

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES

GIOVANNI FRANCISCHELLI

**Regulação e fomento para a produção audiovisual brasileira e independente: uma análise da política do Fundo Setorial do Audiovisual**

São Paulo

2021

GIOVANNI FRANCISCHELLI

**Regulação e fomento para a produção audiovisual brasileira e independente: uma análise da política do Fundo Setorial do Audiovisual**

**Versão Corrigida  
(versão original disponível na Biblioteca da ECA/USP).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências da Comunicação

Área de Concentração: Interfaces Sociais da Comunicação

Orientador: Prof. Dr. Vitor Blotta

São Paulo

2021

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.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo  
Dados inseridos pelo(a) autor(a)

---

Francischelli, Giovanni

Regulação e fomento para a produção audiovisual brasileira e independente: uma análise da política do Fundo Setorial do Audiovisual / Giovanni Francischelli ; orientador, Vitor Blotta. -- São Paulo, 2021.

189 p.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação - Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo.

Bibliografia

Versão corrigida

1. Audiovisual 2. Economia Política das Comunicações 3. políticas culturais 4. produção independente 5. Fundo Setorial do Audiovisual I. Blotta, Vitor II. Título.

CDD 21.ed. - 306

---

FRANCISCHELLI, Giovanni. **Regulação e fomento para a produção audiovisual brasileira e independente: uma análise da política do Fundo Setorial do Audiovisual**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

**Banca Examinadora:**

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Aprovada em:

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Ao Ministério da Educação do Brasil e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela concessão da bolsa de mestrado e apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

À Universidade de São Paulo – corpo docente, discente e funcionários, todos aqueles que, com seu trabalho, contribuem para manter a USP uma instituição pública, gratuita e de excelência no ensino, pesquisa e extensão.

Ao Programa de Pós Graduação em Ciências da Comunicação e Escola de Comunicação e Artes, espaço privilegiado para uma reflexão multidisciplinar sobre as condições sociais de produção simbólica.

Aos colegas e pares acadêmicos da comunidade USP e de outras universidades brasileiras, em especial pelo esforço dos que organizam eventos, cursos e publicações e propiciam condições para que a comunidade científica possa refletir, debater e buscar soluções junto à sociedade, com gratidão especial ao prof. Dr. Artur Simões Rozestraten e colegas do seminário Imaginário: Construir e Habitar a Terra – ICHT; prof. Dr. Artur Matuck, Daniel Persegui, Karina Quintanilha e demais amigos do Fórum Fontié Ki Kwwaze - Fronteiras Cruzadas;

Aos colegas do grupo de estudo Jornalismo Direito e Liberdade, vinculado ao Instituto de Estudos Avançados da USP

Aos membros da banca de qualificação e da banca de defesa, profa. Dra. Anita Simis; prof. Dr. João Brant; profa. Dra. Helena Martins; e prof. Dr. Eugênio Bucci pela leitura atenta e generosas sugestões para o trabalho.

Ao meu orientador prof. Dr. Vitor Blotta por acreditar na relevância da pesquisa e no potencial de desenvolvimento deste trabalho.

Com amor agradeço à minha companheira Lívia Perez, por mais de uma década de inspiração, dedicação e companheirismo;

Com amor agradeço à minha mãe Sandra Regina Aleixo pelo incansável apoio, e com saudades agradeço ao meu pai Lauriberto Francischelli (in memoriam), de quem me despedi no decorrer desse trabalho.

"Se vivêssemos num planeta onde nada nunca mudasse, pouco haveria para fazer. Não haveria nada a descobrir. Não haveria incentivo para a ciência. E se vivêssemos num mundo imprevisível, onde as coisas mudassem de modo aleatório ou de maneiras muito complexas, não seríamos capazes de ter uma ideia sobre as coisas. Mais uma vez, não haveria essa coisa chamada ciência. Mas vivemos num universo intermediário, onde as coisas mudam, porém de acordo com certos padrões, regras ou, como nós as chamamos, leis da natureza. Se atirmos um pedaço de pau para o ar, ele sempre cairá. Se o Sol se põe no Ocidente, ele sempre nasce de novo na manhã seguinte no Oriente. E assim fica possível ter uma ideia das coisas. Podemos fazer ciência, e com isso melhorar nossas vidas." (SAGAN, 2017, p.63)

## RESUMO

FRANCISCHELLI, Giovanni. **Regulação e fomento para a produção audiovisual brasileira e independente: uma análise da política do Fundo Setorial do Audiovisual**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Esta dissertação discute as políticas de fomento à produção audiovisual brasileira e independente, no contexto do arranjo normativo composto pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA, Lei 11.437 de 2006) e da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei 12.485 de 2011), com foco nos programas de investimentos implementados entre os anos de 2009 e 2018. O trabalho discute princípios normativos que orientam políticas de comunicação audiovisual e procura avaliar o impacto e a qualidade da aplicação dos programas de fomento do FSA em relação aos seus objetivos. De forma mais geral, a pesquisa trata da problemática do papel do Estado na promoção do direito à cultura e à comunicação, no atual contexto da “convergência tecnológica”, dos oligopólios de comunicação e do capitalismo tardio. A abordagem teórica teve por base obras de pensadores da Teoria Crítica, como Adorno, Benjamin, Horkheimer, Habermas, Marcuse; estudos latino-americanos da Economia Política da Comunicação, Cabral, Bolaño, Brittos e Simis; e pesquisas sobre as relações entre as indústrias do cinema e da TV no Brasil, com enfoque no mercado, no Estado e na sociedade (Simis, Bernadet, Amâncio, Autran, Bahia, Ikeda, Gatti). A primeira parte trata da indústria do audiovisual enquanto um campo de produção simbólica, discute a macroestrutura econômica do setor, o papel do Estado na regulação dos mercados de comunicação e o conteúdo audiovisual independente. A segunda parte traz uma reconstrução histórico-normativa das medidas de regulação e fomento sobre as atividades cinematográficas e audiovisuais no Brasil que culminaram no atual arranjo regulatório. Na terceira e última parte foi realizada uma análise empírica da política implementada pelo FSA entre os anos de 2009 e 2018. Os resultados predominância de investimentos na produção de obras de longa metragens voltadas para o mercado cinematográfico, concentração regional de recursos, demandas por maior diversidade na distribuição das ações e desafios ligados à autonomia política e financeira do FSA no cenário de mudanças macropolíticas, tecnológicas e da transição dos serviços para a internet.

Palavras chave: Audiovisual, Economia Política das Comunicações, políticas culturais, produção independente, Fundo Setorial do Audiovisual

## ABSTRACT

FRANCISCHELLI, Giovanni. **Regulation and promotion of independent audiovisual production in Brazil: an analysis of the Audiovisual Sector Fund policy.** 2021. Master's thesis (Master's in Communication Sciences) – School of Communication and Arts, University of São Paulo, São Paulo, 2021.

This dissertation discusses public funding policies for Brazilian and independent audiovisual production, contextualized in the normative arrangement of the Audiovisual Sector Fund (FSA, Law 11.437 of 2006) and the Conditional Access Service Law (Law 12.485 of 2011), focusing on the funding programs implemented between the years 2009 and 2018. The work discusses on the normative principles that guide audiovisual communication policies and assess the impact and quality of implementation of the Audiovisual Sector Fund in correlation with its objectives. More generally, the research deals with the problematic of the role of the State in promoting access to culture and communication, in the current context of "technological convergence," communication oligopolies, and late capitalism. The theoretical framework was based on works by Critical Theory thinkers, such as Adorno, Benjamin, Horkheimer, Habermas, Marcuse; Latin American studies of the Political Economy of Communication, such as Cabral, Bolaño, Brittos and Simis; and research on the relations between the film and TV industries in Brazil, focusing on the market, the State and society (Simis, Bernadet, Amâncio, Autran, Bahia, Ikeda, Gatti). The first part deals with the audiovisual industry as a field of symbolic production, discusses the sector's economic macro-structure, the role of the state in regulating the communication markets, and independent audiovisual content. The second part presents a historical-normative reconstruction of the regulatory and investment measures on film and audiovisual production in Brazil that have resulted in the current regulatory system. In the third and final part, an empirical analysis of the politics implemented by the FSA between the years 2009 and 2018. The results suggests predominance of investments in the production of feature films focused on the cinematographic market, regional concentration of resources, claims for greater diversity in the distribution of programs, and challenges related to the political and financial autonomy of the FSA in the context of macro-political and technological changes and transition of services towards the Internet.

Keywords: Audiovisual, Political Economy of Communications, cultural politics, independent films, Audiovisual Sector Fund



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>PARTE I – O AUDIOVISUAL COMO UM CAMPO DE PRODUÇÃO: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA .....</b>	<b>17</b>
1. Do campo do cinema para o campo do audiovisual .....	19
2. A mercantilização das criações artísticas: o audiovisual enquanto indústria cultural .....	26
i. Escola de Frankfurt: reprodutibilidade e perda da aura como marcos inaugurais do pensamento sobre as indústrias culturais.....	29
ii. A Economia Política das Comunicações como marco teórico.....	33
3. A macroestrutura da indústria: processos de produção, distribuição e exibição das obras audiovisuais.....	35
i. Produção.....	38
ii. Distribuição .....	43
iii. Exibição.....	47
4. O questão do Estado na formulação e implementação de políticas para a indústria do audiovisual.....	54
5. O conceito de produção independente: a autonomia da produção nacional e sua dependência em relação ao Estado:.....	60
<b>PARTE II - RECONSTRUÇÃO HISTÓRICO NORMATIVA DAS POLÍTICAS CINEMATOGRAFICAS E AUDIOVISUAIS .....</b>	<b>68</b>
6. Quadro cíclico? As relações entre o Estado brasileiro e a produção cinematográfica e audiovisual.....	70
7. Uma descrição histórico-normativa de cada ciclo.....	79
i. Dos primórdios do cinema à emergência de um pensamento industrial e uma política cultural ..	79
ii. A Ditadura Civil-Militar: modernização conservadora e os primeiros órgãos centralizados para a política cinematográfica .....	87
iii. A crise dos anos 1990: neoliberalismo e a reconfiguração da indústria audiovisual .....	95
iv. A visão simbólica, cidadã e econômica da cultura no governo do Partido dos Trabalhadores e os limites impostos .....	106

### **PARTE III ANÁLISE EMPÍRICA DA POLÍTICA DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL .... 110**

8. Os novos pilares da política setorial do audiovisual: O Fundo Setorial e a Lei do Serviço de Acesso Condicionado.....	112
i. O Fundo Setorial do Audiovisual .....	112
ii. A Lei 12 485 .....	123
iii. Os fundamentos da política para o audiovisual no Brasil: uma proposta de quadro analítico ...	130
9. Riscos e desafios para um cenário de crise nas políticas do audiovisual .....	134
i. O fim do ciclo do Partido dos Trabalhadores e a abertura do precedente de crise no setor .....	134
ii. Censura e riscos iminentes à liberdade de expressão no governo Jair Bolsonaro .....	140
iii. Riscos iminentes à promoção da cultura nacional com o conflito entre Ancine e TCU .....	145
iv. Autonomia financeira e comprometimento da previsibilidade da política pública .....	151
v. A Sustentabilidade financeira do FSA é possível? .....	158
vi. Demandas por maior diversidade de gênero e raça .....	165
vii. Desafios de regionalização e desconcentração de recursos .....	169
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>175</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>179</b>

## INTRODUÇÃO

Essa dissertação trata da problemática da atuação do Estado no incentivo à produção de obras audiovisuais brasileiras e independentes. Obras audiovisuais brasileiras de produção independente são aquelas cuja empresa detentora majoritária dos direitos patrimoniais da obra, seja uma produtora brasileira sem associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de radiodifusão ou programadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura.<sup>1</sup>

O trabalho se debruça sobre o conjunto normativo formado pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), instituído pela Lei 11.437/2006; e pela Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), Lei 12.485/2011, tomados nessa pesquisa como marcos legais que sustentam a atuação do Estado no fomento à produção audiovisual brasileira e independente.

O arranjo jurídico-financeiro formado pelo FSA e pela Lei do SeAC foi mais do que um complemento às Leis de Fomento indireto que já existiam no Brasil desde aos anos 1990, tais como a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual. O FSA foi a primeira e até o momento a única categoria específica de alocação de recursos dentro do Fundo Nacional de Cultura (FNC)<sup>2</sup>, e em conjunto com a Lei 12.485 marca a adoção de uma postura ativa do Estado no desenvolvimento de políticas de fomento para a produção audiovisual.

Enquanto o FSA foi instituído como modalidade específica de alocação de recursos dentro do Fundo Nacional de Cultura, adotando o fomento direto<sup>3</sup> como mecanismo de referência para financiar a produção audiovisual brasileira e independente, a Lei do SeAC, por sua vez, criou uma arrecadação incidente sobre qualquer serviço que “efetiva ou potencialmente possa distribuir conteúdos audiovisuais” - a “Condecine Teles”, aumentando significativamente a arrecadação de recursos para o FSA. Além disso, a Lei do SeAC, e avançou na definição sobre a produção independente e instituiu uma reserva de mercado (cota de tela) no “serviço de acesso condicionado”, que passa a valer para os canais de programação da televisão por assinatura.

---

<sup>1</sup> A definição é adotada conforme disposto no Artigo 2º Inciso II da Lei nº 8.401/1992. (ver mais sobre produção independente no capítulo 5 desta dissertação).

<sup>2</sup> O FNC foi estabelecido pela “Lei Rouanet” como complemento às operações de fomento indireto (renúncia fiscal). Na prática o audiovisual foi o único campo de produção cultural que contou com uma categoria específica para operações de fomento direto. Os demais campos de produção cultural, até hoje, contam apenas com recursos de fomento indireto (renúncia fiscal) previstos na lei Rouanet.

<sup>3</sup> Fomento direto consiste no apoio financeiro a produção com recursos orçamentários próprios, mediante seleção e concursos públicos elaborados com base na Lei de Licitações (Lei. 8.666/93). Fomento indireto consiste no apoio por meio de recursos de renúncia fiscal, como ocorre na Lei Rouanet e Lei do Audiovisual.

Na prática, a Condecine Teles passa a incidir sobre cada linha de celular ativa no país<sup>4</sup>, e com mais de 200 mil linhas ativas no Brasil, o tributo arrecada anualmente recursos da ordem de R\$1 bilhão por ano, que compõem sozinhos cerca de 90% da receita do FSA. Como a Lei 11.437, determina que esses recursos devem ser reinvestidos no setor audiovisual, foram criadas assim condições singulares em relação ao volume de recursos disponíveis para fomentar a produção independente e a infraestrutura do setor<sup>5</sup>.

Nesse contexto, a Agência Nacional do Cinema (Ancine), enquanto Secretaria Executiva do FSA, tornou-se uma espécie de agência fomentadora, responsável pela gestão dos recursos do FSA e pela execução de programas de fomento à produção e distribuição de obras para cinema e televisão, e programas de desenvolvimento da infraestrutura do setor audiovisual. Ao longo da primeira década de operação desses programas, entre 2008 e 2018, a maior parte desses investimentos foram feitos na modalidade de investimentos retornáveis, porém não exigíveis, onde o FSA investe recursos na produção de obras, que podem ser recuperados caso a produção consiga obter um desempenho comercial significativo. O objetivo do sistema, seria garantir uma almejada sustentabilidade da produção, além de promover maior diversidade regional, pluralidade de vozes e a promoção do acesso à cultura brasileira.

Considerando o volume de recursos disponíveis e o impacto da regulação, o arranjo formado pelo FSA e pela Lei do SeAC tem pautado uma série de pesquisas no ambiente acadêmico brasileiro, atravessando as disciplinas da sociologia, comunicação, economia, ciência política, história, direito e administração. Como é característico dos estudos sobre políticas culturais, essa multidisciplinaridade “dificulta o trabalho de pesquisa e sugere a ausência de uma tradição conformada” (RUBIM, 2010, p.52).

Em relação às políticas cinematográficas, existe uma certa tradição ligada aos estudos sobre Estado e cinema, mas a constituição das políticas para o audiovisual enquanto um objetivo específico de políticas culturais é mais recente e apresenta algumas imprecisões. Uma discussão sobre o audiovisual enquanto campo de estudos é realizada na primeira parte do trabalho (capítulo 1). Certamente, a pesquisa científica demanda tempo para construir uma tradição em

---

<sup>4</sup> Conforme alterações no inciso II do art. 32 da Medida Provisória nº 2.228-1/01, instituído pela Lei 12.485, o anexo da MP 2.2281 determina que o valor da Condecine Teles, sobre cada linha de celular ativa era de R\$3,22 e foi atualizado para R\$ 4,14 a partir da Portaria Interministerial MF/MC Nº 835 DE 13/10/2015.

<sup>5</sup> Os Artigos 3º e 4º da Lei 11.437/2007 determinam que os recursos são divididos entre ações de investimentos retornáveis, empréstimos reembolsáveis e operações de apoio (não reembolsável) a serem destinados aos Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE; Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV; e Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual - PRÓINFRA.

que se possa melhor compreender o audiovisual enquanto campo de produção cultural, a produção independente e o papel do Estado diante das relações com agentes do campo. De toda forma, como veremos no capítulo 2, a área de pesquisa da Economia Política da Comunicação (EPC) pode contribuir bastante com a interpretação da reconfiguração das políticas de comunicação e da cultura.

Como é possível observar no decorrer desta pesquisa, o desenvolvimento de políticas protetivas para o cinema foi pautado sobretudo pela pressão de agentes do campo organizados em entidades de classe, que formam o que os analistas de políticas públicas chamam de “forças de coalizão” (Sabatier e Jenkins-Smith, 2003), responsáveis por colocar as demandas na agenda pública. Para Anita Simis, trata-se de um sistema de “pressões, solicitações e outorgas” (SIMIS, 1996), por parte de cineastas e realizadores com poder de influência que conseguem algumas concessões por parte do Estado no desenvolvimento de políticas de proteção à suas atividades.

