723.631
2007	142.611.586	332.936.586	334.633.048	252.744.342	89.557.453	86.642.417
2008	172.856.837	306.915.644	289.155.109	171.960.888	100.076.891	99.108.850
2009	244.597.921	280.626.999	257.472.333	210.240.985	112.942.435	112.778.838
2010	362.231.255	498.748.249	512.149.385	306.394.584	201.215.460	185.395.413
2011	402.171.788	487.611.788	499.212.161	309.216.704	151.421.452	151.089.673
2012	574.983.085	691.475.736	845.757.841	569.998.331	246.222.222	235.285.861
2013	729.913.644	1.253.736.082	1.261.723.778	857.470.634	276.483.936	269.777.239
2014	387.191.869	601.066.869	608.095.102	355.756.455	215.106.393	209.258.636
2015	378.476.370	506.289.900	507.421.900	317.759.732	203.678.512	200.504.780
2016	328.763.174	330.715.899	413.736.162	290.358.413	226.766.239	225.660.502
2017	329.963.621	364.848.919	346.240.408	261.099.260	191.961.360	191.744.695
2018	244.191.982	266.329.956	326.306.959	310.934.457	244.624.336	232.892.135
2019	57.008.000	277.429.895	119.223.211	89.188.837	32.910.913	32.305.228
2020	34.803.482	189.861.591	2.031.140	1.881.138	1.881.138	1.881.138
2021	23.950.171	57.606.693	59.626.592	53.996.598	24.055.625	24.021.758
2022	34.787.455	75.181.620	73.068.261	52.286.228	22.214.936	22.201.340

Fonte: elaborado pelo autor a partir do orçamento federal.

**ANEXO II – DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS NA CATEGORIA “INVESTIMENTO” PARA A FUNÇÃO CULTURA**

<b>Ano</b>	<b>Projeto de Lei</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Dotação Atual</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Pago</b>
<b>Total</b>	<b>3.936.170.527</b>	<b>6.207.577.904</b>	<b>6.087.293.997</b>	<b>3.451.395.125</b>	<b>1.202.833.877</b>	<b>906.635.103</b>
2000	35.938.720	70.420.388	66.701.203	41.722.940	41.722.940	26.820.494
2001	20.016.408	64.988.640	68.730.348	44.997.981	44.997.981	20.458.828
2002	22.681.449	98.345.221	100.817.078	30.258.218	30.258.218	12.421.562
2003	25.967.661	84.931.541	82.044.305	19.276.725	19.276.725	5.911.126
2004	32.746.423	109.308.585	96.926.116	44.681.420	44.681.420	12.247.079
2005	48.599.228	138.234.428	129.510.915	73.017.428	73.017.428	37.900.100
2006	76.083.848	130.643.311	148.146.602	115.610.363	115.610.363	28.954.532
2007	102.320.226	242.740.226	271.622.573	147.163.887	27.999.439	27.517.374
2008	128.000.605	187.918.131	264.156.067	114.358.382	24.471.023	23.510.244
2009	140.245.914	228.027.872	207.030.821	136.157.142	22.195.542	21.787.337
2010	268.300.223	412.541.295	436.889.619	204.166.113	67.266.540	49.958.815
2011	250.798.627	330.722.281	290.423.037	162.992.303	21.738.991	21.006.584
2012	445.415.679	646.002.381	899.553.520	416.269.410	88.085.030	85.148.196
2013	845.834.050	1.392.292.458	1.080.602.496	656.803.297	114.909.867	108.112.136
2014	285.464.480	517.074.080	512.582.492	223.942.511	39.976.368	31.017.316
2015	282.311.403	397.540.102	382.346.434	137.055.784	60.904.806	37.825.492
2016	194.222.323	197.273.555	205.793.401	147.383.362	69.093.052	68.942.602
2017	265.419.953	377.283.130	235.152.838	180.355.761	84.348.684	82.911.059
2018	179.063.203	229.129.941	218.963.580	214.805.086	103.393.014	100.836.267
2019	173.877.578	214.117.640	253.691.963	236.095.419	77.683.793	73.082.863
2021	49.134.157	61.570.845	70.721.290	67.901.821	17.533.877	17.301.857

Fonte: Painel do Orçamento Federal

### ANEXO III – ORÇAMENTO DO FUNDO NACIONAL DE CULTURA

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
<b>Total</b>	<b>12.251.350.899</b>	<b>13.866.651.515</b>	<b>15.108.948.242</b>	<b>9.864.522.868</b>	<b>1.653.148.466</b>	<b>1.296.390.867</b>
2000	25.343.000	46.286.118	70.596.468	46.206.254	46.206.254	25.988.821
2001	27.437.652	72.081.198	88.232.230	64.448.333	64.448.333	30.588.954
2002	79.872.960	97.995.460	103.792.460	43.344.608	43.344.608	36.397.827
2003	68.489.496	101.819.376	97.909.505	46.155.343	46.147.345	24.881.680
2004	88.260.996	136.622.579	143.409.960	85.613.267	85.613.267	48.551.044
2005	88.947.357	190.574.557	190.574.557	132.456.544	132.456.544	69.450.640
2006	114.687.887	182.582.195	182.612.195	138.091.942	138.091.942	51.624.959
2007	122.383.003	124.253.003	293.556.010	155.654.927	83.031.011	77.637.715
2008	337.372.329	319.199.875	456.561.383	295.364.274	119.507.155	119.096.426
2009	405.148.887	545.663.887	542.073.564	436.055.736	222.243.229	218.932.601
2010	218.061.082	919.486.256	905.213.918	473.881.056	213.286.688	178.983.303
2011	346.075.011	434.580.621	524.580.621	481.826.270	35.971.352	33.293.793
2012	375.390.348	482.410.348	1.236.797.276	668.640.417	106.681.444	91.366.357
2013	1.147.800.525	1.233.069.443	1.373.081.028	889.373.640	61.252.693	45.051.613
2014	1.220.218.602	1.392.393.602	1.391.418.602	644.834.435	78.865.549	76.949.835
2015	1.188.307.668	1.313.216.367	1.313.666.367	738.795.957	19.452.684	14.679.695
2016	973.614.097	986.055.218	986.670.218	812.713.265	15.736.167	14.466.206
2017	856.348.238	911.921.322	903.003.480	761.624.301	77.731.481	77.187.884
2018	775.800.000	816.320.340	814.918.027	774.600.661	27.956.002	26.536.797
2019	775.800.000	812.991.541	817.940.198	775.000.914	17.213.021	17.113.021
2020	882.013.052	943.336.271	912.760.439	468.031.764	5.039.169	4.739.169
2021	878.888.709	925.199.028	903.324.692	494.567.792	12.164.127	12.164.127