Desse forma, uma série de medidas protetivas foram surgindo no Brasil a partir de demandas de cineastas, realizadores e produtores independentes que buscavam formas de enfrentamento da dominação estrangeira (dos estúdios de Hollywood), o que representa um desafio para o desenvolvimento das cinematografias locais (WASKO, 1982, 1994, 2003). Para Jean Claude Bernardet:

Não é possível entender qualquer coisa que seja no cinema brasileiro, se não se tiver sempre em mente a presença maciça e agressiva, no mercado interno, do filme estrangeiro, importado quer por empresas brasileiras, quer por subsidiárias de produtores europeus e norte americanos. Essa presença não só limitou as possibilidades de afirmação de uma cinematografia nacional como condicionou em grande parte suas formas de afirmação. (BERNADET, 2009, p.21.)

A segunda parte do trabalho mostra como as políticas de regulação e fomento ao audiovisual brasileiro foram surgindo para acomodar interesses dos agentes nacionais (produtores e realizadores). Por outro lado, interesses econômicos de agentes dominantes, como os distribuidores internacionais e os radiodifusores nacionais, conseguiram a todo momento impor limites regulatórios, delineando assim alguns alcances para a política setorial. Da mesma forma, atualmente, as grandes empresas de tecnologia começam a exercer pressões sobre esse conjunto de leis, especialmente no que se refere à adaptação das regras para o ambiente digital, o que já ocorre em outros países, mas que no Brasil, até a conclusão desta dissertação permanece em disputa no legislativo.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Em artigo complementar a esse trabalho discutimos como somente políticas convergentes podem garantir a presença das produções brasileiras independentes nos diversos segmentos da comunicação audiovisual. No artigo há quatro pontos que atualmente estão em disputa no cenário de regulação dos serviços prestados pela internet: a “neutralidade” tecnológica da Lei 12.485; as restrições à “propriedade cruzada”; as contribuições

Quando se trata da adoção do FSA e da Lei do SeAC, objetos específicos da pesquisa, foi possível identificar que a legislação surgiu buscando acabar com o afastamento histórico entre cinema e televisão, que começa a perder força com chegada da TV por assinatura nos anos 1990, e com a entrada do grupo Globo no mercado cinematográfico brasileiro em 1998 com a fundação da Globo Filmes. Aos poucos, a ideia de “audiovisual” vai transformar o ambiente institucional do cinema, e a legislação buscará formas de integrar o cinema e os demais segmentos de exibição do conteúdo audiovisual, diante do desenvolvimento de novas tecnologias e, com isso, de novas oportunidades de mercado.

Porém tal integração acabou se efetivando apenas parcialmente. Os radiodifusores (TV aberta), e mídia de maior alcance conseguiram se manter refratários à integração com a produção independente e até hoje produzem praticamente tudo que exibem, apenas indiretamente se relacionado com os produtores independentes. Apesar das dinâmicas de coprodução, sobretudo entre o grupo Globo e algumas grandes produtoras brasileiras para a realização de obras cinematográficas financiadas com recursos públicos, ainda há uma carência pela abertura de espaços para a produção independente na programação aberta de televisão, e os novos mercados digitais de comunicação audiovisual ainda carecem de regulação em relação às contribuições tributárias para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional (Condecine) e em relação à obrigatoriedade de exibição dos conteúdos brasileiros e independentes.

Passados os anos de euforia inicial da implementação do FSA e da Lei do SeAC, já é possível identificar riscos e novos desafios para essa política setorial. O que foi identificado na pesquisa e é apresentado na terceira parte da dissertação é que há riscos associados a um déficit de autonomia<sup>7</sup>, diversidade e sustentabilidade do sistema, e com a falta de compromisso com a promoção do acesso à cultura, que são as próprias normas e objetivos da agenda pública e os princípios constitucionais que orientam a atuação do Estado na área da cultura, os quais muitas vezes perderam espaço nas decisões da Ancine e do Comitê Gestor do FSA (CGFSA)<sup>8</sup>. Além

---

tributárias e a reserva de mercado para o conteúdo nacional nas plataformas digitais. Ver mais em: . "BLOTTA, Vitor & FRANCISCHELLI, Giovanni. **Convergência midiática e regulação convergente: dinâmicas e políticas do audiovisual da internet**. . Revista Eptic - VOL. 22, Nº 3, SET.-DEZ. 2020, p.45-65

<sup>7</sup> Segundo Bourdieu quanto mais autônomo for um campo, maior será seu poder de refração e mais as imposições externas serão transfiguradas, a ponto frequentemente de se tornarem irreconhecíveis. O grau de autonomia de um campo tem por indicador principal seu poder de refração. Inversamente, a heteronomia de um campo manifesta-se essencialmente pelo fato de que os problemas exteriores, em especial os problemas políticos aí se exprimem diretamente.

<sup>8</sup> O Comitê Gestor é a entidade responsável pela governança do FSA (Ver mais no capítulo 8, item ii)

disso, há uma crítica sobre a implementação de uma política de financiamento que mantém privilégios a um pequeno grupo, transferindo recursos públicos para empresas privadas.

A hipótese que essa pesquisa procura explorar é que a Ancine, na gestão dos recursos do FSA tornou-se uma agência fomentadora, mas não reuniu condições suficientes para promover uma política de comunicação que garantisse um desenvolvimento autônomo e diversificado do audiovisual brasileiro. Tal hipótese se alinha a uma crítica recorrente das políticas culturais: a de que elas beneficiam apenas um grupo restrito e privilegiado de artistas e produtores culturais, e estes por sua vez se tornam dependentes de recursos públicos para manter a frequência de uma produção que não se sustenta no mercado. Há dessa forma, também uma crítica ao próprio modelo de agência reguladora adotado, tendo em vista que parece haver um hiato entre as competências e objetivos da Ancine e sua estrutura de atuação.

Observamos que o Estado brasileiro conseguiu implementar uma política de fomento para a produção cinematográfica, mas não houve uma política para as comunicações capaz de abrir maior espaço e promover acesso do público à produção audiovisual independente. Assim, apesar do volume crescente de recursos para a produção audiovisual até 2018, a produção independente não foi capaz de conquistar maior autonomia, se integrado numa indústria competitiva, autossustentável, diversificada, e universalizada. A falta de uma política estruturada para todos os segmentos do audiovisual, incluindo setores de distribuição e exibição, a TV aberta e o recém surgido segmento de Vídeo sob Demanda (VoD), acabou por manter a dependência de recursos públicos para fomentar a produção independente.<sup>9</sup>

É nesse sentido que esse trabalho procura avaliar a política setorial a partir de seus objetivos, considerando princípios, tais como a regionalização, a diversidade e a pluralidade das fontes de informação, e a ampliação do acesso da população ao que é produzido. Espera-se que o trabalho seja capaz de lançar um olhar crítico e consistente sobre o lugar da produção audiovisual independente e suas interfaces com o projeto do Estado Nacional, e que os resultados trazidos possam exercer pressões para que o atual e os futuros governos nacionais mantenham de forma responsável a liderança na estruturação e regulação das políticas para o setor audiovisual. A expectativa é de uma contribuição para avançar na análise e compreensão das políticas culturais que incidem sobre o campo de produção de obras independentes,

---

<sup>9</sup> Como argumentamos no artigo: “A partir de uma regulação convergente, é possível promover um tratamento isonômico entre os serviços prestados na internet e os fundamentos da legislação brasileira incidente sobre toda a comunicação audiovisual, eliminando as lacunas jurídicas tributárias, proprietárias e de conteúdo da comunicação OTT e dos serviços de VOD, e abrindo também espaço para o surgimento de novos modelos de negócios enquanto garante-se a diversidade de produções, o que segue obstruído por essa indefinição regulatória.” (BLOTTA & FRANCISCHELLI, 2020, p.50)

protegendo não apenas a subsistência dessa produção, mas conferindo maior autonomia, diversidade e inclusão dos agentes produtores e das obras produzidas.

Por fim, é preciso reconhecer que qualquer estudo sobre política pública se baseia numa determinada interpretação sobre o papel do Estado na sociedade e sobre a própria relação do pesquisador com o objeto da pesquisa. Trata-se de um estudo reflexivo, pois quanto mais aprofundamos no objeto, mais vemos nosso próprio reflexo. No caso, a análise da política cultural foi construída não apenas pela pesquisa dedicada, mas também pelo engajamento deste autor há quase 10 anos atuando como produtor de filmes documentários, o que permite trazer para a pesquisa uma experiência de causa sobre os desafios da produção audiovisual independente no Brasil.



**PARTE I – O AUDIOVIUSAL COMO UM CAMPO DE PRODUÇÃO:  
ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA**

|

Esta primeira parte desta dissertação trata de questões teóricas e conceituais da pesquisa, delineando as abordagens teóricas, metodológicas e o marco analítico que fundamenta a abordagem do trabalho. O primeiro tema levantado é o próprio estabelecimento do audiovisual enquanto um campo de produção cultural (a partir da taxonomia proposta por Bourdieu) e objeto de estudos. O conceito surge a partir da tradição do cinema transformado pelos processos de digitalização e hibridização dos conteúdos audiovisuais que geram uma nova consciência nos agentes do campo cinematográfico e demandam uma estrutura regulatória afeita ao fenômeno da convergência.

O segundo capítulo traz contribuições teóricas da teoria crítica e da Economia Política da Comunicação (EPC) que serão úteis para análise e compreensão da indústria do audiovisual enquanto parte das indústrias culturais. Na sequência, o terceiro capítulo trata de descrever as dinâmicas econômicas da indústria do audiovisual e algumas especificidades do cenário brasileiro. O capítulo descreve as formas de geração de valor e a macroestrutura dos setores de produção, distribuição e exibição das obras, revelando como os conteúdos audiovisuais se movimentam nos diferentes segmentos de exibição e alguns mecanismos de dominação que acabam por impor barreiras para a circulação do conteúdo nacional e independente.

O quarto capítulo discute o papel do Estado na regulação dos meios de comunicação e no desenvolvimento de políticas de proteção à indústria do cinema e de fomento à produção audiovisual, interpretados a partir do desenvolvimento de políticas culturais e políticas da comunicação. A ideia é trazer à luz os motivos que justificam a atuação do Estado no fomento público ao audiovisual enquanto campo de produção cultural, destacando a ideia de democracia cultural que começa a ganhar importância a partir da segunda metade do século XX.

Por fim, o quinto e último capítulo dessa primeira parte da dissertação discute a ideia de produção independente, tomada como um tipo de produção sem vínculo com as grandes redes de distribuição e exibição dos conteúdos. A produção independente, portanto, possui uma autonomia limitada, sendo altamente dependente da proteção constitucional do Estado por meio de políticas de regulação e fomento.

## 1. Do campo do cinema para o campo do audiovisual

O cinema, ainda no início do século XX, constituiu-se como o espaço tipicamente industrial de produção e consumo de imagens em movimento: as “obras cinematográficas” fixadas no suporte película e projetadas nas salas escuras de projeção. Mas o cinema, se transformou ao longo de sua trajetória. Ao menos desde o advento do cinema sonoro, ainda na década de 1920, o cinema continuamente foi impactado por avanços tecnológicos que transformam os meios de produção, distribuição e consumo da obra cinematográfica.

Os hábitos de consumo de filmes foram impactados inicialmente com o aparecimento da televisão, que passa a distribuir conteúdo audiovisual por ondas eletromagnéticas e depois por cabos e satélites. Depois surgiram as mídias físicas (as fitas VHS e os discos DVDs e Blu-rays) e agora o consumo atinge um novo patamar com a digitalização, a distribuição via internet e o progressivo aumento da velocidade de banda.

O público não depende mais do acesso a um equipamento projetor ou televisor para assistir a filmes e hoje vai ao trabalho assistindo a suas séries e filmes favoritos no trem, no ônibus ou no metrô. O audiovisual está à palma da mão, e com a chegada da banda móvel 5G, a internet tende a se tornar a mais importante janela de consumo de obras audiovisuais – integrando não apenas os televisores, mas múltiplos dispositivos (computadores, *tablets* telefones celulares) e facilitando a oferta de conteúdos de forma interativa e “sob demanda” (*on demand*) diretamente para o consumidor.

Um primeiro aspecto desse novo cenário é que há uma demanda cada vez maior por conteúdos audiovisuais. O público já não consome aos filmes somente nas salas de cinema, mas em uma multiplicidade de dispositivos, por meio dos serviços de streaming e vídeo sob demanda. É um fenômeno que ocorre desde a década de 1990 que para Brittos (2001), caracteriza a fase da “multiplicidade de oferta”. Embora a televisão permaneça como meio central de consumo de conteúdo, há uma tendência para a migração e convívio entre a cinema, televisão e sistemas digitais que não possuem uma limitação de grade de programação.

Em segundo lugar formatos tradicionalmente televisivos estão ganhando mais reconhecimento, rompendo a lógica de distinção que havia entre o cinema e produtos de tradição televisiva. Da cinefilia, passamos para a seriefilia, onde obras seriadas de ficção, incorporam as linguagens e talentos do cinema (diretores e atores consagrados) para atender um público cada vez mais maior. Os próprios longas-metragens de ficção acompanham essa tendência, convergindo para formatos seriados com reedição de narrativas que tenham sucesso comercial como as franquias de “Batman” e “Vingadores”.

Com o processo de digitalização, hoje os filmes não são mais rodados nem projetados em películas e assim o “cinema”, deixa de estar associado filme, ao negativo ou a obra cinematográfica, e passa a estar associado a uma forma específica de consumo de um filme, ou seja a ideia de ir a uma sala de exibição. Muitos filmes, aliás, são lançados sem necessariamente passar pela sala de exibição. E as salas de cinema por sua vez, além de exibir filmes, também se tornaram espaços para fruição de outros conteúdos, como jogos de futebol, shows, espetáculos, e até mesmo campeonatos de videogames.

Em suma, há uma integração cada vez maior entre os produtos audiovisuais que circulam ente diferentes segmentos de mercado com grande velocidade. Esse cenário reforça a ideia de “hibridização” (CANCLINI, 2005)<sup>10</sup>, onde conteúdos, marcas, formatos e narrativas se integram no cinema e nos demais segmentos da indústria do entretenimento, compondo uma rede de relações econômicas. O processo de digitalização faz transcender a vinculação entre o produto ao suporte, permitindo que um mesmo produto passe de um suporte a outro com grande velocidade, tornando a dimensão econômica mais presente no cotidiano.

Dessa forma, embora sejam bastante distintos em seus significados, cinema e audiovisual são termos que passam a serem usados quase como sinônimos para tratar do campo de produção de obras cinematográficas e videofonográficas e sua circulação nos mercados da comunicação audiovisual. Assim, o conceito de “obra cinematográfica” vai se tornando insuficiente e é substituído pelo conceito de “**obra audiovisual**”<sup>11</sup>, que abriga uma variedade maior de formatos narrativos, inclusive formatos seriados de tradição televisiva. Hoje, até mesmo o universo de jogos eletrônicos (games) está se integrando na cadeia produtiva do audiovisual<sup>12</sup>. Embora seja um fenômeno bastante recente e não plenamente configurado “ampliar a produção nacional de videogames” e sua “presença no mercado interno” são metas expressas no “Plano Nacional de Diretrizes e Metas para o Audiovisual Brasileiro”, documento que orienta as políticas nacionais para o setor o audiovisual no Brasil.

---

<sup>10</sup> Canclini define hibridização como os “processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas” (2005, p. 19).

<sup>11</sup> A Medida Provisória nº2.281/01 traz a seguinte definição de obra audiovisual: “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.”

<sup>12</sup> O Fundo Setorial do Audiovisual lançou linhas de investimento para projetos de produção de jogos eletrônicos. Mas o setor de jogos não contribui financeiramente com o FSA e não alimenta a Ancine com dados, como acontece com a produção de filmes e séries

Apesar das tendências de hibridização, persiste certo “desconforto de críticos, especialistas e pesquisadores, acostumados a lidar com o cinema e a televisão como formas de expressão audiovisual antagônicas” (BAHIA e AMANCIO, 2010, p.113). Para Fernão Ramos, a crença excessiva na demanda tecnológica impede que a teoria do cinema possa focar especificamente no seu elemento de análise:

não é necessário inflexionar a área, como um todo, de modo indiferenciado, em direção à geleia geral da audiovisualidade. Cinema, televisão, fotografia, infografia são fascinantes campos de estudo no universo das mídias contemporâneas que só têm a perder quando vistos através da lente da confluência. A excessiva confluência interdisciplinar que transparece no conceito de ‘audiovisual’ impede a análise histórica/diacrônica e a necessária especialização didática. (RAMOS, 2003, p. 35-36.)

Jacques Aumont e Michel Marie, em seu “Dicionário teórico e crítico de cinema”, também tratam da falta de rigor conceitual do termo audiovisual:

Adjetivo e, no mais das vezes, substantivo, que designa (de modo bem vago) as obras que mobilizam, a um só tempo, imagens e sons, seus meios de produção e as indústrias ou artesanatos que as produzem. O cinema é, por natureza, audiovisual; ele procede de indústrias do audiovisual. Todavia, esse não é seu caráter mais singular, nem o mais interessante. Do ponto de vista teórico, esse termo serviu mais para confundir. E a teoria, a princípio, se empenhou em contestá-lo e torná-lo claro. (AUMONT e MARIE, 2003, p. 25).

E é preciso reconhecer que é difícil falar de audiovisual diante de um termo tão heterogêneo, que pode abarcar cinema, televisão, games, publicidade, fotografia, transmissões esportivas, quadrinhos, vídeoarte, podcasts, reportagens e tantas outras linguagens, cada uma com características próprias bem marcantes, sistemas de distribuição e mercados particulares. Etimologicamente, a palavra “audiovisual”, inclusive poderia ser usada para qualquer produção que estimulasse o sentido da visão ou audição.

Mas quando tratamos do audiovisual como um “campo” (BOURDIEU, 1996)<sup>13</sup>, estamos falando de um campo específico de produção simbólica, que se diferencia de outros campos, porque possui um modelo de negócio e regras bastante próprias. Independente do meio a que se destinam, os conteúdos audiovisuais são “produtos” ou “mercadorias” culturais que seguem uma lógica industrial específica (ver capítulo 3).