Fonte: Painel do Orçamento Federal

## ANEXO IV – GASTOS PÚBLICOS DIRETOS E INDIRETOS COM O AUDIOVISUAL NO BRASIL

Ano / Política	Gastos públicos indiretos										Gasto público direto		
	Artigo 1º da Lei nº 8.685/1993	Artigo 1º A da Lei nº 8.685/1993	Artigo 3º da Lei nº 8.685/1993	Artigo 3º-A da Lei nº 8.685/1993	Artigo 39 da MP nº 2.228-1/2001	Funcines – Artigo 41 da MP nº 2.228-1/2001	Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) – ANCINE [1]	Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) – SALIC [2]	Redução a zero das alíquotas do PIS/COFINS para importação de projetores [3]	Total de gastos públicos indiretos	Desembolso FSA	Orçamento executado da ANCINE	Orçamento executado Sav
2006	56.603.541,12	-	63.410.817,81	-	5.332.126,15	3.440.000,00	41.474.443,17	112.439.927,06	-	<b>282.700.855,31</b>		33.343.541	-
2007	40.656.169,00	35.258.125,21	37.893.795,91	-	21.046.107,31	1.923.000,00	9.177.552,47	113.520.393,29	-	<b>259.475.143,19</b>		39.660.148	-
2008	38.087.476,00	49.023.841,00	32.626.051,35	-	16.984.296,95	8.185.000,00	6.507.498,32	114.339.117,31	23.351.050,00	<b>289.104.330,93</b>		43.506.640	-
2009	31.530.995,00	44.787.555,87	23.540.872,69	2.500.000,00	11.801.379,34	1.850.000,00	8.490.600,00	92.779.909,69	22.637.756,00	<b>239.919.068,59</b>	355.336.734	56.157.198	-
2010	28.540.751,60	68.667.417,50	29.213.259,66	29.148.359,81	13.092.407,47	9.799.550,00	2.889.790,00	110.637.238,99	15.367.127,00	<b>307.355.902,03</b>	433.360.268	62.936.122	-
2011	24.648.584,00	76.655.766,26	18.940.209,73	25.836.502,59	20.606.789,45	6.500.000,00	5.514.314,22	117.269.207,28	18.852.509,00	<b>314.823.882,53</b>	450.945.599	59.296.533	-
2012	22.824.868,00	66.520.656,34	18.301.981,68	15.770.316,36	19.671.786,42	1.542.207,55	2.653.695,53	116.353.126,58	18.021.212,00	<b>281.659.850,46</b>	416.034.189	70.702.992	-
2013	27.001.035,00	71.605.043,42	22.021.214,76	31.525.653,07	27.983.422,31	3.341.920,97	582.481,67	93.656.122,51	23.680.858,00	<b>301.397.751,71</b>	418.734.732	87.683.887	-
2014	14.899.808,00	68.240.916,44	34.471.362,40	66.807.918,17	60.180.770,97	3.593.194,50	1.622.330,48	87.233.425,92	16.422.294,00	<b>353.472.020,88</b>	457.127.741	103.252.001	-
2015	10.314.581,00	69.682.959,49	33.075.588,72	91.458.902,12	39.041.524,45	13.747.538,00	1.770.000,00	87.879.612,70	15.613.352,00	<b>362.584.058,48</b>	466.077.023	113.175.894	-
2016	9.537.717,00	65.701.829,63	39.926.492,53	113.254.674,52	59.129.695,86	16.904.107,67	1.551.000,00	89.271.052,82	6.546.688,55	<b>401.823.258,58</b>	497.641.000	121.568.738	-
2017	12.676.799,00	55.295.677,46	33.960.089,22	171.708.643,59	85.626.188,20	7.166.816,29	243.000,00	79.971.143,40	5.103.127,48	<b>451.751.484,64</b>	536.825.756	138.917.258	-
2018	15.925.828,00	49.915.834,94	59.835.828,92	168.408.938,73	79.145.076,68	4.160.326,70	138.000,00	81.720.930,09	4.465.910,32	<b>463.716.674,38</b>	549.903.515	123.908.058	-
2019	16.967.238,00	30.388.258,96	33.103.038,55	114.392.408,42	44.287.906,83	4.660.000,00	76.600,00	85.516.059,21	-	<b>329.391.509,97</b>	414.907.569	116.740.878	13.777.078,58

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE, SALIC e Demonstrativo de Gastos da Receita Federal.

[1] Dados obtidos a partir do Observatório do Cinema e Audiovisual para projetos sob gestão da ANCINE.

[2] Dados obtidos do SALIC para projetos sob gestão do Ministério da Cultura.

[3] Na ausência de dados assertivos sobre esse gasto indireto, utilizamos o Demonstrativo de Gastos da Receita Federal no caso da “Redução a zero das alíquotas do PIS/COFINS para importação de projetores”, que contém a projeção para cada ano. Solicitamos estes dados junto à ANCINE mas não obtivemos resposta até o fechamento da Tese.

## ANEXO V – ARRECADAÇÃO DA CONDECINE, RECEITAS DO FSA, DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E EMPENHO, VALORES EM EDITAIS DO FSA E DESEMBOLSOS COM PORCENTAGEM DE EXECUÇÃO

Ano	Arrecadação da CONDECINE	Receitas FSA	Receitas líquidas pós DRU	Dotação orç. autorizada para o FSA	Empenho do Orçamento do FSA	Valores em Editais FSA	Desembolsos	Desembolso/Arrecadação	Desembolso/Empenho
2008	44.730.377,32	241.131.367	194.979.633	62.572.488	59.078.598	-	-	-	-
2009	44.138.114,21	164.944.884	118.159.737	102.716.483	96.765.220	37.000.000	4.500.000,00	10%	5%
2010	49.568.503,45	74.321.411	53.443.486	65.237.792	62.172.082	119.373.405	16.126.380,12	33%	26%
2011	54.623.562,80	239.018.447	225.301.905	217.875.011	217.799.084	172.920.305	34.706.225,72	64%	16%
2012	906.723.688,94	992.259.095	805.985.181	819.524.522	478.377.991	315.564.575	57.021.441,09	6%	12%
2013	1.008.476.532,81	1.115.939.106	903.308.159	988.097.525	729.236.023	529.188.028	123.240.130,05	12%	17%
2014	980.790.473,87	1.280.662.929	1.074.880.909	1.036.668.300	495.229.497	530.343.745	183.166.307,37	19%	37%
2015	1.061.899.920,12	1.200.237.568	988.191.964	996.657.366	653.004.373	443.645.000	319.305.658,05	30%	49%
2016	1.225.071.120,93	1.328.398.619	964.321.389	838.201.907	744.600.731	633.876.720	350.106.455,58	29%	47%
2017	1.133.354.247,05	1.377.383.269	1.035.751.986	748.689.907	720.739.111	424.626.865	501.062.162,72	44%	70%
2018	1.084.135.395,33	1.174.425.649	849.185.259	724.755.700	724.754.549	1.158.374.600	576.744.522,41	53%	80%
2019	1.061.335.327,31	1.260.695.367	942.294.706	724.200.000	722.998.495	37.176.830	546.435.928,15	51%	76%
2020	885.151.143,41	1.596.044.723	1.330.700.676	422.964.998	422.964.998	408.500.000	256.804.823,45	29%	61%
2021	974.274.263,85	1.225.515.563	933.234.072	439.001.281	439.001.281	136.600.000	504.039.429,28	52%	115%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da ANCINE e OCA.

[1] Evolução da dotação orçamentária autorizada para o FSA, em dezembro de cada ano, para cobertura das despesas operacionais, empréstimos reembolsáveis, investimentos retornáveis e valores não reembolsáveis.

[2] Valores anuais empenhados para execução das ações aprovadas pelo Comitê Gestor e de execução financeira do FSA, compreendendo despesas operacionais, empréstimos reembolsáveis, investimentos retornáveis e valores não reembolsáveis.

[3] Montante anual de recursos disponibilizados em editais e chamadas públicas de investimentos retornáveis, apoio (valores não reembolsáveis), financiamento e outras ações do FSA, incluindo eventuais suplementações cujos valores se acrescem no ano em que elas ocorrem.

[4] Recursos desembolsados pelos agentes financeiros aos projetos contratados com o FSA, nas modalidades de apoio, financiamento e investimentos, por ano do desembolso.

## ANEXO VI – CAPTAÇÃO NO MECENATO DA LEI ROUANET NA ÁREA AUDIOVISUAL, POR SEGMENTO (1993-2003)

	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
<b>Audiovisual</b>	<b>6.303,65</b>	<b>304.742,63</b>	<b>5.834.551,48</b>	<b>17.496.403,19</b>	<b>36.436.393,27</b>	<b>32.095.325,31</b>	<b>19.563.582,48</b>	<b>22.730.363,17</b>	<b>45.095.852,93</b>	<b>45.274.649,81</b>	<b>37.676.199,10</b>
Ações de capacitação e treinamento de pessoa											
Cons/Man de salas cine func c.cult com. < 100.000h											
Construção de salas de cinema (< 100 mil hab)											
Difusão	6.303,65			276.363,73	3.125.342,95	3.700.728,75	4.169.000,00	4.131.117,36	10.790.534,72	21.160.594,35	21.811.073,60
Difusão de acerv e conteúdo AV diver meios/suporte											
Difusão de acervo audiovisual								24.000,00		60.000,00	
Difusão de acervo e conteúdo audiovisual											
Distribuição Cinematográfica				34.980,00	629.999,99	210.000,00				290.000,00	
Exibição Cinematográfica					1.507.706,60	196.360,10	1.355.049,37	1.872.101,00	1.728.660,00		
Formação /Pesquisa/Informação											10.200,00
Formação Audiovisual											
Formação/Pesquisa e informação					663.645,31	240.000,00			117.500,00		
Infra-estrutura Técnica Audiovisual							340.769,99		573.143,75	424.663,75	
Jogos eletrônicos de caráter educativo e cultural											
Multimídia				4.998,00	374.686,72	427.257,34	507.125,76	869.358,84	163.098,23	649.360,00	377.695,39
Preservação de acervos audiovisuais											
Preservação/Restauração da Memória Cinematográfica						50.000,00	451.200,00	328.000,00	1.320.300,00	401.566,61	4.151.084,79
Prod. AV curta/média mragem inc rádio/tv edu cult											
Prod. televisiva não seriada de caráter comercial											
Produção Cinematográfica		212.500,00	5.834.551,48	16.066.647,11	24.059.841,56	22.859.212,13	9.571.639,69	9.541.921,89	23.929.838,81	17.015.061,10	6.124.714,75
Produção Cinematográfica de curta metragem											
Produção Cinematográfica de média metragem											
Produção Radiofônica				46.694,47	62.098,00		8.000,00	9.120,65	123.832,21	83.500,00	255.145,00
Produção Televisiva		92.242,63		950.000,00	6.004.572,14	4.411.766,99	3.160.797,68	5.954.743,43	6.348.945,21	5.189.904,00	4.946.285,57
Produção Videofonográfica de curta metragem											
Produção Videofonográfica de média metragem											
Produção de conteúdo audiovisual de curta metragem											
Produção de conteúdo audiovisual de média metragem											
Produção de obras seriadas											
Produção de websérie											
Projetos Audiovisuais Transmidiáticos											
Restauração de acervos audiovisuais											
Rádio/Tvs Educativa											
Rádios e TVs Educativas não comerciais											
Videofonográfica				116.719,88	8.500,00						