---

<sup>13</sup> Na taxonomia de Bourdieu a ideia de campo é definida como “um espaço de luta concorrencial onde estão inseridos os agentes interessados e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem determinada produção cultural” (BOURDIEU, 1989, p.89). Para o autor: “Compreender a gênese social de um campo, é aprender aquilo que faz a necessidade específica da crença o que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas que nele se geram, é explicar, tornar necessário, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não motivado, os atos dos produtores e as obras por eles produzidas, e não como geralmente se julga, reduzir ou destruir.” (1989, p.69)

No escopo dessa pesquisa, entende-se a produção audiovisual como um campo onde são criados, produzidos e distribuídos as obras audiovisuais aptas ocuparem os “**espaços qualificados**”<sup>14</sup> de programação, ou seja, as obras de curta e longa metragem, seriadas ou não, de ficção, documentário ou animação, excluindo-se os conteúdos publicitários, jornalísticos, esportivos, videogames ou programas de auditório.

Mesmo que se considere tendências de aproximação e interpenetração entre audiovisual e outros campos de produção cultural como o jornalismo e a publicidade<sup>15</sup>, já que todos estão ligados à transmissão da imagem e do som, o que se configura aqui como campo audiovisual, possui características particulares, onde atuam agentes específicos que são facilmente diferenciáveis daqueles que incidem sobre as outras esferas produtivas.

O audiovisual pode ser encarado como um campo de produção autônomo e espaço de luta concorrencial entre diversos agentes inseridos numa cadeia produtiva porque segue a regras próprias que se estabelecem ao redor dos agentes produtores, distribuidores e exibidores dos conteúdos audiovisuais. Essas regras estão baseadas na gestão de direitos sobre a propriedade intelectual (das obras audiovisuais e dos elementos nela incidentes) e do controle sobre os direitos de sua reproduzibilidade.

Para compreender a gênese desse campo, pode-se retomar também a ideia de *habitus* de Pierre Bourdieu, ou seja, “um sistema de disposições duráveis (...), um programa de comportamento inconsciente, gerador e organizador das práticas, que faz com que as políticas sejam fortemente influenciadas pela estrutura vigente e que haja pouco espaço para mudança sem ações que visem direções contrárias.” (BOURDIEU, 1984, p.61)

---

<sup>14</sup> “Espaço qualificado” de programação é um conceito fundamental da regulação audiovisual estabelecido no marco regulatório da Lei 12.485/2011. Serviu para normatizar e classificar toda a produção brasileira, fazendo distinção entre os conteúdos aptos ou não para receber investimentos públicos e cumprir exigências legais da reserva de mercado para o conteúdo nacional e independente nos espaços de programação das TV por assinatura. O conceito é definido pela exclusão do que não constitui o espaço qualificado como “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”. (BRASIL, 2011, art 2º, XII)

<sup>15</sup> A distinção da natureza do conteúdo audiovisual entre o publicitário e o não publicitário é a forma de classificação básica da produção audiovisual nacional feita pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE). A publicidade manteve, historicamente, uma forte relação com o campo de produção audiovisual no Brasil. Tendo basicamente os mesmos tipos de processos produtivos é comum que os profissionais transitem entre os dois campos de produção. Em períodos de crise, quando há o desmantelamento da estrutura da produção cinematográfica, como ocorreu nos anos 90 no Brasil, é normal que os profissionais do cinema procurem atuar no campo da publicidade, que historicamente se mostrou mais estável. Inversamente, quando a produção de conteúdo se mostrou atrativa, diversos talentos da publicidade, incluindo diretores, fotógrafos, produtores e outros técnicos, buscaram oportunidades para atuar no campo de produção de conteúdos cinematográficos, alguns com notável sucesso. Ainda hoje essa relação continua sendo importante para a viabilidade de muitas empresas e tendências como conteúdos patrocinados (brandend content) podem tornar essas fronteiras mais opacas e difíceis de delimitar.

O audiovisual carrega forte tradição da indústria do cinema, que foi o primeiro meio industrial de transmissão de imagens e sons, mas que se transformou completamente com a reestruturação do capitalismo e o campo das comunicações. Nessa perspectiva, o conceito de “convergência”, se refere a esse processo aberto pela digitalização, que transformou tanto as formas de produção dos conteúdos cinematográficos quanto o controle sobre a propriedade intelectual e os fluxos de comunicação desses produtos. Falar em campo do audiovisual, portanto, no escopo desse trabalho, implica no reconhecimento de que a produção de obras de ficção, documentário e animação, está inserida num sistema de convergência entre os sistemas de telecomunicações, radiodifusão, audiovisual e informática, que assume cada vez mais influência nas sociedades contemporâneas. (BOLAÑO, 1999).

No Brasil, a ideia de “audiovisual” surge nas políticas culturais em 1992, com a instalação de uma secretaria temática do audiovisual no Ministério da Cultura e a promulgação da “Lei do Audiovisual” (Lei 8.685/93) . O termo passa a ser incorporado nos discursos e políticas cinematográficas buscando alavancar a produção cinematográfica em sua união com os outros segmentos de mercado, especialmente a televisão. É um momento em que a integração entre esses setores passa a ser considerada estratégica e os produtores cinematográficos, preocupados com a sustentabilidade de suas atividades vão pautar uma política mais abrangente, considerando o cinema como parte da cadeia produtiva do conteúdo audiovisual.

Para Amâncio e Bahia, (2007, p. 119) a configuração do cinema dentro da indústria do audiovisual no Brasil não partiu por uma iniciativa do Estado, mas “acompanhou as transformações advindas do mercado a partir “cultura do consumo” e da “cultura da convergência”.

As abordagens baseadas nas polarizações “cinema versus televisão” e “cultura de elite versus cultura popular” parecem ter perdido potência explicativa diante das demandas do capitalismo contemporâneo e do discurso da convergência transmidiática global. A circularidade cultural torna-se um recurso do capital e conforma um circuito de consumo ampliado e sistêmico de bens culturais. Há uma lógica de interdependência fundamental entre os meios audiovisuais que está na base do processo produtivo cultural global. (BAHIA, 2012, P.132)

A política que foi implementada desde então teve como um dos seus principais objetivos “garantir o escoamento de obras financiadas com recursos públicos e estimular a inserção de pequenos agentes na cadeia produtiva” (MORAIS e JAMBEIRO, 2020, p.196). Até hoje o audiovisual é o único campo de produção cultural com uma secretaria específica no Ministério da Cultura (atualmente uma pasta dentro do Ministério do Turismo), o que revela a importância estratégica desse campo de produção cultural.

Evidentemente esse processo de convergência e (re)formulação do campo audiovisual vai assumir características próprias no Brasil, esbarrando em limites impostos pelos agentes hegemônicos locais: as empresas de radiodifusão. É a Rede Globo que desde os anos 1960 incide na formulação de políticas de comunicação. Esse histórico de influência da maior emissora do país nas políticas públicas, ajuda a entender o macro-campo da comunicação e o lugar reduzido historicamente para a produção regional e independente.

A partir dos anos 90 a emissora vai assumir maior protagonismo nessa dinâmica, implementando estratégias de resposta às ameaças da globalização e internacionalização da cultura e da informação e na defesa de um mercado audiovisual brasileiro integrado sob sua hegemonia. A criação da Globo Filmes em 1998 e da programadora Globosat, é que consolida a integração entre cinema e televisão no Brasil, revitalizando um projeto em defesa do conteúdo nacional, em um campo cada vez mais dominado pelo capital estrangeiro. (BUTCHER, 2006) A empresa foi pioneira em aproveitar com produtos que transitaram entre o cinema e a TV, com séries que foram transformadas em longas metragens (como A Grande Família e Os normais e Casseta e Planeta) e longas que foram divididos em capítulos para serem exibidos na programação da emissora (O Auto da Compadecida, Caramuru, A Mulher Invisível, O Bem Amado).

As demandas da Globo em defesa de um mercado para o conteúdo brasileiro vão aliar-se às demandas dos realizadores brasileiros por apoio estatal à atividade de produção e assim configurar o atual modelo político-econômico e cultural da indústria do audiovisual brasileira. Para Cesar Bolaño & Carolina Manso (2012) a indústria convergente do audiovisual sob a hegemonia da globo representou uma “ruptura evolutiva do cinema brasileiro” que “tende a dissolver inclusive tradições da nossa cultura cinematográfica” (2012, p.97)

A Globo Filmes alterou consideravelmente não só a forma de se fazer cinema, como também a estrutura da indústria cinematográfica brasileira promovendo a concentração da produção nas mãos das grandes produtoras que atuam em diferentes parcerias com a empresa. Como no passado, no mercado de TV de massa, essa concentração da produção nacional não entra em contradição com a manutenção da hegemonia do cinema norte-americano no país, em detrimento da produção nacional. Ao contrário, a tendência de inserção na Hollywood global, ainda pouco desenvolvida no país, comparado com o que ocorre em outros mais profundamente integrados, avança. A penetração da produção cinematográfica norte-americana, ademais, cresce, beneficiada pelo desenvolvimento da TV paga, em que a Globo desempenha também papel hegemônico (BOLAÑO & MANSO, 2012, p.96)

Há portanto uma lógica dos sistemas de mídia e que pressionam por mudanças nas regras estabelecidas pelo Estado sobre o funcionamento dos setores de comunicação. Essa situação têm desafiado o Estado a revisar seus marcos regulatórios para um setor em permanente mutação. Há um problema pois persiste uma tradição em separar cinema,



audiovisual, radiodifusão e telecomunicações como setores distintos e há um ponto cego em termos de regulação e falta de correspondência regulatória entre os serviços tradicionais e aqueles prestados pela internet (os serviços de vídeo sob demanda)<sup>16</sup>.

Por reconhecer as mudanças na forma de transmissão do conteúdo audiovisual (cabo, satélite, internet), a legislação brasileira buscou uma regulação “neutra” a partir da Lei do SeAC, considerando o conteúdo audiovisual propriamente dito. Mas ainda há uma contradição entre uma legislação de radiodifusão que trata das estruturas de transmissão e não sobre o conteúdo em si; e um problema de regular territórios nacionais (conteúdos brasileiros), num momento em que os serviços são transnacionais;

Compreender o cinema como parte de uma indústria do audiovisual permite que se aponte para a necessidade de uma estrutura de comunicação mais democrática considerando o fenômeno da convergência não apenas como uma mudança tecnológica, mas como um fenômeno que ampliou o controle sobre os fluxos de produção e difusão de obras audiovisuais, que carregam valores sociais, econômicos e culturais com fortes impactos na formação das sociedades. Essa posição normativa nos permite acompanhar mudanças tecnológicas e econômicas mantendo os princípios de uma regulação convergente, isto é, que se aplicam à indústria audiovisual independente do meio a que se destine cada obra.

---

<sup>16</sup> Sobre esse ponto cego regulatório e seus desafios, que não podemos explorar em detalhe neste momento, ver Blotta; Francischelli (2020).

## 2. A mercantilização das criações artísticas: o audiovisual enquanto indústria cultural

Existe uma “indústria do audiovisual” porque existe uma expectativa econômica em relação à produção das obras audiovisuais. Mas as obras audiovisuais por si só não são produtos industriais e nem possuem um valor de uso imediato.

É evidente que há o uso de equipamentos técnicos e industriais no processo produtivo – energia elétrica, equipamentos de áudio, vídeo e luz – mas o insumo e o resultado do processo são fundamentalmente simbólicos, isto é, que possuem um valor de uso em si. Tratam-se de ideias, elaboradas coletiva ou individualmente.

Para que a expectativa comercial seja atendida é necessário que obras audiovisuais sejam transformadas em um ativo a ser comercializado num mercado de bens culturais. A indústria do audiovisual realiza portanto, o processo de “comoditização” ou de “mercantilização” (MOSCO, 2017) de criações artísticas, transformando símbolos - histórias, imaginários, isto é, bens intangíveis, sem valor de troca no imediato – em mercadorias a serem rentabilizados por meio de um regime de propriedade intelectual. A mercantilização é o momento em que o capitalismo realiza seu objetivo de acumulação de capital, transformando um bem fundamentalmente simbólico (uma ideia intangível) em um valor de troca. Para tanto, produz escassez artificialmente - e conta centralmente com as regras de propriedade intelectual para isso.

Esse sistema, o *copyright*, de tradição europeia, assegura aos criadores auferir lucros a partir da reprodução de suas criações e dessa forma ter estímulos para continuar produzindo. A receita é gerada a partir do privilégio exclusivo de utilização da obra, que substituiu o valor de um insumo potencialmente acessível pelo valor de sua exibição e reprodução. As criações artísticas se transformam assim num produto que pode ser mercantilizado a partir de sua reprodução controlada nos canais de exibição.

Os negócios ligados ao direito patrimonial precisam envolver a obra e todos os elementos nela incidentes. No caso do audiovisual, os filmes e séries não são o único elemento comercializável. A economia gira em torno da comercialização e reprodutibilidade da obra audiovisual em si, mas também sobre qualquer elemento simbólico (marcas, imagens, formatos, personagens, enredo) incidente sobre a obra e que possa ser protegido no sistema de propriedade intelectual. Não se trata apenas de comercializar o acesso ao filme, mas toda uma rede de produtos e formatos licenciados que se estabelece em ligação direta com as criações vinculados nos conteúdos audiovisuais, já que praticamente tudo pode ser reproduzido. A maior parte das

receitas auferidas pelos grandes estúdios, atualmente, resulta da exploração de criações vinculadas aos filmes, incluindo o licenciamento de produtos, marcas e personagens que podem ser associados à venda de outros bens e produtos.

Para que isso seja possível o produtor de um filme precisa adquirir por cessão os direitos relativos ao argumento literário, roteiro, direção, músicas, fotografias, obras de arte, trechos de outras obras existentes, marcas e quaisquer outras obras protegidas que venham a integrar a obra audiovisual.

Esse modelo, construído como forma de proteção para os produtores culturais, é regulado pelas regras do direito (direitos de autor, contratos licenças de uso e exploração comercial, direitos de reprodução, direitos de distribuição, direitos de comunicação ao público, entre outros), que são compartilhados por todos agentes do campo.

A doutrina jurídica divide os direitos dos autores entre os “direitos morais de autor” e os “direitos patrimoniais”. O direito moral é intransmissível e inegociável, pois se refere à autoria da obra<sup>17</sup>. Os detentores dos direitos morais têm assegurado os devidos créditos de autoria e a prerrogativa de se opor a qualquer modificação ou prática de atos que possam prejudicá-la ou atingi-lo em sua reputação ou honra. Mas os autores também possuem a prerrogativa de auferir lucros alienando o direito patrimonial sobre suas criações individuais. Assim, autoriza-se a exploração econômica desses elementos por terceiros que comercializam os “direitos patrimoniais”.

A transformação do audiovisual em mercadoria se dá com o desenvolvimento da indústria cinematográfica norte-americana no início do século XX. É o momento que se consolida a divisão entre produção-distribuição e exibição, e surgem os agentes não diretamente ligados à concepção, produção, financiamento dos bens culturais, mas incidindo no nível da comercialização das criações artísticas de terceiros e ligados à gestão econômica dos direitos de propriedade e exploração comercial das criações artísticas. Filmes, séries e outros produtos audiovisuais ganham assim uma dimensão econômica e podem ser transformadas em ativos a serem incluídos num mercado de bens culturais onde ocorre a exploração comercial da obra em diferentes janelas de exibição. O trabalho do artista, passa a ser subordinado ao capital enquanto trabalho produtivo e somente dessa forma adquire um valor de troca.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Sobre direito autoral ver ASCENSÃO (1997)

<sup>18</sup> A Economia Política da Comunicação vai tratar o tema na forma da “subsunção do trabalho intelectual” (Bolaño 1995, 2002).

Como a obra audiovisual é um bem não fungível, que não se esgota ou se desgasta com o uso, podendo ser consumido por muitos sem prejuízo ao consumo de outros, ela pode gerar valor numa longa cadeia de fruição (o modelo da calda longa). Na leitura da EPC (BOLAÑO, 1992) a indústria cultural produz cria uma dupla mercadoria: de um lado o programa ou produto audiovisual em si, que passa a ser comercializado para as diferentes janelas de exibição, e por outro lado a mercadoria audiência. Com a exploração da mercadoria audiência por meio de veiculação de anúncios, pela compra/venda de ingressos ou por um modelo de assinaturas, a produção de bens simbólicos ganha uma dimensão econômica.

A indústria do audiovisual se orienta dessa forma por lógicas próprias do capitalismo. O cinema só se desenvolveu industrialmente anos depois das primeiras projeções dos irmãos Lumière em 1895. Não havia, à princípio, uma função de lazer ou entretenimento para essa e muitas outras inovações do século XIX. Esse uso foi em boa parte imposto pela evolução do modo de produção capitalista. A inserção social de novas técnicas trazidas pelo desenvolvimento industrial num sistema capitalista motivou a evolução desses meios por uma ambição comercial constante, que colocou toda a inventividade e tecnologia a serviço da manutenção do *status* do sistema.

### **i. Escola de Frankfurt: reprodutibilidade e perda da aura como marcos inaugurais do pensamento sobre as indústrias culturais**

O debate em torno das relações do capitalismo com a produção cultural é um dos marcos inaugurais da teoria crítica da comunicação, e remete aos teóricos da Escola de Frankfurt<sup>19</sup>. Walter Benjamin com o artigo “A Obra de Arte na Era de Sua Reprodutibilidade Técnica” (Benjamin, 1936) inaugurou a discussão em torno da subordinação da cultura à lógica mercantil relacionando esse processo com a “perda da aura” da arte e da cultura. Como constata o autor:

“Nas obras cinematográficas, a reprodutibilidade técnica do produto não é, como no caso da literatura ou da pintura, uma condição externa para sua difusão maciça. (...) Esta não apenas permite, da forma mais imediata, a difusão em massa da obra cinematográfica, como a torna obrigatória. A difusão se torna obrigatória, porque a produção de um filme é tão cara que um consumidor, que poderia, por exemplo, pagar um quadro, não pode mais pagar um filme. O filme é uma criação da coletividade.” (BENJAMIN, 1936, p.172)

Benjamin foi pioneiro por revelar como a reprodutibilidade técnica permite a uma mesma obra artística atingir milhares de pessoas e como isso lhe dá um caráter político. A arte clássica (pintura, escultura, teatro) estava voltada para a fruição estética e contemplação individual – o culto da beleza. Com o fenômeno da reprodutibilidade a arte volta-se agora para a recepção de massa, perdendo sua “aura” e seu critério de autenticidade, mas adquirindo novas dimensões políticas e sociais.