Fonte: SALIC/MinC

## ANEXO VII – CAPTAÇÃO NO MECENATO DA LEI ROUANET NA ÁREA AUDIOVISUAL, POR SEGMENTO (2004-2014)

	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014
<b>Audiovisual</b>	<b>50.331.603,34</b>	<b>72.768.324,68</b>	<b>112.439.927,06</b>	<b>113.520.393,29</b>	<b>114.339.117,31</b>	<b>92.779.909,69</b>	<b>110.637.238,99</b>	<b>117.269.207,28</b>	<b>116.353.126,58</b>	<b>93.656.122,51</b>	<b>87.233.425,92</b>
Ações de capacitação e treinamento de pessoa											
Cons/Man de salas cine func c.cult com. < 100.000h									58.855,80	235.401,02	
Construção de salas de cinema (< 100 mil hab)											
Difusão	25.737.053,98	40.614.212,86	55.417.188,64	57.399.797,43	58.522.181,55	44.721.662,78	35.644.627,92	37.598.688,61	21.776.319,05	1.337.676,99	
Difusão de acerv e conteúdo AV diver meios/suporte											
Difusão de acervo audiovisual				277.600,00	232.460,00	7.208.093,31	17.970.959,97	31.836.706,69	47.916.283,36	60.304.488,31	58.739.206,01
Difusão de acervo e conteúdo audiovisual											
Distribuição Cinematográfica				120.000,00	30.000,00	1.000.000,00	272.000,00	763.304,70	50.000,00	30.000,00	254.800,00
Exibição Cinematográfica	1.559.950,00	439.000,00	1.567.327,75	507.756,02	309.750,00	23.478,36	6.233.681,80	7.613.532,95	3.913.959,35	1.033.607,65	13.308,71
Formação /Pesquisa/Informação	2.100.000,00	5.332.200,00	3.167.230,00	1.421.827,00		1.511.765,00	1.237.457,03	1.949.996,25	1.325.597,93		
Formação Audiovisual							565.806,93	1.217.010,50	2.604.933,74	3.723.375,34	4.166.027,43
Formação/Pesquisa e informação			168.458,29	2.305.556,12	4.767.728,47	2.890.596,80	2.256.092,24	2.079.400,80	447.629,61	19.730,00	
Infra-estrutura Técnica Audiovisual		29.996,05	1.054.663,88	120.000,00	165.000,00				430.000,00	520.000,00	257.240,00
Jogos eletrônicos de caráter educativo e cultural										150.000,00	200.000,00
Multimídia	3.207.908,40	4.357.387,13	4.721.130,65	3.438.129,58	3.042.311,63	3.590.726,09	2.061.371,54	1.260.761,00	430.051,30	246.550,96	
Preservação de acervos audiovisuais								3.180.000,00	1.750.000,00		140.569,99
Preservação/Restauração da Memória Cinematográfica	4.413.479,17	6.403.476,52	9.626.713,28	9.242.170,66	8.274.303,44	6.074.745,41	5.282.812,18	298.799,24	1.050.000,00	100.000,00	141.700,00
Prod. AV curta/média mragem inc rádio/tv edu cult											
Prod. televisiva não seriada de caráter comercial											
Produção Cinematográfica	8.999.072,33	10.753.537,36	21.715.986,77	26.060.161,06	27.100.079,55	16.565.946,26	21.485.448,84	12.250.448,90	4.369.203,74	523.640,34	247.400,00
Produção Cinematográfica de curta metragem						168.950,00	284.820,00	1.717.472,54	2.510.463,59	1.579.221,22	1.707.383,72
Produção Cinematográfica de média metragem						515.000,00	4.008.946,66	8.697.543,53	15.943.469,03	14.703.119,37	15.776.279,13
Produção Radiofônica	30.500,00	23.000,00	176.878,00	195.592,94	29.900,00	38.900,00	985.176,85		261.526,58	5.000,00	
Produção Televisiva	4.283.639,46	3.845.200,39	12.364.349,80	12.171.802,48	11.070.402,67	6.320.045,68	4.727.576,51	1.552.802,73	45.517,14	44.200,00	3.000,00
Produção Videofonográfica de curta metragem									359.320,00	936.944,00	293.000,00
Produção Videofonográfica de média metragem								443.750,00	652.842,30	668.190,70	103.000,00
Produção de conteúdo audiovisual de curta metragem											
Produção de conteúdo audiovisual de média metragem											
Produção de obras seriadas							426.000,00	275.500,00	372.732,86	640.000,00	182.934,00
Produção de websérie											
Projetos Audiovisuais Transmidiáticos							172.893,96	749.867,45	739.000,00	713.150,00	296.284,00
Restauração de acervos audiovisuais			2.400.000,00	215.000,00	750.000,00	1.250.000,00	750.000,00	190.273,20	842.704,90	95.136,60	399.885,32
Rádio/Tvs Educativa		970.314,37					327.260,00	630.000,00	900.000,00	700.002,23	
Rádios e TVs Educativas não comerciais						900.000,00	5.743.818,56	2.913.226,19	7.602.716,30	5.346.687,78	4.311.407,61
Videofonográfica			60.000,00	45.000,00	45.000,00		200.488,00	50.122,00			