Ele advoga que a tecnificação crescente do mundo e a reprodutibilidade técnica retirou o véu sagrado na qual a arte burguesa fundava sua ilusão de autonomia e as obras de arte perderam seu valor de culto, suas bases ritualísticas, o que acabou por transformar o caráter geral da arte e sua significação.

“No momento em que o critério da autenticidade deixa de se aplicar à produção artística, toda a função social da arte se transforma. Em vez de fundar-se no ritual, ela passa a fundar-se em outra práxis, a política.” (Benjamin, 1994, p.171)

Ele reflete como o cinema, por seu caráter coletivo, pode responder aos anseios do homem moderno, e servir como instrumento revolucionário e ferramenta pedagógica para as massas, capaz de conduzir multidões para a tomada de consciência. Isso só poderia exercer essa função quando liberado da exploração capitalista.

---

<sup>19</sup> O termo faz referência às discussões que pautaram o pensamento filosófico e sociológico de autores como Adorno, Horkheimer, Marcuse, Benjamin e Habermas, que desenvolveram suas pesquisas no âmbito do Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, na Alemanha. Embora exista uma unidade crítica em diversos autores de Frankfurt também existem posições diferenciadas, convergentes ou divergentes. Ver mais em NOBRE, Marcos. **A Teoria Crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004. e FREITAG, Bárbara. **A Teoria crítica ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

Benjamin associa a ideia de “desaturização” a de politização. Termina seu ensaio denunciando a “estetização” da política como a forma fascista de utilizar a dimensão artística, ao que o comunismo respondia com a “politização” da arte. A moderna obra de arte, como a fotografia e o cinema (hoje acrescentaríamos a televisão, o vídeo e o lazer), ao provocarem mudanças na percepção e nas atitudes dos consumidores, estariam modificando esses mesmos consumidores. Por isso mesmo a obra pode servir como instrumento de politização. (FREITAG, 1984 P.76)

O receio de Benjamin, que também aparece em outros autores associados ao pensamento da Escola de Frankfurt – notadamente Adorno, Horkheimer e Marcuse - é de que a arte, assim como a ciência, e a tecnologia, sejam apropriadas em favor do processo de acumulação do capital, e da reprodução ideológica do sistema capitalista, pautada pela racionalidade instrumental<sup>20</sup>.

Os teóricos de Frankfurt, ao cunhar o termo “Indústria Cultural” observavam a crise da cultura na sociedade pós-industrial, quando ela é transformada em produto, em mercadoria direcionada consumo de massas.<sup>21</sup> A ruptura da tradição da cultura, no período de efetivação dos regimes totalitários, vai levar a uma visão expressamente negativa e postura crítica em relação à mercantilização da cultura. A abordagem da Economia Política da Comunicação (EPC) e a abordagem da Indústria Cultural vinculada com a Teoria Crítica convergem na mesma ideia central de que existe uma articulação entre economia e cultura que procurarei aprofundar nesse capítulo, discutindo diferenças e características particulares de cada marco teórico.

Para esses autores, a produção artística, transformada em mercadoria, integra-se às lógicas do mercado, perde seu valor de culto para tornar-se centralmente um valor de troca e atender necessidades de acumulação e reprodução do sistema. Isso ocorre quando ela passa a ser utilizada para preencher o tempo de lazer dos trabalhadores assalariados depois de sua jornada de trabalho, para que eles recomponham sua força de trabalho sem ter trégua para pensar sobre sua realidade miserável.

Os teóricos associados ao pensamento de Frankfurt desenvolveram uma crítica bastante negativa sobre a forma como a cultura foi instrumentalizada pela lógica de acumulação das sociedades capitalistas, representando um empobrecimento e perda de caráter, colonizando o que Habermas chama de *Lebenswelt* ou “mundo da vida” (HABERMAS, 1984). A análise

---

<sup>20</sup> A racionalidade instrumental remete a Weber (*Zweck-Mittel-Rationalitaet*). Ele postula como *racional* qualquer ação baseada no cálculo, na adequação de meios a fins, obtendo com mínimo de dispêndios e o máximo de efeitos desejados. Aprofundado a leitura de Weber, os autores frankfurtianos deixam claro que razão-instrumental é a própria razão capitalista, ou seja, a racionalidade do lucro e da expropriação da mais-valia.

<sup>21</sup> Consultar HORKHEIMER, Max, ADORNO, T. W. **Dialética do Esclarecimento. Fragmentos Filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

crítica desses autores, que carrega um certo viés erudito, sobretudo nas obras de Adorno, enxerga a arte como algo superior, que perderia seu valor ao ser transformada num produto para consumo de massa. Esse tipo de abordagem é fundamentada na função simbólica da arte e da cultura, com valorização do subconsciente e do potencial criador do artista, defendendo uma forma de arte pura que não fosse cooptada pelo sistema capitalista de produção.

Em “Caráter Afirmativo da Cultura” (MARCUSE, 1937), fala sobre o caráter alienante da obra de arte, constituindo-se como um espaço ilusório para a concretização da felicidade, da liberdade, do amor e da humanidade que seriam impossíveis de serem atingidos no mundo social, do trabalho. É como se o trabalhador chegasse em casa e consumisse a filmes e séries apenas para esquecer sua vida miserável no trabalho, consumindo uma “arte” que não seria necessária se vivêssemos no reino da liberdade.

Em “Contrarrevolução e Revolta” (1972), Marcuse passa a relativizar a ideia do “fim da arte”. Na sua visão, a cultura não poderia ter qualquer função utilitária ou funcional e deveria manter sempre certa autonomia ou então se tornaria um instrumento de dominação de classe, mesmo com o fim da sociedade do consumo. A autonomia da obra de arte estaria baseada na possibilidade de questionar constantemente o “princípio de realidade” e o “princípio de desempenho” e portando, uma arte autônoma seria necessária mesmo depois da revolução.

A defesa que Marcuse faz da autonomia da arte vai reverberar numa segunda geração de teóricos de Frankfurt que buscou identificar na produção cultural um vetor de transformações históricas e não apenas de dominação, retomando a ideia de politização proposta por Benjamin. Dessa forma o debate sobre a autonomia da produção artística iniciou-se num nível estético [uma arte pela arte, idealizada, pura, reificada] e avançou para questões políticas [a própria concepção da obra arte, sua autonomia e sua importância na sociedade]. Tal problema está na base da contraposição entre as posições negativas de Adorno e Horkheimer e as análises de Habermas, que fala da emancipação por meio da esfera pública em Direito e Democracia (1997).

O fim do século XX será marcado pela crença numa produção de resistência e na emancipação por meio da democracia, que vai empregar uma visão mais positiva sobre as indústria cultural, reconhecendo que o desenvolvimento do modo de produção capitalista criou as condições materiais para a constituição de uma forma especificamente capitalista de Estado e de produção e consumo cultural. Ao mesmo tempo as condições atuais de desenvolvimento tecnológico e dos sistemas de comunicação de massa também possibilitam o surgimento de culturas de resistência opostas à cultura dominante. A ideia é que a produção cultural, ao ser

organizada e realizada conscientemente, pode servir como instrumento de transformação da própria realidade da qual ela faz parte, superando o caráter negativo da cultura.

Hoje há uma tendência, mesmo para teóricos que se alinham à teoria crítica influenciada pela Escola de Frankfurt, em não considerar mais apenas uma cultura esvaziada pela indústria dos meios de comunicação. Há uma linha que trata dos espaços de possível contraposição às tendências de alienação pela cultura e resistências ao colonialismo, quanto demandas advindas de choques culturais, como as migrações (CELIKATES, 2019) e outros que procuram naturalizar a mercantilização da cultura, abandonando a abordagem crítica e adotando termos como “indústrias criativas” ou “economia da cultura” (SCHWARTZ, 2019). Este trabalho, está teoricamente vinculado a EPC, uma linha que de pensamento que aborda a própria condição econômica da cultura e da comunicação e seu processo de transnacionalização (EPC, v. abaixo) e que vai buscar compreender a industrialização da superestrutura também do ponto de vista econômico bem como as demandas e pressões de agentes sociais por uma regulação democrática desse processo.



## ii. A Economia Política das Comunicações como marco teórico

A tradição de pesquisadores ligados ao campo teórico da Economia Política das Comunicações e da Cultura (EPC) retoma o paradigma da Teoria Crítica e as contribuições dos pensadores de Frankfurt, buscando aprofundar o estudo sobre as relações sociais, particularmente das relações de poder, no âmbito dos estudos sobre os sistemas de informação, comunicação e cultura. Para a EPC a indústria cultural, em um nível de abstração maior, vai desempenhar diversas funções no capitalismo, como as funções propaganda e publicidade, e passa a ser mediador fundamental entre Estado e sociedade.

A metodologia da EPC desloca o modelo marxista de base/ estrutura que entende os meios de comunicação como instrumento de domínio das classes no poder para as observar a natureza dos mercados, produtos e serviços e as relações econômicas assumidas por essas atividades no âmbito do processo de acumulação capitalista. “Aparece assim a reivindicação de deixar de considerar os meios de comunicação como aparelho ideológico e se investe na necessidade de centrar-se na sua função econômica”. (Herscovici, Bolaño e Mastrini, 2010).

A Indústria Cultural é tomada assim, como um sistema econômico das mediações simbólicas necessárias à acumulação de capital, deixando de lado o viés mais erudito da Escola de Frankfurt, mais centrada nos elementos de aura e autonomia da arte, para buscar instrumentos analíticos da economia política e adequar o conceito de “Indústria Cultural” com a teoria do capitalismo tardio.<sup>22</sup>

A EPC mantém a análise crítica sobre o poder econômico, mas passa a sustentar que existe uma dupla mercadoria efetivamente produzida e trocada na indústria cultural e não somente os bens culturais. Enquanto o programa ou produto audiovisual é produzido pelo produtor (independente), responsável pelo emprego dos trabalhadores individuais e pela ação do trabalhador coletivo; a audiência é produzida pelos programadores e radiodifusores, que transformam um conjunto dessas mercadorias, somadas a outros tipos de emissão, em uma programação diária a qual a economia da comunicação francesa se refere sob a expressão “flot” (onda). Nessa abordagem a produção cultural fornece os meios de se produzir a mercadoria audiência e conseqüentemente gerar faturamento publicitário e dar lucro para programadores, segundo uma lógica específica referente a cada campo de produção.

---

<sup>22</sup> A noção de “capitalismo tardio” remete aos trabalhos clássicos da Escola de Economia da Unicamp, como a tese de João Manuel Cardoso de Mello, publicada em livro de 1982 e a tese de Maria Conceição Tavares (Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil). Ver mais em BASTOS (2020)

O diferencial trazido pelos pesquisadores ligados ao campo da EPC, marcadamente na produção latino-americana, é a preocupação com a regulação das atividades de comunicação e de produção cultural. Essa contribuição está relacionada ao estudo da concorrência e dos oligopólios locais. O desafio encarado por essa escola de pensamento é buscar uma forma de equilibrar as relações entre os grandes conglomerados de comunicação e demais agentes econômicos e culturais, por meio de desenvolvimento de políticas públicas democratizantes para a informação a comunicação e a cultura.

Segundo Bolaño (1999) a indústria cultural acaba sendo “o ponto de partida para a constituição de uma cultura capitalista mundial que se expande, a partir de sua matriz originária (o cinema americano), fruto ela própria das possibilidades abertas pelo desenvolvimento anterior das técnicas de reprodução de que falava Benjamin” (p. 84-85). Para este autor, o raciocínio do capital tem ultrapassado o campo da produção material desde que foi implantado e invadiu diversos setores da vida: “com a indústria cultural, o capital se alça à superestrutura e a própria produção cultural adota a forma de mercadoria” (BOLAÑO, 1999, p. 84). A contradição atual é que “O próprio modo de produção torna-se, dessa forma, essencialmente informático e comunicacional e o que serve fundamentalmente à cooperação capitalista, pode, em princípio, servir no futuro à liberação do trabalho da sua dominação pelo capital” (BOLAÑO, 2002, p.151).

No Brasil a EPC se constituiu como um campo próprio de estudos sobre a produção, a distribuição e o consumo dos recursos e bens comunicacionais com vários autores trabalhando dentro dessa perspectiva (Bolaño, 1999; Cabral, 2016). Essas análises procuram mostrar como as dinâmicas das indústrias culturais afetam as políticas públicas e influenciam nas lógicas de produção da comunicação, e por outro lado, como as organizações da sociedade civil podem fazer pressões para que o poder público atue na desconcentração da propriedade intelectual e dos meios de comunicação. Nas palavras de Eula Dantas Cabral o projeto da EPC seria desenvolver uma:

“teoria crítica no âmbito dos estudos comunicacionais e culturais, analisando as funções das redes comerciais corporativas no Brasil, do Estado, dos diversos governos e dos processos regulatórios em relação à concentração e formação de monopólios e oligopólios do setor, às políticas culturais construídas e desconstruídas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Somado a isso, o comprometimento das organizações da sociedade civil diante dessa configuração.” (CABRAL, 2018, p.169)

Com inspiração nas referências originais da Escola de Frankfurt sobre o campo da arte e da cultura no capitalismo tardio, este estudo se vale sobretudo das bases teóricas e políticas lançadas pela EPC para se pensar a eficácia e a validade das políticas públicas para o campo do audiovisual no Brasil, em especial o Fundo Setorial do Audiovisual e a Lei do SeAC.

### **3. A macroestrutura da indústria : processos de produção, distribuição e exibição das obras**

O audiovisual gera um valor significativo para a economia brasileira. A estimativa é de que no ano de 2014, por exemplo, essa indústria tenha injetado R\$24,5 bilhões na economia brasileira, como identificou a pesquisa “Valor adicionado pelo Setor Audiovisual: Estudo Anual 2016 (ano-base 2014)”, realizada pelo Observatório do Cinema e do Audiovisual e divulgada pela Ancine.<sup>23</sup> Este valor, referente ao montante que o setor adiciona aos bens, serviços e atividades durante seu processo de produção, representaria 0,54% do PIB nacional naquele ano, superando por exemplo as indústrias têxtil, farmacêutica e de celulose.

A Ancine cita esses mesmos dados no seu Relatório de Gestão de 2018, publicado em 1º de abril de 2019, afirmando que “a indústria do cinema e do audiovisual no Brasil movimentava mais de 25 bilhões de reais por ano e emprega, hoje, cerca de 335 mil profissionais direta e indiretamente”. Esses dados foram muito utilizados para justificar a importância econômica dos programas de fomento à produção de obras audiovisuais, como o Fundo Setorial do Audiovisual. Mas a que exatamente se referem esses dados?

É importante observar que há certa confusão na apresentação desses dados, pois a maior parte do valor adicionado, que o estudo mencionado teve como referência, encontra-se nas atividades de TV aberta e operação de TV por assinatura. Embora esses números venham sendo constantemente utilizados para destacar a importância da produção independente e das políticas de fomento à produção audiovisual, os números estão fortemente concentrados nas atividades de exibição desses conteúdos.

Para melhor compreender o cenário vale aprofundar a análise sobre os setores da indústria audiovisual e seu processo de geração de valor. Usualmente ele pode ser decomposto numa cadeia com segmentos independentes e inter-relacionados, que abarcam três etapas distintas - produção, distribuição e comercialização. A distribuição do valor em cada um desses segmentos constitui a base para a compreensão das lutas internas da indústria do audiovisual.

A indústria do audiovisual depende de um equilíbrio delicado entre, de um lado, artesãos, artistas independentes, e micro e pequenas empresas, responsáveis por inovações no campo, e no outro extremo os maiores conglomerados do setor, que atuam de forma oligopolista e controlam as tecnologias de transmissão e reprodução desses conteúdos. Essa dinâmica

---

<sup>23</sup> ANCINE. Valor adicionado pelo Setor Audiovisual: Estudo Anual 2016 (ano-base 2014). Rio de Janeiro: OCA, 2016b.

envolve tanto conglomerados gigantes de comunicação (as chamadas *majors*), organizações de porte intermediário e inúmeras micro, pequenas e médias empresas, além de talentos individuais e profissionais especializados em diversos ramos.