Fonte: SALIC/MinC



## ANEXO VIII – CAPTAÇÃO NO MECENATO DA LEI ROUANET NA ÁREA AUDIOVISUAL, POR SEGMENTO (2015-2022)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Audiovisual</b>	<b>87.879.612,70</b>	<b>89.271.052,82</b>	<b>79.971.143,40</b>	<b>81.720.930,09</b>	<b>85.516.059,21</b>	<b>74.901.929,67</b>	<b>157.146.187,69</b>	<b>50.783.735,26</b>
Ações de capacitação e treinamento de pessoa							12.204.403,94	2.408.003,56
Cons/Man de salas cine func c.cult com. < 100.000h	265.000,00	100.000,00		1.301.887,56				
Construção de salas de cinema (< 100 mil hab)			264.173,00					
Difusão								
Difusão de acerv e conteúdo AV diver meios/suporte							32.659.724,70	10.360.556,63
Difusão de acervo audiovisual	65.736.619,38	64.424.806,36	45.024.576,49	12.855.944,29	1.090.496,98			
Difusão de acervo e conteúdo audiovisual		138.043,00	14.721.903,27	48.385.518,03	53.797.132,61	35.612.807,26	44.030.113,13	4.768.347,65
Distribuição Cinematográfica	83.970,00		60.022,79					
Exibição Cinematográfica		793.697,00	1.947.250,00	120.000,00				
Formação /Pesquisa/Informação								
Formação Audiovisual	3.643.858,23	3.927.629,05	2.828.500,00	1.959.242,00	7.746.861,91	9.730.321,19	8.354.524,55	263.767,90
Formação/Pesquisa e informação								
Infra-estrutura Técnica Audiovisual	140.000,00							
Jogos eletrônicos de caráter educativo e cultural		200.000,00		300.000,00	400.000,00			
Multimídia								
Preservação de acervos audiovisuais	33.683,16	50.616,11			300.000,00			13.049.873,44
Preservação/Restauração da Memória Cinematográfica								
Prod. AV curta/média mragem inc rádio/tv edu cult							26.750.696,53	7.728.856,31
Prod. televisiva não seriada de caráter comercial	107.555,00	28.200,00	18.300,00	69.626,00	23.700,00			
Produção Cinematográfica								
Produção Cinematográfica de curta metragem	3.631.376,55	2.344.633,05	220.243,25	2.000,00				
Produção Cinematográfica de média metragem	8.242.879,15	11.299.810,19	7.160.130,02	2.072.307,90	631.254,88	806.769,24	378.825,90	
Produção Radiofônica		60.000,00			150.000,00	438.463,79	258.000,00	269.939,66
Produção Televisiva				7.000,00		624.000,00	189.400,00	210.584,95
Produção Videofonográfica de curta metragem	120.000,00	672.000,00	456.400,00		15.585,30			
Produção Videofonográfica de média metragem	119.200,00		600.000,00					
Produção de conteúdo audiovisual de curta metragem		78.994,00	3.337.789,95	3.173.625,50	1.308.821,39	1.605.062,38	3.014.340,42	691.125,66
Produção de conteúdo audiovisual de média metragem		239.101,50	4.000,00	8.362.840,06	11.908.649,50	17.427.029,66	16.934.558,96	2.958.310,29
Produção de obras seriadas	1.125.000,00	656.000,00						
Produção de websérie					254.000,00	53.500,00	469.962,84	825.000,00
Projetos Audiovisuais Transmidiáticos	24.000,00	10.000,00			103.000,00	15,15	97.484,72	300,00
Restauração de acervos audiovisuais	174.228,12	2.351,90	53.137,63		827.000,00			
Rádio/Tvs Educativa								
Rádios e TVs Educativas não comerciais	4.432.243,11	4.245.170,66	3.274.717,00	3.110.938,75	6.959.556,64	8.603.961,00	11.804.152,00	7.249.069,21
Videofonográfica								

Fonte: SALIC/MinC

## ANEXO IX– APORTES DAS ESTATAIS NO MECENATO DA LEI ROUANET POR ÁREA (2010-2019)

Estatual / Ano, Registros e Valor	2010		2013		2016		2019	
	Reg.	Valor	Reg.	Valor	Reg.	Valor	Reg.	Valor
<b>Banco Nacional de Des. Econômico e Social – BNDES</b>	<b>55</b>	<b>37.800.803,31</b>	<b>70</b>	<b>32.267.271,69</b>	<b>84</b>	<b>61.020.862,20</b>	<b>19</b>	<b>23.627.654,58</b>
Artes Cênicas	3	444.440,00	6	1.250.000,00	0	0,00	0	0,00
Artes Integradas	6	1.292.242,85	0	0,00	3	1.150.000,00	0	0,00
Artes Visuais	3	4.823.100,00	4	1.092.309,00	3	1.050.000,00	0	0,00
Audiovisual	2	660.000,00	19	7.011.588,00	21	9.360.000,00	1	100.000,00
Humanidades	2	220.850,00	11	3.283.718,00	11	4.920.000,00	5	988.562,50
Música	5	1.372.000,00	14	4.378.905,00	31	14.380.602,20	1	150.000,00
Patrimônio Cultural	34	28.988.170,46	16	15.250.751,69	15	30.160.260,00	12	22.389.092,08
<b>Banco da Amazônia S.A.</b>	<b>12</b>	<b>567.099,88</b>	<b>1</b>	<b>153.195,00</b>	<b>9</b>	<b>600.000,00</b>	<b>7</b>	<b>420.000,00</b>
Artes Cênicas	3	174.588,88	0	0,00	2	150.000,00	3	150.000,00
Audiovisual	3	136.400,00	0	0,00	2	150.000,00	0	0,00
Humanidades	1	22.000,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Música	4	199.111,00	1	153.195,00	4	250.000,00	3	190.000,00
Patrimônio Cultural	1	35.000,00	0	0,00	1	50.000,00	1	80.000,00
<b>Banco do Brasil S.A.</b>	<b>181</b>	<b>39.645.059,44</b>	<b>124</b>	<b>45.428.025,54</b>	<b>83</b>	<b>40.841.789,91</b>	<b>56</b>	<b>33.200.723,12</b>
Artes Cênicas	44	8.050.803,23	38	9.039.291,95	26	8.503.173,76	14	5.167.148,00
Artes Integradas	18	5.532.905,15	3	780.661,78	0	0,00	0	0,00
Artes Visuais	28	11.642.169,72	26	24.604.474,59	16	20.409.698,50	13	17.729.030,00
Audiovisual	47	5.487.253,70	30	4.506.102,22	24	4.151.749,15	19	2.848.097,12
Humanidades	7	1.159.219,47	7	899.295,00	4	413.500,00	1	25.000,00
Música	37	7.772.708,17	20	5.598.200,00	12	7.278.923,50	7	1.031.448,00
Patrimônio Cultural	0	0,00	0	0,00	1	84.745,00	2	6.400.000,00
<b>Banco do Nordeste do Brasil S.A.</b>	<b>40</b>	<b>3.661.460,80</b>	<b>20</b>	<b>1.887.270,00</b>	<b>11</b>	<b>566.374,04</b>	<b>16</b>	<b>1.226.000,00</b>
Artes Cênicas	3	210.000,00	5	435.000,00	3	145.000,00	4	349.000,00
Artes Integradas	12	1.021.800,00	1	14.500,00	0	0,00	0	0,00
Artes Visuais	0	0,00	1	303.770,00	0	0,00	0	0,00
Audiovisual	10	798.200,00	3	635.000,00	3	105.000,00	2	330.000,00
Humanidades	7	856.460,80	5	193.000,00	0	0,00	3	133.000,00
Música	8	775.000,00	5	306.000,00	4	266.374,04	5	225.000,00
Patrimônio Cultural	0	0,00	0	0,00	1	50.000,00	2	189.000,00
<b>CEF</b>	<b>10</b>	<b>1.191.434,75</b>	<b>13</b>	<b>6.688.445,44</b>	<b>7</b>	<b>1.391.000,00</b>	<b>5</b>	<b>1.203.000,00</b>
Artes Cênicas	0	0,00	1	1.764.000,00	2	950.000,00	1	224.000,00
Artes Integradas	1	420.000,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Artes Visuais	1	333.612,00	1	2.600.000,00	0	0,00	1	18.000,00
Audiovisual	1	26.994,00	1	952.912,99	2	102.000,00	0	0,00
Humanidades	1	22.383,75	5	359.775,00	0	0,00	0	0,00
Música	1	99.800,00	3	450.000,00	3	339.000,00	3	961.000,00
Patrimônio Cultural	5	288.645,00	2	561.757,45	0	0,00	0	0,00
<b>Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás</b>	<b>195</b>	<b>52.005.976,16</b>	<b>66</b>	<b>17.908.472,30</b>	<b>44</b>	<b>8.623.876,20</b>	<b>28</b>	<b>6.779.999,52</b>