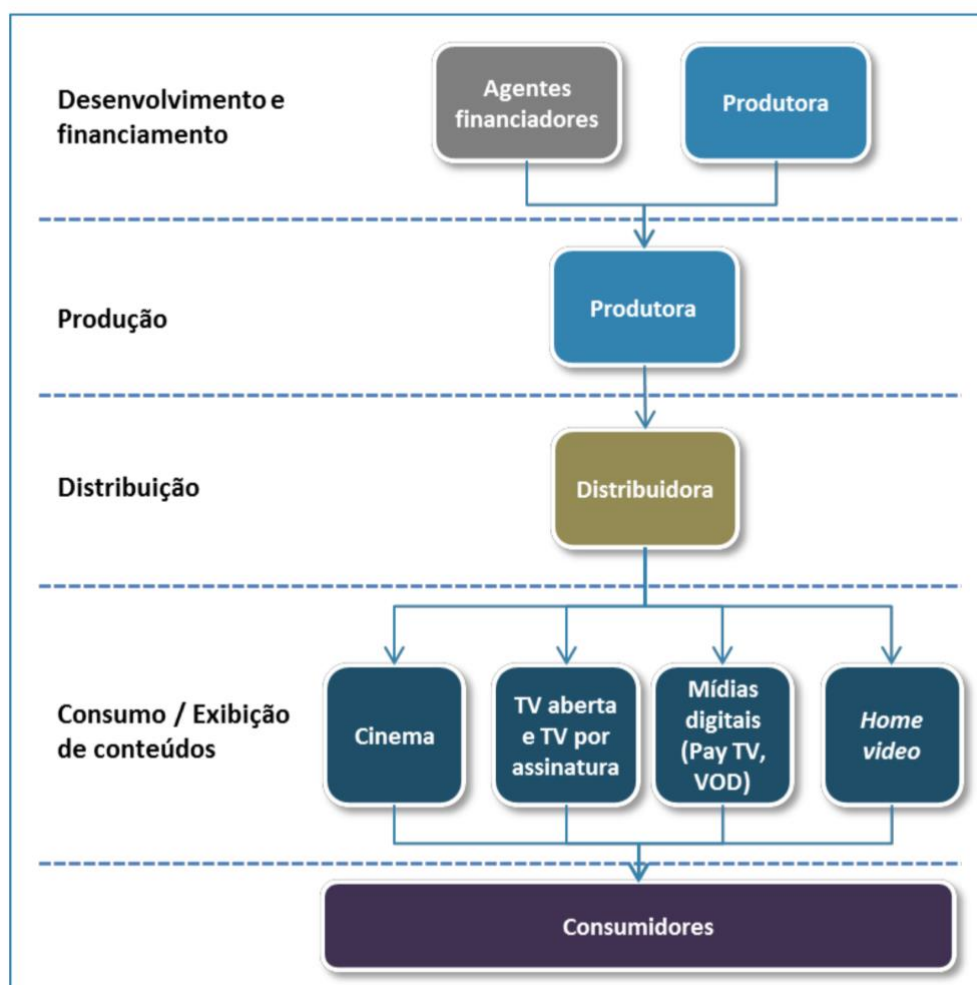
Antes de descrever cada uma das etapas, reproduzimos abaixo uma simplificação gráfica sobre o funcionamento da cadeia de valor e principais segmentos econômicos da indústria audiovisual<sup>24</sup>, retirada da pesquisa “*Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil*”<sup>25</sup>. É natural que essas divisões não sejam estáticas, e que muitas empresas atuem em diversos segmentos da cadeia e que, além dessas etapas desenhadas, existem outras ramificações na cadeia de produção e consumo do audiovisual. Mas a partir dessa simplificação podemos aprofundar metodologicamente o campo de produção audiovisual como um objeto de estudo e identificar suas formas de divisão do trabalho e a distribuição do valor.

---

24 As representações servem como modelo do “tipo ideal”, no sentido weberiano, bastante útil para a metodologia de análise, mas é evidente que, diante da diversidade dos contextos, agentes e modelos de negócios dentro da indústria do audiovisual, qualquer tentativa de simplificação apresenta imprecisões

25 Pesquisa encomendada pela Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais (Apro), pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e realizada pela Fundação Dom Cabral

Figura 1 - Cadeia produtiva simplificada do audiovisual.



Fonte: Apro, Sebrae, Fundação Dom Cabral (2016)

## i. Produção

O setor de **produção** é a primeira etapa da cadeia de valor, onde os novos produtos audiovisuais são criados e produzidos. É, portanto, o setor de inovação que concentra grande capacidade empreendedora e alimenta constantemente o mercado audiovisual (os diversos canais e janelas de exibição) com novas obras.

A produção transforma a ideia no produto audiovisual final. Embora nem todo realizador assuma essa ambição comercial e haja enorme aleatoriedade na realização do produto cultural, é praticamente inviável, considerando os custos envolvidos na produção e a dependência dos circuitos comerciais de exibição, pensar numa produção totalmente à margem do mercado. É preciso reconhecer que muitas obras artísticas são realizadas para serem compartilhadas livremente, sem finalidades capitalísticas – sequer almejam ingresso num circuito de geração valor, mas estamos falando de uma produção que se legitima em instâncias de validação que são tomadas como mercados, como museus, festivais, salas de cinema e canais de distribuição que dão a tônica de tendências que conformam a indústria do audiovisual.

A produção é dividida nas etapas de (i) **desenvolvimento** (escritura do roteiro, orçamento, cronograma e plano de negócios), (ii) **pré-produção** (etapa em que tudo que for necessário para as gravações é providenciando), (iii) **produção** (realização e filmagem - captação de imagens e sons); e (iv) **pós-produção** (edição e finalização da obra, ajustes de imagem, efeitos sonoros e visuais), até que se chegue na versão final da obra. Esse processo gera empregos diretos e indiretos e envolve a colaboração de múltiplos talentos e artistas, Embora muitas vezes o produto final seja tido como obra de um só artista (o diretor), um filme de longa metragem de ficção pode contar facilmente com a colaboração de centenas de artistas e técnicos

As empresas produtoras precisam ser detentoras dos direitos patrimoniais da obra e de todas as criações nelas incidentes para que tenham a liberdade de negociar a obra nos diferentes canais de exibição e assim serem remuneradas. Por isso, em geral, as produtoras remuneram os criadores e toda a equipe técnica no momento da produção, independentemente do resultado comercial da obra. Essa remuneração costuma abarcar a cessão integral de todos os direitos patrimoniais das criações artísticas, referentes ao trabalho de qualquer profissional criativo, tais como músicos, atores e roteiristas, ilustradores, e animadores<sup>26</sup>. Alguns Sindicatos fornecem

---

<sup>26</sup> Às vezes uma participação na divisão patrimonial da obra é oferecida a alguns talentos. Nesses casos, eles podem ser também considerados coprodutores das obras.

tabelas com valores de pisos salariais para a prestação dos serviços, o que garante algum critério para os trabalhadores.

As relações de trabalho são normalmente marcadas por contratos de prestação de serviços de curto prazo. Ocorre o que se chama de “pejotização”, ou seja, ao invés envolver mão de obra em contratos regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), todos os profissionais constituem empresas (Pessoas Jurídicas – “PJ”) para realizar o serviço. Portanto, predomina a informalidade, em jornadas que envolvem longos turnos e demandas sobre viagens, transporte e alimentação, dependendo das necessidades e perfil de cada produção.

Os custos de realização de um filme podem ser consideráveis, embora isso sempre dependa de características individuais de cada projeto.<sup>27</sup> Em comum há o fato de que a maior parte do dinheiro é demandado na produção do produto original. Na reprodução e circulação, os custos diminuem progressivamente.

As produtoras costumam dividir o trabalho em etapas e desenvolver “protótipos” de seus projetos – trailers, pilotos, teasers, para atrair investidores. É comum que empresas invistam recursos próprios para financiar parte do processo de produção ou que tenham parceiros para trabalhar de graça ou a preços módicos até que o filme consiga algum recurso. Alguns projetos ficam anos na gaveta até conseguirem ser viabilizados e muitos outros jamais chegam a ser finalizados. A captação de recursos para um filme, por si só, é um processo demorado e de resultados incertos. É um ponto de dificuldade ou até de inviabilidade para a produção independente.

O financiamento costuma envolver a captação de recursos públicos (editais e programas de fomento direto ou indireto) e recursos da iniciativa privada (agentes investidores como marcas, empresas, programadoras, distribuidoras). No caso brasileiro, a maioria dos investidores costumam investir por meio de contrapartidas fiscais (Leis de Incentivo e renúncia fiscal). Há pouco investimento direto das empresas na produção independente. Até mesmo a Rede Globo, costuma se beneficiar de coproduções com produtoras independentes para acessar recursos públicos e financiar a produção de longas-metragens e séries, mas não aplica recursos próprios.

---

<sup>27</sup> A Ancine (ANCINE, 2019, p.18) aponta um custo médio de R\$ 4,5 milhões para animação, R\$ 916 mil para documentário e R\$ 4,2 milhões para ficção. Embora os valores dos longas inscritos no FSA possam ser inflacionados, e haja diferenças significativas de acordo com a região geográfica da produção, o relatório da Ancine dá uma baliza dos orçamentos que têm sido aprovados pela agência na gestão dos projetos de produção de obras nacionais e independentes.

A produção de conteúdo independente se apoia sobretudo em recursos que são, direta ou indiretamente, públicos e dessa forma, as produtoras se tornaram muito suscetíveis aos obstáculos externos, tais como mudanças de governo, crises econômicas e interrupção de programas públicos de fomento.

A iniciativa privada não costuma aplicar recursos próprios na produção de filmes porque o risco associado à cada produção é alto, e os resultados comerciais incertos. É praticamente impossível determinar como será a recepção de cada filme pela audiência e mesmo que se aposte em fórmulas de sucesso, há uma inconstância do público, novas tendências e alta concorrência entre lançamentos.

Diante dessa imprevisibilidade, as produtoras e os profissionais procuram garantir sua remuneração e lucratividade com o orçamento de produção, consumindo os recursos investidos no financiamento da obra. Como consequência as obras se tornam mais caras, sem necessariamente implicar num retorno financeiro para o investidor.

O investimento na produção audiovisual só compensa na medida em que se amplia o repertório ou catálogo das obras e se dividem os riscos de produção em vários produtos. Como as obras audiovisuais são consumidas no logo prazo, e os custos de reprodução são praticamente nulos, as produtoras podem estocar projetos e aumentar as chances de serem remuneradas a partir do sucesso comercial de uma obra, capaz de “subsidiar” o fracasso de muitas outras. Tal situação, por si só, já cria uma barreira de entrada, pois somente empresas que tenham direitos sobre alguns filmes de sucesso comercial possuem condições de amortizar os cursos e sobreviver a uma série de lançamentos de baixo impacto.

As produções de grande impacto, populares e bem sucedidas financeiramente, são conhecidas como *blockbusters*<sup>28</sup>. Hoje, pode-se falar em *blockbusters* nacionais, já que alguns filmes nacionais tiveram lançamentos expressivos e uma ocupação significativa de salas. Em geral são obras de ficção (geralmente comédias ou filmes de ação) realizadas com equipes enormes e alta tecnologia. Apesar de envolver uma grande escala econômica para a produção, a expectativa de retorno comercial desses filmes é muito alta, e mesmo que muitos fracassem, o sucesso de alguns títulos pode compensar o fracasso de muitas outras produções.

O êxito desse tipo de produção precisa absorver o fracasso da maioria. Lipovetsky e Serroy (2015, P.161) associam esse fenômeno a uma “lógica de cassino”, que atravessa os

---

<sup>28</sup> Filmes como *Titanic*, *Stars Wars*, *Vingadores* e *Avatar* são notórios exemplos de *blockbusters*. Apesar de terem custados algo entre 100 e 200 milhões de dólares cada, conseguiram arrecadar entre 1 e 2 bilhões de dólares em termos de bilheteria.



mercados de bens culturais. Aumenta-se a oferta de filmes e produtos culturais, mas o sucesso comercial se concentra num número limitado de título e de artistas. Dessa forma, um número pequeno de obras concentram a maior parte das receitas econômicas, embora o mercado tenha uma produção bastante heterogênea.

No Brasil, o setor de produção é bastante fragmentado e heterogêneo. Em outubro de 2019, havia 8.683 produtoras brasileiras independentes cadastradas na ANCINE <sup>29</sup>. A maior parte são micro e pequenas empresas, com poucos funcionários - apenas os sócios (produtores e realizadores) e alguns contribuidores ocasionais, contratados sob demanda para cada projeto. Diretores e realizadores, em geral, são sócios das produtoras, envolvendo-se diretamente com a produção e a captação de recursos para realização das obras.

A Ancine mantém duas formas de classificação das produtoras brasileiras independentes: uma usada para o fomento indireto, regulada pela IN 119 de 2015, e outra relacionada ao fomento direto do Fundo Setorial do Audiovisual, publicada apenas em 2018<sup>30</sup>. O principal critério de classificação de nível é o regulado pela IN 119 para fins de aplicação de regras de captação de recursos do fomento indireto, que estabeleceu cinco níveis de classificação<sup>31</sup> de acordo com a quantidade de obras (formatos seriados e longa metragens) exibidas comercialmente (em cinema e televisão).

*Tabela 1 - Sistema de classificação de nível de empresas produtoras (ANCINE)*

<b>Classificação de Nível da Produtora</b>	<b>Requisito mínimo de obras (longa metragem ou seriada)</b>	<b>Limite autorizado para a captação de recursos de fomento indireto</b>
<b>1</b>	-	R\$ 5 milhões
<b>2</b>	2 obras	R\$ 15 milhões
<b>3</b>	4 obras	R\$ 35 milhões
<b>4</b>	6 obras	R\$ 70 milhões
<b>5</b>	12 obras	R\$ 100 milhões

Fonte: Elaboração própria nos termos do Capítulo II da IN 119

<sup>29</sup> Dados atualizados pelo Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2019)

<sup>30</sup> Em 2018 a Ancine publicou uma lista pública de classificação de diretores e empresas para fins de aplicação de critérios do fomento direto. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/ancine-divulga-regulamento-e-lista-de-notas-de-diretores-produtoras-e>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

<sup>31</sup> Inicialmente os níveis iam de 1 a 7, mas a partir da IN 119 de 2015, que revogou a IN 54 de 2006, a Ancine passou a classificar as empresas com níveis entre 1 e 5 e deixou de considerar a produção de curta metragens como critério de classificação..

Destaca-se que o nível mais alto da classificação dessas empresas é para aquelas que apresentarem um mínimo de 12 obras de longa metragem ou seriados televisivos. Evidentemente são poucas empresas com esse histórico e aptas para atingirem o teto de captação de recursos. A maior parte das empresas registradas estão localizadas entre o nível 1 e 3, em muitos casos com nenhuma ou apenas uma obra lançada comercialmente (nível 1).

Assim, o setor de produção é diversificado, mas é economicamente dominado por empresas de grande porte que concentram audiência, recursos financeiros, mão de obra especializada, lançamentos comerciais e receitas de bilheteria. No Brasil, essa concentração se reflete geograficamente, principalmente pela concentração dessas grandes produtoras nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro onde realizam filmes e séries em parcerias com distribuidoras, radiodifusoras e programadoras tradicionais estabelecidas na região. Essas produtoras, tais como a Gullane, 02, Conspiração, Bananeira Filmes, concentram as obras audiovisuais comercialmente rentáveis, em termos de público e renda, e possuem acesso facilitado aos recursos financeiros que custeiam a produção.

Portanto, embora a produção audiovisual independente brasileira seja pulverizada, a maior parte das produtoras possui capacidade limitada de crescimento e dificuldade de acesso aos recursos. São produtoras com um nível de classificação mais baixo, e com um histórico menor de realizações, em geral, produções de baixo impacto comercial que não conseguem atingir o público à alta concorrência (e o controle) nos espaços de exibição. Essa dificuldade de alcançar recursos para a produção e de acessar o público, compromete a sustentabilidade das pequenas produtoras que não conseguem executar um modelo de negócios a longo prazo, o que configura barreiras de entrada para que elas possam crescer e financiar novos projetos.

## ii. Distribuição

A distribuição é o elo atravessador entre produção e exibição. A atuação dessas empresas nem sempre está diretamente ligada à concepção, produção e financiamento das obras audiovisuais, mas incide no nível da comercialização. São elas as responsáveis por negociar a alocação dos conteúdos nos diferentes segmentos de mercado (Cinema, Televisão, Vídeo Doméstico, *Video on Demand*), pelas estratégias de marketing e lançamento das obras, e pela gestão dos direitos de exploração comercial, atividade essencial para gerar a rentabilidade.

A manutenção do direito sobre as obras (o *copyright*) nas mãos das produtoras é uma forma, no longo prazo, de garantir maior autonomia para essas empresas produtoras. Mas usualmente ocorre que o produtor independente, sem poder prever qual será o retorno financeiro de sua produção, e precisando levantar recursos para produzir, precisa alienar parte de sua propriedade intelectual sobre a obra, transferindo para uma empresa distribuidora os direitos sobre a comercialização do filme. Assim, a distribuidora passa a ter uma participação na obra por meio de contratos de *joint-ventures*, copropriedade, coprodução, ou pré-venda.

Um acordo de distribuição é fundamental para a viabilidade comercial de um filme porque são as distribuidoras que comercializam o filme e traçam as estratégias de lançamento, *marketing* e divulgação. Os recursos destinados para a publicidade e lançamentos são conhecidos como P & A, sigla para "*Prints and Advertisement*" (cópias e publicidade).

É comum que as distribuidoras recuperem prioritariamente o investimento gasto na distribuição de um filme, com participação na receita bruta de bilheteria (RBB). O valor remanescente, conhecido como Receita Líquida do Produtor (RLP), é dividido entre todos os que tem participação patrimonial na obra.

As distribuidoras compram em larga escala os direitos sobre comercialização de obras e formaram catálogos, que duram décadas. E podem diluir os riscos em vários projetos, sem precisa arcar inteiramente com o custo de produção da obra.

Há de forma geral forte concentração no mercado de distribuição. As distribuidoras são empresas fortes porque possuem um portfólio amplo de obras e são responsáveis pelo lançamento dos filmes de sucesso e conseguem atingir alta lucratividade de acordo com a "lógica de cassino", explicada anteriormente. Além disso, existem grandes barreiras de entrada para atuar na comercialização.

A institucionalização dessa estrutura de distribuição remete ao início do século XX, quando a indústria cinematográfica de Hollywood estabeleceu seu domínio de mercado. (THOMPSON; BORDWELL, 2003). Nessa época a indústria do cinema se organizou ao redor

de grandes distribuidoras estadunidenses conhecidas como *majors*, que estruturaram sua hegemonia e liderança no setor cinematográfico a partir da exclusividade de distribuição de filmes americanos e europeus. Com isso, eles estabeleceram um vínculo com os exibidores nos mercados mundiais, impondo um padrão técnico-estético<sup>32</sup> de produção, conhecido como *star system*. Essa organização que até hoje se reflete no mercado audiovisual, e envolveu uma série de aspectos históricos, políticos econômicos e culturais

Se até a Primeira Guerra Mundial havia alguma concorrência, com a atuação de empresas europeias, depois da Segunda Guerra passa a haver hegemonia dos estúdios de Hollywood, que se especializam na exportação dos filmes aproveitando a situação crítica em que se encontravam os países industriais europeus envolvidos nos dois conflitos. No final dos anos 40 o cinema já era uma das mais importantes indústrias dos Estados Unidos (SADOUL, 1983), inclusive, por facilitar a entrada dos produtos norte-americanos, e assim promover o chamado “American way of life”, ou seja, a crença nos valores liberais, na liberdade de mercado e de consumo<sup>33</sup>.