Artes Cênicas	54	13.679.472,00	18	5.836.705,79	13	3.962.169,20	19	4.774.999,52
Artes Integradas	24	11.518.170,49	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Artes Visuais	4	285.000,00	6	1.700.000,00	2	188.000,00	2	700.000,00
Audiovisual	30	4.716.528,33	8	1.710.000,00	4	730.107,00	1	75.000,00
Humanidades	25	3.016.342,12	10	1.638.580,00	7	706.000,00	1	75.000,00
Música	41	6.843.269,75	15	2.716.060,00	15	2.267.600,00	5	1.155.000,00
Patrimônio Cultural	17	11.947.193,47	9	4.307.126,51	3	770.000,00	0	0,00
<b>Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT</b>	<b>19</b>	<b>2.302.315,00</b>	<b>76</b>	<b>19.189.730,24</b>	<b>37</b>	<b>5.514.169,88</b>	<b>1</b>	<b>66.000,00</b>
Artes Cênicas	6	608.315,00	21	7.030.023,88	13	1.705.929,90	0	0,00
Artes Integradas	1	100.000,00	2	1.746.280,00	0	0,00	0	0,00
Artes Visuais	0	0,00	27	4.880.963,56	13	2.572.364,48	0	0,00
Audiovisual	4	318.000,00	6	519.851,60	3	478.276,00	0	0,00
Humanidades	0	0,00	6	701.486,48	3	100.990,00	1	66.000,00
Música	8	1.276.000,00	14	4.311.124,72	5	656.609,50	0	0,00
Patrimônio Cultural	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
<b>Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS</b>	<b>460</b>	<b>123.730.602,53</b>	<b>195</b>	<b>39.090.176,92</b>	<b>76</b>	<b>7.789.436,90</b>	<b>46</b>	<b>25.174.095,18</b>
Artes Cênicas	98	31.294.770,08	103	27.480.257,65	74	7.427.021,90	35	15.668.620,43
Artes Integradas	63	16.621.248,93	8	676.386,91	1	27.415,00	0	0,00
Artes Visuais	13	2.868.111,73	3	393.291,50	0	0,00	0	0,00
Audiovisual	112	24.944.227,75	28	3.109.818,51	1	335.000,00	3	446.000,00
Humanidades	53	5.873.309,69	25	1.204.145,67	0	0,00	0	0,00
Música	87	25.879.497,18	16	972.257,75	0	0,00	7	8.349.474,75
Patrimônio Cultural	34	16.249.437,17	12	5.254.018,93	0	0,00	1	710.000,00

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do SALIC.

## ANEXO X – CONTRATOS, RECURSOS CONTRATADOS E DESEMBOLSO TOTAL

Ano	Contratos	Recursos Contratados	Desembolso Total
2009	5	R\$ 6.261.740,00	R\$ 4.500.000,00
2010	24	R\$ 18.967.331,80	R\$ 15.650.780,12
2011	54	R\$ 48.539.782,35	R\$ 29.347.929,12
2012	52	R\$ 44.863.792,32	R\$ 36.962.984,09
2013	89	R\$ 86.457.397,95	R\$ 59.693.474,10
2014	105	R\$ 119.397.329,66	R\$ 99.465.260,69
2015	400	R\$ 267.095.901,18	R\$ 232.426.117,07
2016	581	R\$ 351.017.941,13	R\$ 302.104.237,02
2017	612	R\$ 306.948.555,55	R\$ 477.508.072,72
2018	806	R\$ 552.255.039,76	R\$ 549.326.754,33
2019	687	R\$ 510.673.450,08	R\$ 542.411.132,15
2020	194	R\$ 121.302.113,01	R\$ 121.781.007,73
2021	478	R\$ 350.340.196,05	R\$ 313.496.583,57
2022	387	R\$ 226.613.903,18	R\$ 264.396.012,45
<b>Total</b>	<b>4.474</b>	<b>R\$ 3.090.734.474,02</b>	<b>R\$ 3.049.070.345,16</b>

Fonte: ANCINE, a partir de consulta realizada pelo Fala.Br com resposta em 23 de maio de 2023