O resultado foi um monopólio de distribuição concentrado em poucas empresas como Fox, Disney, Universal, Warner, Sony e Paramount, que acumularam ao longo das últimas décadas um gigante capital e a propriedade sobre ativos audiovisuais, e se tornaram as principais detentoras dos direitos de exploração comercial de obras cinematográficas e audiovisuais produzidas em todo mundo, exercendo domínio total sobre o mercado global de conteúdos.

É possível afirmar, o mercado cinematográfico e audiovisual como o conhecemos hoje, foi estruturado a partir dos interesses dessas *majors*, que exercem domínio em todo o globo, com apoio do governo dos Estados Unidos da América. Órgão representativo desse processo é a associação de distribuidoras *Motion Picture Association of America* (MPAA) que foi fundada em 1922 e historicamente logrou fazer pressão sobre governos e economias locais para dar aos Estados Unidos o controle dos mercados externos com eficiência e penetração.<sup>34</sup> Essa entidade, ainda hoje atua para pressionar governos locais na tomada de decisões sobre mecanismos de

---

<sup>32</sup> Bolaño (2000) define como padrão tecnoestético “uma configuração de técnicas, de formas estéticas, de estratégias, de determinações estruturais que definem as normas de produção historicamente determinadas de uma empresa ou produtor cultural particular” (2010, p.234)

<sup>33</sup> Sobre o “American Way of Life” consultar DORFMAN, A.; MATTELART, A. *Para ler o pato Donald: comunicação de massa e colonialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

<sup>34</sup> A MPAA ainda. No Brasil a MPAA costuma ter representação no Conselho Superior de Cinema (CSC) – órgão atualmente responsável pelo desenvolvimento das políticas cinematográficas e audiovisuais nacionais.

regulação e fomento das indústrias audiovisuais nacionais é um exemplo sobre o poder do governo dos Estados Unidos na defesa dos interesses das *majors* e que acabou tornando amplamente dominante o produto estadunidense, dificultando o acesso da produção nacional ao circuito exibidor, e deixando o público submetido às pressões do consumo cultural advindas do exterior.

“O governo faz tudo que pode para proteger a indústria cinematográfica americana nas negociações de tratados internacionais como Nafta, Gatt, OMC etc. O governo também empresta seu peso para bancar ameaças no setor, quando certos países não cooperam abrindo seus mercados, aplicando, por exemplo, o copyright”. (WASKO, 2003, 40).

São variadas as estratégias que as *majors* aplicam para distribuir o maior número possível de filmes e séries estadunidenses nos mercados locais e assim aumentar sua rentabilidade e penetração. Um exemplo é a venda casada de produções, onde na compra de um *blockbuster*, outros títulos são vendidos amarrados em um sistema de lote (também conhecido como *black booking*). Dessa forma, para exibir um único produto de sucesso de uma companhia como a Fox ou a Universal, o exibidor precisaria levar outros títulos (ou todos) da mesma companhia em conjunto.

Outro exemplo é a ocupação predatória das salas de exibição, com pesados investimento de marketing. A título ilustrativo, em abril de 2019 um único filme norte-americano ocupou mais de 2.700 das 3.556 salas de cinema brasileiras. Trata-se do filme “Vingadores Ultimato”, um dos maiores *blockbusters* dos últimos tempos, com um faturamento de bilheteria superior a 2,7 bilhões de dólares.

Até os anos 1990, o produto norte-americano chegava com a produção paga no mercado nacional, tanto no cinema quanto na TV, de forma que acabava sendo mais barato importar um “enlatado”<sup>35</sup> estrangeiro do que produzir um produto nacional. Hoje em dia, essa estratégia tem se invertido, e as *majors* aproveitam o mercado externo para custear obras que não conseguem grandes resultados comerciais no seu país de origem.

No caso brasileiro, as distribuidoras cinematográficas nacionais ocupam um mercado alternativo, normalmente ligadas aos circuitos exibidores alternativos e com baixo percentual de participação nas rendas e público de cinema. Mas há uma exceção: o consórcio das empresas *Paris Filmes* e *Downtown*, responsável por lançar os filmes nacionais de maior apelo comercial

---

<sup>35</sup> Os “enlatados” são os bens simbólicos de outros países, assim denominados porque vinham prontos, como o comestíveis enlatados, não gerando empregos no Brasil.

tais como a franquia: Minha Mãe é Uma Peça, Até que a Sorte nos Separe, Vai que dá Certo e outras comédias coproduzidas com a Rede Globo.

Esse quadro concentrador da distribuição de filme é agravado por barreiras de entrada<sup>36</sup> que impõem significativas dificuldades para que empresas estreantes possam conquistar uma fatia de um mercado dominado por um número reduzido de empresas que detém elevada concentração do público. Além disso, o mercado é altamente verticalizado, com companhias que integram a produção, distribuição e exibição.

Atualmente, num cenário de integração entre diversos meios de comunicação, as *majors* que surgiram como empresas de distribuição passam a se fundir em conglomerados gigantes de mídia e telecomunicações. Empresas gigantes estão se unificando em conglomerados tecnológicos que tudo controlam na indústria, movimento que pode ser visto em iniciativas como a fusão da FOX-Disney, Warner e AT&T, e que já tinham precedentes como a fusão entre Sony – Columbia e Tristar (1989) Paramount – Viacom (1994) Dreamworks – Paramount (2006)

Essas corporações transnacionais, atuantes em quase todos os campos da cultura e da comunicação detêm controle simultâneo de setores de comunicação, telecomunicação e informática, incluindo canais de TV, programadoras, gravadoras e até as próprias redes de distribuição. Na prática, isso significa que a maior parte dos conteúdos audiovisuais e canais de distribuição de informação, em todo mundo, é controlada por pouquíssimas empresas que funcionam sempre em função do capital dos Estados Unidos, e que conseqüentemente detém também controle simbólico de cadeias inteiras da comunicação.

---

<sup>36</sup> Barreiras de entrada são um “conjunto de injunções dominadas pelas empresas líderes, que servem como impedimento para ingresso de novas corporações no mercado ou para que, ingressando, as demais companhias não galguem as posições de liderança.” (BRITTOS, 2000)

### iii. Exibição

A **exibição** é setor em que ocorre o consumo do produto audiovisual. O setor agrupa as salas de cinema, as operações de TV aberta, TV por assinatura, varejo (compra e aluguel de DVDs e Blue Ray) e as chamadas “novas mídias”, com destaque para fenômeno da internet, que dá suporte aos serviços de vídeo sob demanda (VoD), que ganham cada vez mais relevância como hábito de consumo audiovisual.<sup>37</sup>

Cada diferente plataforma (ou janela) é considerada como um segmento de exibição e, em geral, os conteúdos circulam por vários segmentos a fim de potencializar sua rentabilidade. O foco sempre está na maximização das receitas e da exposição da obra na primeira janela, que costuma ser mais nobre, pois o lançamento é que vai determinar o fracasso ou sucesso do produto em relação ao público consumidor e garantir maior visibilidade nos demais segmentos.

Embora o cinema tenha perdido a centralidade na disputa com outros segmentos, ele continua sendo fundamental constituindo-se como a janela de lançamento de muitos produtos, especialmente os longas-metragens. O cinema conta com tecnologia diferenciada e ainda é capaz de atrair multidões para o lançamento de franquias de sucesso. Sair de casa para ver um filme por si só já é um diferencial, por ser uma experiência coletiva e mais imersiva.<sup>38</sup> Mesmo com o advento novas tecnologias e serviços a tendência é que haja uma convivência complementar entre as salas de cinema e demais segmentos de exibição<sup>39</sup>.

O diferencial é que salas de cinema continuam a ser o lugar do espetáculo, funcionando como uma espécie de vitrine de luxo para o lançamento comercial das obras. É como se sala de cinema fosse capaz de reestabelecer a aura – retomando o termo de Benjamin – que pode dotar a obra de uma qualidade que vai se perdendo na medida que ela vai sendo reproduzida, substituída pelo valor de exibição. Os filmes lançados no cinema são mais valorizados e

---

<sup>37</sup> Segundo pesquisa anual sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros (TIC Domicílios), do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.BR, 2020), a porcentagem de usuários brasileiros que assistiram a vídeos, programas, filmes ou séries pela internet saltou de 56% em 2013 para 74% em 2019.

<sup>38</sup> Quando se trata de identificar o que há singular na experiência de se assistir a um filme na sala de cinema, em geral destaca-se uma maior imersão possível pelo tamanho da tela, qualidade do som e projeção, ambiente neutralizado (sala escura e cadeiras cômodas), mas também aspectos sociais que envolvem a decisão de se pagar um ingresso e frequentar uma sala de cinema.

<sup>39</sup> A situação trazida pelo novo coronavírus, pode dar indicativos sobre novos hábitos de consumo de filmes pela internet, mas também ratificou um genuíno interesse das pessoas em sair de casa para ver filmes, haja visto a retomada das exibições cinematográficas em sistema “drive in”. É provável que as grandes redes de cinema venham a ter suas próprias plataformas de streaming por exemplo, o que já ocorre algumas redes como a UGC na França e o Cine Belas Artes em São Paulo.

consequentemente podem obter uma performance melhor nas outras janelas comerciais de exibição (TV Paga, TV aberta e VoD), seguindo uma ordem cronológica que potencializa sua rentabilidade. O desempenho da bilheteria, sucesso de crítica ou repercussão midiática de um lançamento podem dar representatividade para a produção e respaldo ao cineasta em negociações subsequentes.

No caso dos formatos seriados, há uma estratégia de lançar o produto nos canais mais prestigiados de VoD ou TV fechada, e posterior difusão na TV aberta ou TV pública. Parte-se de um público restrito e segmentado para que apenas algumas obras que tenham obtido reconhecimento e sucesso de público sejam posteriormente disponibilizadas para um público mais generalizado.

Os custos de reprodução da obra são mínimos, pois uma vez pronta, ela pode passar de um segmento a outro envolvendo baixos custos e menores riscos (uma vez que a recepção do público já foi testada). A valorização da obra audiovisual, portanto, não está potencialmente atrelada ao seu custo de produção, mas ao valor que ela recebe ao ser reproduzida, ou seja, ao valor que os consumidores lhe atribuem num determinado segmento de mercado.

A premissa deste modelo, para além da comercialização dos bens culturais, é a ampliação da audiência com foco no seu tamanho e em suas qualidades específicas de gênero, classe social, interesses, etc... Ao compor sua grade ou catálogo de programação, os exibidores estão interessados na capacidade de determinada produção em prender a atenção do espectador pois o que elas de fato comercializam é sua própria audiência para os anunciantes. Mesmo uma sala de cinema garante grande parte de seus lucros pelas vendas da *bombonière* e aluguel de espaços comerciais. Aliás, já vimos no capítulo II como os estudos da Economia Política da Comunicação mostram que é próprio das indústrias do entretenimento que a audiência seja transformada em mercadoria a ser trocada com os anunciantes, gerando rentabilidade e financeirização (BOLAÑO, 1992).

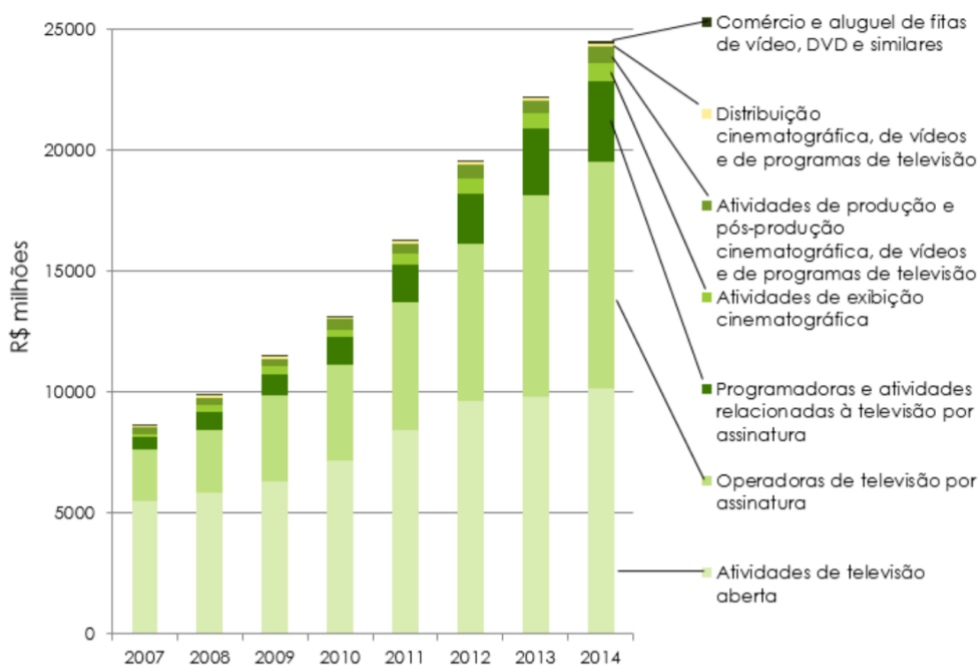
Apenas o trabalho socialmente produtivo gera o valor, mas diante de um cenário de especulação e financeirização do produto audiovisual, é possível observar que o maior volume monetário se concentra no setor de exibição, enquanto o caminho da obra audiovisual, dos serviços e da inovação, vai em sentido contrário, partindo do campo de produção, conforme é possível ver na figura abaixo. Os exibidores pagam aos distribuidores para poder exibir o conteúdo final ao consumidor e rentabilizam seu serviço através da publicidade (no caso das televisões), ou por um modelo de assinatura ou venda de ingressos (nos casos dos segmentos de VoD, cinema e vídeo doméstico).





A infraestrutura da exibição, especialmente no que se refere aos segmentos de TV aberta e TV por assinatura, são os setores que empregam o maior número de pessoas, movimentam a maior massa salarial e é o responsável pela maior parte do valor adicionado para a indústria do audiovisual. É evidente que o campo de produção também contribui para a economia e geração de empregos do país, mas as atividades de produção e pós produção dos conteúdos – que geram valor simbólico – são responsáveis por uma pequena fração do valor adicionado pelo setor ao PIB nacional, enquanto as atividades que geram valor econômico a partir da venda da mercadoria audiência, tais como as atividades de programação e operação de TV por assinatura e televisão aberta, geram mais de 90% do valor adicionado.

Figura 3 - Participação das atividades econômicas audiovisuais no valor adicionado pelo segmento (%)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio, Pesquisa Anual de Comércio 2007-2014, Pesquisa Anual de Serviços 2007-2014. Elaboração: ANCINE / SEC.

Fonte: Pesquisa “Valor adicionado pelo Setor Audiovisual: Estudo Anual 2016 (ano-base 2014)” (OCA, ANCINE, 2014, p.12)

Como se vê as produtoras brasileiras mantêm uma relação de dominação econômica de um capital que está concentrado no setor de exibição (onde são produzidos o público e audiência). A maior parte das receitas de bilheteria continua a ser absorvida pela distribuidoras estrangeiras (*majors*) e o grande capital que gira em torno da indústria audiovisual no Brasil e sustenta as atividades de televisão aberta e por assinatura. Os recursos para financiar a produção de novas obras e a inovação, que abastece o mercado de exibição, estão altamente concentrados

num setor caracterizado por oligopólios barreiras de entrada, integração vertical e integração diagonal<sup>40</sup>.

Existem também outras disparidades relativas ao acesso aos canais exibidores que restringe e limita o alcance da produção brasileira. O país enfrenta uma reconhecida problemática de concentração regional e desigualdade social. Essas distorções afetam tanto a criação, a distribuição e o acesso aos bens culturais, gerando uma grande parcela de cidadãos socialmente excluídos da participação na vida cultural, especialmente no que se refere ao audiovisual como setor de ponta.

A partir dos anos 1990, o setor de exibição cinematográfica passa por uma reestruturação com a instalação de complexos de várias salas nos shoppings center (os multiplex). O cinema se torna então um hábito de lazer mais caro e elitizado, uma vez que passa a estar associado ao custo de ir ao shopping (estacionamento, lanchonete, compras), o que afasta os espectadores mais populares, que tinham maior afinidade com a produção nacional. Entre 2010 houve um crescimento expressivo no número de salas de cinema no Brasil que saltou de 2.110 salas em 2009 para o recorde de 3.356 salas em 2018. Apesar desta tendência, o acesso da população ao cinema passa a ser um privilégio de uma minoria pertencente as classes médias e altas da sociedade.

A expansão das salas de cinema concentrou-se em cidades de médio e grande porte e em complexos em shopping centers, o que levou à uma elitização do público do cinema. Além disso, a comparação internacional do número de salas por 100.000 habitantes da UNESCO comprova que o acesso ao cinema no Brasil é bastante restrito ainda mais considerando que dentre as mais de 3.000 salas do país, cerca de 60% se encontra em municípios com mais de 500 mil habitantes. Em 2014 o Brasil ocupava o 57º lugar no ranking, em termos do número de salas por 100 mil habitantes, atrás de diversos países da América Latina (como Chile, Argentina, Colômbia e Venezuela) e de outros países em desenvolvimento Como aponta Ana Paula da Silva Souza:

“ O México, com 105 milhões de habitantes, possui 6 mil cinemas para e vende 300 milhões de ingressos por ano; o Brasil, em 2016, com quase o dobro da população (207,7 milhões), tinha 3,1 mil salas e vendeu 185 milhões de ingressos. O país possui uma das piores relações de habitante por sala da América Latina. Em 2014, o Brasil possuía 71 mil habitantes/sala, enquanto México e Argentina ostentavam, respectivamente, 21 mil e 48 mil habitantes/sala.” (SOUZA, 2018, p.260)

---

<sup>40</sup> A integração diagonal ocorre através da diversificação das atividades exibidoras em vários segmentos. É o que faz Globo, que possui canal de televisão, programadora de tv por assinatura e serviço de VoD; assim como a Net que é uma operadora de tv por assinatura e também oferece serviços de consumo pela internet.

Em relação ao mercado de TV por assinatura, segundo dados da Ancine, as programadoras conformam 22 grupos econômicos, e que ofertam 199 canais. Há dois grandes grupos dominando o mercado: de um lado, a Time Warner, composta por HBO, Cartoon Network e Warner, e de outro lado os canais do Grupo Globo, operados pelo seu braço Globosat. Em conjunto eles reúnem aproximadamente 60% dos canais de programação. Como Helena Martins especifica na sua tese de doutoramento:

Na TV segmentada, a Globo se destaca, por meio da Globosat, no elo da programação. Dos 231 canais de programação distribuídos no Brasil em 2016, o Grupo Globo era dono de 61 (26%). Sua principal concorrente nesse segmento a Time Warner, que mantém 55 canais (24%), conforme a Agência Nacional do Cinema (Ancine). Nenhuma outra alcança um total de 10% dos canais. Das dez programadoras mais relevantes, apenas a Globo é brasileira. (BARRETO, p.21)

Estima-se que a TV paga esteja presente em 30 % dos lares, sendo que depois de um crescimento significativo entre 2004 e 2014 (ano em que o serviço atingiu o recorde de cerca de 19,5 milhões de assinantes), a base passou a encolher, fechando o ano de 2019 com aproximadamente 17 milhões de assinantes (POSSEBON, 2019).

No cenário brasileiro é a televisão aberta a mais acessada, presente em todo o território nacional e que atinge quase que a totalidade das residências. De acordo com o IBGE (2018), em sua publicação “PNAD Contínua TIC 2017”, a TV aberta está presente em 96,7% dos lares brasileiros.

Apesar de seu alcance, a produção e distribuição do audiovisual na televisão aberta brasileira é estruturada em um monopólio que, assim como as distribuidoras internacionais, integra verticalmente a produção de conteúdos. Do ponto de vista do acesso às obras audiovisuais brasileiras (longas-metragens e séries de TV, principalmente), ainda que a maior oferta esteja no cinema e na TV por assinatura, é na TV aberta que as obras de fato atingem o grande público, mas não há grande participação da produção independente nos canais abertos de televisão.

Coube ao Grupo Globo, assim como os estúdios de Hollywood, impor um padrão técnico-estético para a produção nacional, que serve como barreira de entrada, capaz de impedir que outras produções alcancem os mercados de exibição. Essa influência e hegemonia da Globo até hoje se mantém na indústria do audiovisual. Foi a televisão brasileira a principal responsável pela adesão do público ao conteúdo nacional, mas não ao conteúdo independente. A legislação vigente não conseguiu abrir espaço para a produção independente no mercado de TV aberta.

Por outro lado, a digitalização descentralizou o consumo e permitiu o surgimento de plataformas de exibição que aceleram a reprodução do conteúdo. Essas ferramentas deram

contornos de individualização e personalização da exibição das obras, que deixa de ser massiva para se tornar hiper-segmentadas. Porém mesmo que se considerem relações de substituíbilidade e a disfunção causada pela transmissão de conteúdo pela internet, não é provável que desapareçam os serviços de TV a Cabo. O consumo de canais lineares se mantém crescendo, com um assinante fiel à programação e dados bastante favoráveis à TV<sup>41</sup>. É bem mais provável que os diversos segmentos convivam, a TV a Cabo com o VoD, por exemplo com o chamado *Catch Up TV*, e o cinema, como a janela privilegiada para o lançamento comercial das obras.

As novas mídias e a internet, principalmente no que se refere aos chamados serviços de vídeo sob demanda (VoD – *Video On Demand*), permanecem como um universo cheio de possibilidades democratizantes para acesso aos conteúdos, mas ainda não plenamente integrado no escopo das regulações e nas dinâmicas de exibição do conteúdo audiovisual produzido no Brasil. Sem a proteção e promoção reguladas pelas políticas públicas do audiovisual, os conteúdos estrangeiros distribuídos pelas chamadas *majors*, ou os conteúdos nacionais realizados por meio de coproduções com os canais e programadores de televisão integram verticalmente os mercados sem qualquer restrição. Para garantir a diversidade e o espaço para a produção independente é necessário que exista uma regulação e atuação propositiva do Estado no setor de exibição.

---

<sup>41</sup> Um estudo do IBOBE estimou que as pessoas assistem três horas e 14 minutos semanais de VoD contra 16 horas e seis minutos semanais de TV Paga. Disponível em <https://telaviva.com.br/01/08/2019/brasileiros-assistem-3h14-semanais-de-vod-contra-16h06-semanais-de-pay-tv/> (último acesso: 10/10/2019).

#### **4. O questão do Estado na formulação e implementação de políticas para a indústria do audiovisual**

A associação entre Estado e cultura é antiga, entretanto é relativamente nova a ideia de que a cultura é uma área que deve ser tratada sob a ótica das políticas culturais (CALABRE, 2009). A concepção das políticas culturais está ligada ao surgimento de um circuito comercial de bens e serviços culturais e se relaciona com uma mudança sobre o papel do Estado na sociedade, na medida em que os governos precisam cada vez mais intervir na vida das pessoas e nas dinâmicas do mercado.

No Brasil, ao longo do século XX, o Estado operou na constituição da indústria cultural nacional. Essas opções políticas acabaram por configurar o atual modelo da indústria audiovisual, onde há uma concentração de poder nos radiodifusores e uma hegemonia do conteúdo cultural estrangeiro. O período inaugural dessas políticas culturais remete aos anos 1930, a partir de mudanças políticas econômicas e culturais com o fim da República Velha.

A oligárquica República brasileira dos finais do século XIX até os anos 1930 não teve condições de forjar um cenário propício para a emergência de um campo cultural e das políticas culturais nacionais. Apenas foram realizadas as ações culturais pontuais, em especial na área de patrimônio, preocupação presente em alguns estados. Nada que possa ser tomado como uma efetiva política cultural. (RUBIM, 2010, p.53)

Rubim (2010, p16). aponta que no Brasil a institucionalização de políticas culturais como parte das políticas públicas se dá a partir do governo Getúlio Vargas, que pela primeira vez articulou um conjunto de intervenções na área da cultura, aliando uma atuação “negativa” de “opressão, repressão e censura próprias de qualquer ditadura com outra “afirmativa” através de “formulações, práticas, legislações e (novas) organizações de cultura”. O autor aponta que os anos Vargas inauguram uma tradição entre regimes autoritários e políticas culturais no Brasil, que será marcada por controle, nacionalismo, autoritarismo e instabilidade.<sup>42</sup>

Depois da segunda metade do século XX, ganham espaço os debates sobre democratização da cultura que visa ampliar o acesso às atividades e bens culturais de maneira a ampliar a participação das indústrias culturais nas atividades econômicas, visando corrigir distorções do mercado e fortalecer empresas locais num plano nacional de desenvolvimento econômico. Dessa forma, as Constituições Federais da maioria das democracias ocidentais do capitalismo tardio, estabeleceu um programa de desenvolvimento que ampliou o leque de

---

<sup>42</sup> O Ministério da Cultura teve uma existência intermitente no Brasil. Somente entre a democratização, em 1985 e durante os governos Lula, Dilma e Temer o Brasil teve um ministério próprio para a Cultura. Hoje a pasta que se encontra sob a guarda do Ministério do Turismo.

direitos sociais a serem garantidos pelo Estado como indispensáveis para a estabilidade, inclusão, paz e bem-estar social. Entre esses direitos, a própria noção de Cultura foi positivada como um direito fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>43</sup> e reafirmada no Pacto Internacional para os Direitos Culturais e Econômicos de 1966.

A Constituição brasileira de 1988, no artigo 215, dispõe sobre o incentivo e a difusão das manifestações culturais pautando que o Estado deve elaborar e implementar ações voltadas para a persecução desse fins: “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.” E no artigo no artigo 216 afirma que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”.

Em relação ao capítulo V, que trata da comunicação social, inciso 5º do Artigo 220 a CF determina que “Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” e o artigo 221 que trata dos serviços de radiodifusão, fala em “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente”, regionalização da produção cultural, artística e jornalística e “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.

Esses princípios constitucionais estabelecem que o Estado é responsável por fornecer as estruturas que promovam a participação de todos na vida cultural não apenas como consumidores de bens culturais, mas também como produtores numa atuação pautada pela liberdade de expressão, pela diversidade de fontes e pela incorporação de práticas populares, regionais e grupos periféricos.

Atualmente, a tendência é que as políticas culturais passem a incorporar também o sentido de democracia cultural, que procura assegurar e valorizar a participação de todos os grupos nos processos de produção cultural, no espírito de uma sociedade plural e diversa (LEITE, 2015). Nessa interpretação, cultura vai muito além das meras dinâmicas econômicas: os próprios processos de produção cultural e comunicação são espaços de disputa pelo poder que precisam ser protegidos e pelo Estado reconhecendo a diversidade de identidades e

---

<sup>43</sup> “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.”

expressões culturais, as diferenças materiais e buscando formas de desenvolvimento social com um mínimo de estabilidade, justiça e igualdade.

O teórico britânico de políticas de mídia Des Freedman aponta que existe uma diferença entre pluralidade, no sentido de se ampliar quantitativamente a oferta de informação, e diversidade, no sentido de tornar a informação mais diversa qualitativamente e em relação às origens (Freedman, 2008). Não se trata de produzir informação diversificada, mas diversificar o lugar da informação em seu contexto regional, social, étnico, de gênero, de orientação sexual, e no ponto de interseção de todos estes. Canclini aponta que “como não há uma só cultura legítima, a política cultural não deve dedicar-se a difundir só a hegemônica, mas a promover o desenvolvimento de todas as que sejam representativas dos grupos que compõem uma sociedade.” (Canclini, 1987, p. 50).

Um instrumento internacional importante que trata da diversidade cultural é a “Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais” organizado pela Unesco e assinado por diversos países em 2005. O Brasil ratificou a declaração por meio do Decreto Legislativo 485/2006, que destaca que a diversidade cultural “refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão”; que ela se manifesta “também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados”. E rege que, no âmbito nacional, deve-se adotar medidas “objetivando promover a diversidade da mídia, inclusive mediante serviços públicos de radiodifusão”.

A convenção defende que medidas regulatórias voltadas para a proteção e promoção da diversidade cultural e ações voltadas ao fomento da produção cultural e a promoção da diversidade na mídia, inclusive na radiodifusão, não são medidas protecionistas ou restritivas do livre mercado (artigo 6º), considerando em seu preâmbulo que: :

1. A diversidade cultural é patrimônio da humanidade e que existe para o benefício de todos;
2. A diversidade cultural amplia as possibilidades e alimenta as capacidades e valores humanos, propiciando as condições para um desenvolvimento sustentável das comunidades, povos e nações em interação com o meio ambiente;
3. A diversidade cultural é indispensável a uma cultura da paz, da tolerância e dos direitos humanos;
4. A cultura assume formas diversas através do tempo e do espaço, manifestando-se na originalidade e na pluralidade das identidades, assim como nas expressões culturais dos povos e das sociedades que formam a humanidade;
5. É necessário o reconhecimento dos saberes tradicionais como fonte de riqueza material e imaterial, e, em particular, dos sistemas de conhecimento das populações indígenas, e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, assim como a necessidade de assegurar sua adequada proteção e promoção;
6. É fundamental a adoção de medidas protetivas da diversidade das expressões culturais, sobretudo nas situações em que as expressões culturais possam estar ameaçadas de extinção ou deterioração;
7. O reconhecimento da cultura como elemento de melhoria da condição da mulher e de seu papel na sociedade, além de ferramenta de coesão social e de proteção das



minorias; 8. A diversidade cultural se fortalece mediante a livre circulação de ideias e se nutre das trocas constantes e da interação entre culturas; 9. Reconhecimento da importância da diversidade linguística; 10. Reconhecimento de que as atividades, bens e serviços culturais possuem dupla natureza: tanto econômica quanto cultural, sendo portadores de identidades, valores e significados, não devendo ser tratados como se fossem meramente comerciais. (DOS SANTOS, 2012, p.212)

Assim, se reconhece que cabe ao Estado realizar uma série de ações que positivas que devem ajudar as indústrias culturais do país a superar os efeitos negativos da globalização e da tendência de concentração e internacionalização do capital. Surgem daí as políticas de comunicação e cultura, incluindo ações de fomento, arrecadação, redistribuição e regulação que procuram impulsionar a produção endógena dos países, com o objetivo de expandir o desenvolvimento cultural de cada nação nos mercados globalizados e garantir a participação de todos na vida cultural.

“É verdade que a expressão **política pública** possui diversas conotações, mas aqui genericamente significa que se trata da escolha de diretrizes gerais, que têm uma ação, e estão direcionadas para o futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os quais agem almejando o alcance do interesse público pelos melhores meios possíveis, que no nosso campo é a difusão e o acesso à cultura pelo cidadão” (SIMIS, 2007: 133, negrito da autora).

Ao Estado cabe prover meios, assegurar direitos, fomentar, estabelecer mecanismos de circulação e acesso aos bens produzidos, estimular o engajamento dos mais diversos setores da sociedade, eliminar barreiras de entrada, fomentar e subsidiar atividades culturais, promover acesso às tecnologias da informação e da comunicação, garantir acesso a espetáculos, teatro, cinema, museus. Em suma, criar condições para que se crie, desenvolva e se preserve a cultura nacional. O Estado precisa garantir um ambiente plural e democrático para as comunicações, onde sejam possíveis o pleno exercício do direito cultural dos cidadãos, incluindo o acesso à cultura e o fomento da cultura local e regional, a liberdade de expressão e a troca justa de informações, com respeito a diversidade étnica e regional, em prol da diversidade e das liberdades humanas.

Se por um lado o Estado precisa oferecer os meios materiais que permitam sua criação, manifestação e fruição, por outro lado, o Estado não deve exercer dirigismo ou produzir uma cultura oficial. Ainda que esses pleitos sejam otimistas e estabeleçam uma relação contraditória e de pressões sobre o aparato do Estado, este deve garantir total liberdade de criação e jamais interferir na produção cultural. Na ausência desses instrumentos regulatórios, são os grandes capitais que continuam dominando e se beneficiando do desenvolvimento econômico e avanços tecnológicos.

No campo da comunicação, é universalmente aceita a ideia de que a concentração dos meios de comunicação em poucas mãos fere os princípios da democracia, ameaçando a liberdade de expressão, diminuindo o número de vozes de expressão, e gerando risco de controle autocrático dos espaços comunicativos (Barnett, 2011). A manutenção de um mercado concentrado nas mãos de poucas empresas, seja em relação àquelas que produzem ou distribuem a informação, tende a reduzir a pluralidade dos conteúdos e acarreta em um decréscimo significativo da qualidade da democracia, além de conduzir ao processo de homogeneização cultural.

Na América Latina algumas redes privadas de televisão, como a Televisa no México e a Rede Globo no Brasil, concentram poder de mercado que superam inclusive os padrões de canais Europeus ou norte-americanos de televisão. Com um capital hegemônico, essas empresas fazem alianças com os Estados Nacionais e o com o capital estrangeiro, o que legitima e reforça a presença da produção de Hollywood e do conteúdo nacional não independente em seus espaços.

Cesário aponta que “a concentração das empresas transnacionais na atividade cinematográfica é decisiva para que o cinema se torne um negócio pouco voltado para o interesse público” (CESÁRIO, 2007, p.09). Esse cenário demanda uma atuação ativa do Estado no campo simbólico, já que a configuração do livre-mercado “tende na atualidade a reduzir as interações sociais ao seu valor econômico de troca” (CANCLINI, 2005a p.127) constringendo princípios democráticos e normas estabelecidas nos instrumentos constitucionais.

Nesse sentido, a produção audiovisual nacional necessita que o Estado adote uma postura ativa para que ela possa florescer e sobreviver, num ambiente dominado por grandes conglomerados internacionais e oligopólios nacionais. Esse seria o caminho não apenas para o desenvolvimento da economia do setor, garantindo empregos e acumulação capitalista, já que a centralização e concentração do capital são processos inerentes ao próprio funcionamento do sistema, mas também para o desenvolvimento de uma cultura nacional com autonomia própria.

Considerando o interesse público da comunicação social e a cultura como elemento constitutivo do bem-estar e do desenvolvimento social, e diante do tamanho e do poder que concentram as empresas do setor de comunicação, nenhum governo pode se abster completamente de adotar regulações para corrigir desequilíbrios e orientar um processo de desenvolvimento econômico, cultural e social para a comunicação dos conteúdos audiovisuais. Afinal por mais que a comunicação e a cultura possa ser comoditizados eles também possuem uma função pública e geram externalidades positivas para a sociedade.

Essa ideia está alinhada ao conceito de “exceção cultural”<sup>44</sup>, que reconhece que não se pode substituir um produto cultural nacional por um semelhante estrangeiro. Essa teoria coloca em cheque o ideal liberal segundo o qual o Estado deve se abster de qualquer regulação. Uma vez que se reconhece que a regulação seria o meio para anteder ao interesse público de proteger, preservar e promover a própria cultura nacional, regional e independente, como um direito humano, a questão passa a ser principalmente em torno da forma de atuação do Estado na cultura e seus efeitos desejados, ou até mesmo se existe uma forma democrática de conduzir esse processo.

Assim, a autonomia e a legitimidade das políticas culturais depende não apenas da sustentação de uma sistema de mercado, mas também de políticas que promovam a cultura nacional e regional, estimulando o acesso à cultura, à produção independente, à diversidade, à regionalização e o respeito aos valores democráticos, conforme os princípios constitucionais discutidos no capítulo. Como aponta Venicio Lima (2011), o critério para avaliação de qualquer legislação aplicável ao setor de comunicações deve ser sempre se ela possibilita o aumento da participação de mais e diferentes vozes no debate público.

---

<sup>44</sup> O termo surgiu no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), em sua Rodada do Uruguai de 1994, quando a França e os Estados Unidos divergiram quanto ao conceito dos bens das indústrias culturais, e a França conseguiu excluir os bens audiovisuais das suas disposições. (MORAIS, 2018)

## **5. O conceito de produção independente: a autonomia da produção nacional e sua dependência em relação ao Estado:**

Jean Claude Bernardet (1983) traça três perfis de relação entre cineasta e Estado. Um primeiro perfil ele chama de “oportunista”, seria aquele realizador que vê o Estado como meio, fonte financeira para seus negócios particulares. Um segundo tipo seria o “inocente”, que acredita num Estado neutro, com vocação popular e voltado para serviço público, e que pensa que seu filme atende a necessidades de classes subalternas e se considera portador de uma consciência da nação. E por fim ele identifica um tipo “infantil”, que quer ser cineasta, acha que seus filmes são importantes e que portanto, o Estado deve financiar sua produção.