## ANEXO XI – RANKING DE BILHETERIA NO BRASIL ENTRE 2009 E 2019

### Ranking dos 20 títulos com maior público (2019)

#	Título no Brasil	Distribuidora	Gênero	País	Data de lançamento	Salas na semana de lançamento	Público em 2019	Renda (R\$) em 2019	PMI (R\$)
1	Vingadores: Ultimato	Disney	Ficção	Estados Unidos	25/04/2019	3.139	19.656.467	338.624.881,00	17,23
2	O Rei Leão	Disney	Ficção	Estados Unidos	18/07/2019	2.305	16.242.804	265.786.968,00	16,36
3	Coringa	Warner	Ficção	Canadá, Estados Unidos	03/10/2019	1.726	9.746.101	156.781.766,00	16,09
4	Capitã Marvel	Disney	Ficção	Estados Unidos	07/03/2019	2.271	8.991.777	146.759.329,00	16,32
5	Toy Story 4	Disney	Animação	Estados Unidos	20/06/2019	1.747	7.955.544	124.444.046,00	15,64
6	Homem-Aranha Longe de Casa	Sony	Ficção	Estados Unidos	04/07/2019	1.921	6.555.353	106.552.456,00	16,25
7	Nada a Perder 2	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	15/08/2019	1.028	6.189.465	59.750.402,00	9,65
8	Malévolas: Dona do Mal	Disney	Ficção	Estados Unidos	17/10/2019	1.490	5.786.301	91.400.055,00	15,80
9	Aladdin	Disney	Ficção	Estados Unidos	23/05/2019	1.249	4.788.803	80.060.751,00	16,72
10	Wifi Ralph	Disney	Animação	Estados Unidos	03/01/2019	1.166	4.399.733	64.838.207,00	14,74
11	Minha Vida em Marte	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	25/12/2018	925	4.309.790	66.396.078,00	15,41
12	Como Treinar o Seu Dragão 3	Universal	Animação	Estados Unidos	17/01/2019	1.078	3.940.204	58.484.475,00	14,84
13	X-Men: Fênix Negra	Fox	Ficção	Estados Unidos	06/06/2019	1.284	3.330.607	54.347.798,00	16,32
14	It - Capítulo Dois	Warner	Ficção	Estados Unidos	05/09/2019	2.065	3.152.655	47.683.860,00	15,12
15	Shazam!	Warner	Ficção	Estados Unidos	04/04/2019	1.524	2.926.706	47.911.729,00	16,37
16	Aquaman	Warner	Ficção	Estados Unidos	13/12/2018	1.897	2.919.358	46.807.467,00	16,03
17	Velozes & Furiosos: Hobbs & Shaw	Universal	Ficção	Estados Unidos Reino Unido	01/08/2019	1.584	2.743.585	44.242.089,00	16,13
18	Minha Mãe é Uma Peça 3*	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	26/12/2019	1.812	2.419.335	38.002.653,00	15,71
19	Star Wars: A Ascensão Skywalker	Disney	Ficção	Estados Unidos	19/12/2019	2.386	2.129.669	41.213.887,00	19,35
20	Turma da Mônica - Laços	Paris	Ficção	Brasil	27/06/2019	742	2.125.813	30.391.984,00	14,30

\* Devido à inconsistência na data de lançamento apresentada no SADIS, para esta obra, o número de salas na semana de lançamento foi observado no SCB.

Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019 da ANCINE

### Ranking dos 20 títulos de maior público (2009-2019)

#	Título no Brasil	Distribuidora	Gênero	País	Ano de lançamento	Público total	Renda total (R\$)
1	<b>Vingadores: Ultimato</b>	<b>Disney</b>	<b>Ficção</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>2019</b>	<b>19.656.467</b>	<b>338.624.881</b>
2	<b>O Rei Leão</b>	<b>Disney</b>	<b>Ficção</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>2019</b>	<b>16.242.804</b>	<b>265.786.968</b>
3	Vingadores: Guerra Infinita	Disney	Ficção	Estados Unidos	2018	14.501.280	238.020.232
4	Nada a Perder	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	2018	12.184.373	120.992.794
5	Os Dez Mandamentos - O Filme	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	2016	11.305.479	116.833.027
6	Tropa de Elite 2	Zazen	Ficção	Brasil	2010	11.146.723	103.461.154
7	Os Vingadores - The Avengers	Disney	Ficção	Estados Unidos	2012	10.911.371	129.595.590
8	Vingadores: A Era de Ultron	Disney	Ficção	Estados Unidos	2015	10.130.740	146.203.313
9	Velozes e Furiosos 7	Universal	Ficção	Estados Unidos	2015	9.857.968	142.466.037
10	Os Incríveis 2	Disney	Animação	Estados Unidos	2018	9.809.291	145.011.793
11	<b>Coringa</b>	<b>Warner</b>	<b>Ficção</b>	<b>Canadá, Estados Unidos</b>	<b>2019</b>	<b>9.746.101</b>	<b>156.781.766</b>
12	Capitão América: Guerra Civil	Disney	Ficção	Estados Unidos	2016	9.617.668	143.337.776
13	A Saga Crepúsculo: Amanhecer - Parte 2 - O Final	Paris	Ficção	Estados Unidos	2012	9.596.296	100.816.444
14	A Era do Gelo 3	Fox	Animação	Estados Unidos	2009	9.281.202	81.126.935
15	Minha Mãe é Uma Peça 2	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	2016	9.234.363	124.681.178
16	Avatar	Fox	Ficção	Estados Unidos	2009	9.111.628	102.346.712
17	Meu Malvado Favorito 3	Universal	Animação	Estados Unidos	2017	8.996.138	125.989.934
18	<b>Capitã Marvel</b>	<b>Disney</b>	<b>Ficção</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>2019</b>	<b>8.991.777</b>	<b>146.759.329</b>
19	Minions	Universal	Animação	Estados Unidos	2015	8.915.647	120.031.287
20	A Era do Gelo 4	Fox	Animação	Estados Unidos	2012	8.729.837	94.711.098

Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019 da ANCINE

### Ranking dos 9 títulos de maior público entre os nacionais (2019)

#	Título no Brasil	Distribuidora	Gênero	País	Data de lançamento	Salas na semana de lançamento	Público em 2019	Renda (R\$) em 2019	PMI (R\$)	
1	Nada a Perder 2	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	15/08/2019	1.028	6.189.465	59.750.402,00	9,65	
2	Minha Vida Em Marte	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	25/12/2018	925	4.309.790	66.396.078,00	15,41	
3	Minha Mãe é Uma Peça 3*	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	26/12/2019	1.812	2.419.335	38.002.653,00	15,71	
4	Turma da Mônica - Laços	Paris	Ficção	Brasil	27/06/2019	742	2.125.813	30.391.984,00	14,30	
5	De Pernas Pro Ar 3	Downtown/Paris	Ficção	Brasil	11/04/2019	1.070	1.838.298	28.463.297,00	15,48	
6	Os Parças 2	Paris	Ficção	Brasil	28/11/2019	551	1.305.768	18.510.213,00	14,18	
7	Vai Que Cola 2 - O Começo	H2O Films	Ficção	Brasil	12/09/2019	697	803.483	11.894.966,00	14,80	
8	Kardec	Sony	Ficção	Brasil	16/05/2019	487	749.256	11.849.901,00	15,82	
9	Bacurau	Vitrine Filmes	Ficção	Brasil, França	29/08/2019	247	735.191	11.284.729,00	15,35	

Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019 da ANCINE

### Ranking dos 20 títulos de maior público entre os nacionais (2009-2019)

#	Título no Brasil	Distribuidora	Gênero	Ano de lançamento	Salas no lançamento	Público total	Renda total (R\$)
1	Nada a Perder	Downtown/Paris	Ficção	2018	1.165	12.184.373	120.992.794
2	Os Dez Mandamentos - O Filme	Downtown/Paris	Ficção	2016	1.127	11.305.479	116.833.027
3	Tropa de Elite 2	Zazen	Ficção	2010	733	11.146.723	103.461.154
4	Minha Mãe é Uma Peça 2	Downtown/Paris	Ficção	2016	1.055	9.234.363	124.681.178
5	Nada a Perder 2	Downtown/Paris	Ficção	2019	1.128	6.189.465	59.750.402
6	Se Eu Fosse Você 2	Fox	Ficção	2009	315	5.787.244	47.624.137
7	Minha Vida Em Marte	Downtown/Paris	Ficção	2018	925	5.235.201	81.111.980
8	De Pernas Pro Ar 2	Downtown/Paris/ RioFilme	Ficção	2012	718	4.846.273	50.312.134
9	Minha Mãe é Uma Peça	Downtown/Paris	Ficção	2013	407	4.600.145	49.533.218
10	Nosso Lar	Fox	Ficção	2010	444	4.060.304	36.126.083
11	Até Que A Sorte Nos Separe 2	Downtown/Paris	Ficção	2013	778	3.978.191	45.274.442
12	Loucas Pra Casar	Downtown/Paris	Ficção	2015	604	3.726.547	45.688.070
13	De Pernas Pro Ar	Downtown/Paris	Ficção	2011	346	3.506.552	31.033.779
14	Até Que a Sorte Nos Separe	Downtown/Paris/ RioFilme	Ficção	2012	417	3.417.510	34.712.892
15	Chico Xavier	Sony/Downtown	Ficção	2010	392	3.413.231	30.279.855
16	Até Que a Sorte Nos Separe 3	Downtown/Paris	Ficção	2015	819	3.335.667	42.262.994
17	Vai Que Cola - O Filme	H2O Films	Ficção	2015	636	3.307.837	41.803.908
18	Meu Passado Me Condena	Downtown/Paris	Ficção	2013	421	3.140.771	34.826.392
19	Cilada.com	Downtown/Paris/ RioFilme	Ficção	2011	389	2.959.460	28.030.184
20	Fala Sério, Mãe!	Downtown/Paris	Ficção	2017	696	2.911.544	38.830.639

Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019 da ANCINE



## ANEXO XII – MARKET SHARE DE FILMES NACIONAIS POR ESTADO EM 2019

56. Dados gerais por UF (2019)

UF	Salas de exibição 2019	Habitantes por sala 2019	Público	Público por sala	Ingresso per capita	Participação de público dos títulos brasileiros	Variação de público 2018-2019
AC	8	110.242	536.093	67.012	0,61	12,83%	11,4%
AL	31	107.657	1.630.420	52.594	0,49	17,87%	6,7%
AM	70	59.209	3.588.754	51.268	0,87	14,81%	2,0%
AP	15	56.382	655.048	43.670	0,77	11,95%	7,6%
BA	114	130.465	6.202.193	54.405	0,42	18,07%	6,4%
CE	107	85.347	5.194.031	48.542	0,57	16,98%	6,6%
DF	88	34.264	5.369.018	61.012	1,78	12,70%	7,2%
ES	78	51.521	3.264.287	41.850	0,81	14,89%	8,3%
GO	132	53.169	4.656.793	35.279	0,66	12,29%	9,2%
MA	61	115.987	2.249.120	36.871	0,32	14,68%	0,0%
MG	279	75.874	12.338.426	44.224	0,58	14,33%	10,8%
MS	29	95.827	1.666.317	57.459	0,60	11,88%	4,0%
MT	53	65.745	2.559.508	48.293	0,73	11,45%	6,9%
PA	84	102.415	3.792.579	45.150	0,44	12,13%	4,2%
PB	45	89.292	1.752.230	38.938	0,44	16,69%	10,3%
PE	119	80.312	6.269.339	52.684	0,66	18,33%	10,0%
PI	31	105.588	1.483.426	47.852	0,45	15,36%	14,5%
PR	221	51.737	9.495.013	42.964	0,83	9,05%	13,3%
RJ	382	45.196	24.704.323	64.671	1,43	17,54%	5,1%
RN	34	103.143	1.881.447	55.337	0,54	19,06%	3,9%
RO	24	74.051	945.129	39.380	0,53	9,98%	11,7%
RR	15	40.384	739.930	49.329	1,22	10,49%	2,5%
RS	184	61.833	8.014.322	43.556	0,70	10,63%	14,8%
SC	149	48.086	5.992.849	40.220	0,84	11,34%	14,5%
SE	28	82.096	1.208.977	43.178	0,53	19,04%	8,2%
SP	1.107	41.481	59.608.335	53.847	1,30	11,87%	8,1%
TO	19	82.782	635.261	33.435	0,40	13,87%	5,0%

Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019 da ANCINE

## ANEXO XIII – FILMES BRASILEIROS COM MAIOR CAPTAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

### Listagem dos 10 Filmes Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição e com Maiores Valores Captados através de Mecanismos de Incentivo e FSA - 1995 a 2020

Ano	Título	Direção	Público	Renda (R\$)	Valor Total Captado/ Contratados(R\$)
2018	<i>O Grande Circo Místico</i>	Cacá Diegues	51.480	836.874,00	10.493.297,51
2012	<i>Xingu</i>	Cao Hamburger	378.087	3.898.549,67	9.730.000,00
2013	<i>Flores Raras</i>	Bruno Barreto	275.497	3.402.184,50	9.630.026,17
2014	<i>Irmã Dulce</i>	Vicente Amorim	205.157	2.373.703,61	9.510.000,01
2001	<i>O Xangô de Baker Street</i>	Miguel Faria Jr.	366.353	2.275.052,00	9.387.582,99
1998	<i>Coração Iluminado</i>	Hector Babenco	17.850	92.892,00	9.209.282,60
2016	<i>Meu Amigo Hindu</i>	Hector Babenco	24.044	377.955,30	8.992.048,23
2017	<i>O filme da minha vida</i>	Selton Mello	295.988	4.465.799,44	8.918.133,28
2009	<i>Besouro</i>	João Daniel Tikhomiroff	492.659	3.803.835,75	8.813.391,57
2018	<i>Detetives do Prédio Azul 2 - O Mistério Italiano</i>	Vivianne Jundi	1.327.327	18.024.508,00	8.740.000,00

Fonte: OCA/ANCINE