A crítica levantada por Bernardet na década de 1980 permanece atual. É comum que muitos discursos conservadores acusem os cineastas e outros artistas que se apoiam em recursos públicos de serem classes privilegiadas, que recebem benefícios do Estado para financiar uma arte que não interessa ao público. Porém vamos refletir um pouco mais sobre o cenário específico da produção independente na indústria do audiovisual para avaliar o quanto a autonomia das cinematografias nacionais é frágil e dependente de sistemas públicos de proteção.

A primeiro fato a se observar é que a construção de políticas protetivas para a produção audiovisual não é exclusiva do cenário brasileiro. Considerando a hegemonia global da indústria dos Estados Unidos sobre a indústria audiovisual, vários países adotaram ao longo das últimas décadas, medidas para fortalecer suas indústrias locais. Isso ocorre em países da Europa, Ásia, África e América Latina. Embora existam diferenças pontuais entre eles, alguns elementos comuns podem ser observados nessas políticas de estímulo à produção audiovisual nacional.

Em geral, observa-se a instituição de um órgão centralizado<sup>45</sup> e a adoção de medidas regulatórias sobre o setor privado (cotas, barreiras alfandegárias, restrições à propriedade cruzada), bem como de medidas financeiras (subvenções, subsídios e empréstimos) para fomentar a produção. Além disso, alguns países optaram por desenvolver uma estrutura pública de comunicação<sup>46</sup>, como os canais da Europa ( BBC, ARTE) e dos Estados Unidos (PBS) ou

---

<sup>45</sup> Alguns exemplos notáveis são o Centre National de la Cinématographie (CNC), da França; o Instituto do Cinema e Audiovisual (ICA) de Portugal; o Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), da Argentina; o National Film Board (NFB) do Canadá; o Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), do México; e o KOFIC - Conselho de Cinema da Coreia do Sul,

<sup>46</sup> Enquanto em países da Europa e Estados Unidos a televisão se desenvolveu significativamente por meio de emissoras públicas desde os anos 1950, a vigência de uma emissora nacional de finalidade pública no

estabeleceram obrigações de coprodução entre as redes abertas de televisão com produtores independentes, o que é muito comum na Europa. (GALVÃO, 2003)

No caso brasileiro, as medidas regulatórias para a produção cinematográfica e audiovisual se caracterizam por três medidas principais.

Primeiramente os produtores de obras audiovisuais brasileiras se tornaram dependentes de recursos públicos para viabilizar a dispendiosa produção. Sofrendo com uma concorrência desleal com o cinema americano e com a falta de espaço para a produção nos mercados internos de exibição, a produção audiovisual se tornou dependente dos recursos públicos seja de fomento direto (seleção pública de projetos) ou fomento indireto por meio de renúncia fiscal. Como veremos abaixo, os primeiros recursos públicos alocados para a produção de obras no Brasil remetem pelo menos à década de 1930 e seguiram existindo, com raros períodos de exceção.

Em segundo lugar ficou garantida uma reserva de mercado para o produto nacional na modalidade de “cota de tela”. O sistema implica na fixação de uma determinada quantidade mínima filmes, horas ou dias por ano que cada sala de cinema (ou programação de televisão por assinatura) deve dedicar à exibição de obras nacionais, abrindo uma janela para o produto nacional. Essa medida pode ser considerada defensiva, por reconhecer que o mercado exibidor é dominado pelo produto estrangeiro<sup>47</sup>. No Brasil a cota de tela foi inaugurada no cinema em 1932<sup>48</sup> (com a obrigação da exibição de curta metragem) e estendida progressivamente desde 1939, quando foi determinada a obrigatoriedade de exibição dos filmes de longa metragem.<sup>49</sup> A cota chega a ser implementada na TV por assinatura pela Lei do SeAC em 2012, mas jamais foi instituída na TV aberta.

---

Brasil só realizou-se tardiamente. Apenas em 1996 o governo brasileiro fundou o canal educativo TV Escola e apenas em 2008 publicou-se a Lei 11.652 que implementou o serviço de radiodifusão a ser explorado pelo Poder Executivo do país, constituindo a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

<sup>47</sup> Uma forma de dificultar a ocupação predatória do mercado pelo produto estrangeiro passaria pela imposição de barreiras tarifárias para a entrada dos grandes lançamentos. Dessa forma, quanto maior a ocupação das salas, maior seria a taxa para a exploração. Bernadet, é um dos pesquisadores que lança um olhar crítico para a reserva de mercado para o filme brasileiro, como se o mecanismo deixasse a produção nacional com menos autonomia, ele afirma que a reserva deveria ter sido criada para o filme estrangeiro.

<sup>48</sup> Existem registros de que a cota de tela surgiu na Alemanha em 1921 e logo foi adotada por outros países europeus que vivenciavam o declínio do mercado de cinema após a primeira guerra mundial (ALVAREZ, 2008, p.90).

<sup>49</sup> Em 1945 a obrigatoriedade passou a ser de 3 filmes (portaria 131/45); em 1950 para 6 filmes; e um longa para cada oito estrangeiros exibidos em 1951 (decreto 30.179/51). Em 1959 o critério passa a ser estabelecido de acordo com um número de dias por ano, tal como é vigente hoje em dia. De 1959 a 1963 são fixados 42 dias. Em 1963 a exibição compulsória é ampliada para 56 dias, e assim sucessivamente até atingir a máxima de 140 dias em 1979. Hoje a cota é fixada por decreto presidencial atualmente em 28,2 dias para exibidores com 2 a 3 salas de projeção e 57,3 dias para grandes complexos multiplex. Isso faz com que o filme brasileiro tenha menos espaço nas salas menores e mais espaço nos complexos com mais salas.

Por fim foram instituídos mecanismos financeiros de arrecadação e/ou isenção de impostos para investimento na produção de obras. Nas décadas de 1930 a 1960 isso se deu com a isenção de impostos para a importação do filme virgem ou equipamentos necessário para a produção. Posteriormente surgiram os mecanismos de arrecadação que financiaram as atividades de gestão e fomento das atividades cinematográficas, como a Lei 4.131/62 (da remessa de lucros) que financiou as atividades do Instituto Nacional de Cinema e da Embrafilme. Atualmente, vigora a CONDECINE<sup>50</sup>, uma contribuição que financia as atividades da Ancine e compõe as receitas do Fundo Setorial do Audiovisual, incidente sobre as atividades de telecomunicações, mas os radiodifusores, novamente ficaram livres de qualquer contribuição obrigatória para custear a produção independente.

A própria Indústria cinematográfica de Hollywood, ao contrário do que indica o senso comum, contou com apoio extensivo do Estado para continuamente expandir a demanda, ampliar os territórios e difundir o alcance de sua produção cultural ao redor do mundo. Embora o Estado não tenha tido papel relevante no financiamento direto da produção das obras que circulam nesses canais, os estúdios contaram com uma política agressiva de Estado no combate a medidas protecionistas das demais nações, o que garantiu a dominação do mercado mundial do cinema, da música e do entretenimento pelas *majors* estadunidenses.

Assim a maioria dos circuitos de produção audiovisual nacional, só existe a partir de uma forma de proteção constitucional contra as dinâmicas do mercado e o dirigismo do Estado, numa analogia com o conceito de esfera pública (Habermas, 2003) que só pode existir como espaço de liberdade se for legalmente protegida contra interesses privados e estatais. O que Bernadet chama de “espaço legal” (BERNADET, 1979, p50) onde atuam os realizadores, produtores e cineastas independentes, é obtido pelas conquistas da classe em relação às políticas do Estado e delimitado por interesses privados da classe dominante.

É nesse sentido que ganha corpo os debates sobre o conceito de **produção independente**, previsto no artigo 221 da Constituição de 1988. Apesar de diversos avanços no sentido de proteger a produção independente, o tema ainda carece de maior regulamentação,

---

<sup>50</sup> Apesar de ter adquirido maior importância a partir da Lei 12.485, a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) é uma contribuição que remete à antiga lei da remessa de lucros, de 1962, que retinha parte do imposto de renda das distribuidoras estrangeiras e que financiou por anos as atividades do INC e da Embrafilme. consultar art. 45 da Lei no 4.131, de 3 de setembro de 1962 (mais abaixo.) A Lei da Remessa de Lucros vigorou com algumas adaptações até 1993 quando é revogada pela Lei do Audiovisual, que trouxe os mecanismos de fomento tal como conhecemos hoje. A Condecine Título, surge com a MP.2281 para financiar as atividades da então criada Ancine e a Condecine Teles surge com a Lei 12.485 para subsidiar o FSA com recursos oriundos das atividades de telecomunicação.

especialmente no que se refere à integração da produção independente com o sistema de radiodifusão.

De início, a ideia de cinema independente surge como um ideal oposto à indústria de Hollywood e ligada a concepções estéticas e temáticas e preocupações sociais e políticas. A produção independente seria aquela em que o realizador é de fato um autor, livre das restrições de mercado e dos constrangimentos externos ao processo artístico, o que no Brasil está associado com a tradição originária do cinema novo fortalecida entre as décadas de 1950 e 1960. (MELO, 2013)

A ideia de independente se relaciona com obras desvinculadas dos padrões dos grandes estúdios (estadunidenses) e dos monopólios locais de exibição (radiodifusores). No caso brasileiro, a ideia de ser independente das grandes corporações ajudou a legitimar o apoio do Estado como elemento de sustentação da produção independente, e tem raízes históricas, baseado principalmente no modelo europeu de incentivo à indústria cinematográfica, que conta com grande apoio de fundos estatais e medidas protecionistas.

Mas há de se questionar se seria possível um cinema totalmente independente, no sentido de ser livre de tutelas. Seria necessário um campo de produção que administrasse recursos próprios, o que é inviável dado o quadro de dependência das cadeias de produção, distribuição e exibição dos conteúdos audiovisuais. Mesmo que o Estado consiga estimular uma produção cultural autônoma e independente, essa produção encontra limites impostos pelos mesmos interesses dominantes, com dificuldade de repercutir nos meios de comunicação de massa. Além disso, é ingênuo pensar que possa existir um Estado puramente neutro na destinação dos investimentos públicos. O vínculo entre a produção cultural e o Estado repercute culturalmente na produção das obras e nas dinâmicas do mercado, numa relação que pode ser mais ou menos incisiva.

Seria então possível existir uma produção independente se ela permanece dependente de recursos públicos ou suscetível a constrangimentos externos de um mercado estruturado por meio de estratégias de concentração e acumulação capitalista? Os próprios sistemas de seleção e legitimação da indústria - festivais, programas de financiamento, entidades financiadoras, canais de exibição - aplicam critérios que favorecem determinados perfis de produção e torna-se difícil produzir filmes críticos se esses mesmos filmes dependem de recursos públicos ou da colaboração de grandes empresas para sua comercialização.

O realizador, mais cedo ou mais tarde, precisará se submeter a regras, seja em relação a editais ou programas públicos de financiamento, ou a demandas de empresas distribuidoras e programadores, que em maior ou menor grau, implicam na aceitação de certas regras da

indústria. Surgem daí formas de autocensura para atender os critérios de seleção ou as diretrizes impostas pelos agentes de mercado, bloqueando uma produção artística mais radical, que pudesse colocar em xeque fundamentos ideológicos do Estado e da sociedade. Multiplicam-se os filmes com críticas superficiais, que evitam discutir as contradições do sistema e que diluem os conflitos sociais em “suaves sínteses”. (BERNADET, 1979).

Na prática o conceito de independente não abrange a dimensão do conteúdo. Pela legislação brasileira, o conceito de está associado a ideia de que a maior parte dos direitos patrimoniais (e não sua totalidade) pertençam a uma empresa produtora brasileira independente. Essa definição aparece na Lei do Audiovisual (Lei nº 8.401 de 1992), que define obra audiovisual de produção independente como “aquela cujo produtor majoritário não é vinculado, direta ou indiretamente, a empresas concessionárias de serviços de radiodifusão e cabodifusão de sons ou imagens em qualquer tipo de transmissão.” (BRASIL, 1992). Também consta no Inciso IV do artigo 1º da MP2281:

IV - obra cinematográfica e videofonográfica de produção 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; (BRASIL, 2001)

A legislação não impede que as empresas distribuidoras, emissoras ou programadoras de TV sejam sócias de cada produção. Aliás chega a surpreender que a produção independente incorpore tanta influência dos padrões técnicos e estéticos da indústria norte americana ou do "padrão Globo de qualidade", inclusive com a participação desses agentes como detentores minoritários sobre os direitos patrimoniais das chamadas obras de produção independente. Isso da hegemonia do Grupo Globo no Brasil, que há décadas forja ética e esteticamente a sociedade.

Nesse cenário um filme realizado por uma grande produtora ligada ao mercado de publicidade em parceria com a Rede Globo, e onde a Globo detenha até 49% dos direitos patrimoniais da obra, é considerado uma obra brasileira e independente, assim como uma pequena obra de baixo orçamento realizada apenas com recursos públicos aportados por algum programa do Ministério da Cultura. Há portanto, uma definição abrangente sobre a produção independente, que por vezes confunde e distorce o conceito previsto na constituição. Afinal, mesmo que as produtoras detenham a maior parte dos direitos patrimoniais sobre as obras, em geral elas dependem de acordos de coprodução com distribuidoras, emissoras de radiodifusão ou programadoras internacionais, que muitas vezes exercem ingerência sobre os conteúdos.

A Lei 12.485 de 2011 procurou avançar nessa discussão com novas diretrizes sobre os direitos patrimoniais das obras. O Art 2º, inciso XIX, determinou que radiodifusoras,



programadoras e distribuidores não podem controlar ações das produtoras independentes, inclusive “por meio de contratos de exclusividade que impeça a produtora comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos”. Com a publicação da IN 100, que regulamenta a Lei 12.485/2011, a Ancine institucionalizou a ideia do poder dirigente sobre as obras (inciso XLIX do Art. 7º da IN 100)<sup>51</sup>, garantindo que produtoras independentes brasileiras tivessem prioridade para explorar um mercado de licenciamentos e direitos.

Já para o caso de obras realizadas sem acordos de coprodução com essas empresas programadoras ou radiodifusoras, em geral, há um afastamento dos circuitos comerciais de exibição, o que reduz a capacidade dessas obras gerarem alguma rentabilidade. Assim, mesmo que se aumentem os programas de incentivo para a produção de obras, o Estado dificilmente consegue desenvolver uma política que possa tornar os cineastas e produtores audiovisuais cultural e economicamente mais independentes (BERNARDET, 1983).

Anita Simis é uma das vozes críticas à falta de propostas alternativas de circulação do produto audiovisual nacional ou de formação de público para um cinema brasileiro, enquanto os recursos disponíveis permanecem sendo empregados no campo da produção:

“hoje vivemos uma conjuntura inédita na economia do cinema: temos recursos públicos abundantes, salas e público em crescimento, novas janelas disponíveis com as inovações tecnológicas, mas uma dificuldade enorme de viabilizar um circuito que dê sustentação a um cinema independente. O número de salas, mesmo em crescimento, dificilmente atende ao cinema independente, pois é preenchido pelo filme estrangeiro ou pelo blockbuster nacional, aquele que por meio de recursos públicos obtém distribuição e gastos com publicidade ou diversas formas de promoção para se impor.” (SIMIS, 2018, p.106)

Para Simis há um falso equilíbrio entre grandes produtores nacionais acomodados no alto padrão atual de obtenção de recursos e a produção estrangeira satisfeita por ser hegemônica no mercado exibidor. Ela aponta que a dependência é cômoda, principalmente na fase de abundância de recursos. A garantia de financiamento público parece ser prioritária em relação a briga por espaços de tela pois assim os produtores conseguem produzir sem correr riscos associados ao sucesso comercial de cada filme. Mas em momentos onde os recursos são escassos, surge a necessidade de se discutir quais os caminhos para tornar o setor de produção mais autônomo, com produtores que podem migrar da dependência do Estado e retornar para a dependência do mercado.

---

<sup>51</sup> Souza Lima (2015) aponta que a partir da Deliberação no 95, de 2010, a Ancine já começa a estabelecer limites e critérios para exploração comercial de obras audiovisuais independentes, que tenham sido realizadas com recursos incentivados, para televisão (TV aberta e TV paga), restringindo os direitos de exibição a cinco anos e dando o poder dirigente às produtoras, decorrentes dos projetos incentivados pelos mecanismos de renúncia fiscal.

Na visão da pesquisadora, a superação dessa situação estaria ligada a uma ineficiência do conjunto de políticas públicas adotadas para superar os gargalos da distribuição e exibição do conteúdo nacional e do pouco contato do público com a produção nacional. Seria necessária portanto, uma política mais ampla para formação de público, universalização do acesso e ampliação do parque exibidor para além dos grandes centros urbanos, capacitando um novo público genuinamente interessado pela cultura nacional para tornar a produção mais independente.

O desafio posto é como dar autonomia a um campo de produção constrangido por uma hegemonia externa (o cinema de Hollywood) e uma hegemonia interna (o cinema não independente). Não se trata de defender privilégios de acesso a recursos públicos ou nichos de mercados para as elites dominantes locais.

O que está em jogo no debate sobre a autonomia e a independência das obras audiovisuais é a radicalização do modelo de democracia e de esfera pública, com representatividade, diversidade e autonomia. Afinal, a homogeneização de uma produção local que domina os capitais e as audiências locais não é mais vantajosa do que a dominação estrangeira.

Ainda hoje persiste uma tendência de construir um modelo de políticas para o audiovisual focado em desenvolver uma indústria cinematográfica nos moldes de Hollywood e mensurável a partir de métricas como *marketshare* e a bilheteria das obras. Esse modelo favorece o financiamento produções domésticas voltadas para o grande público realizadas em parcerias com a TV Globo, mas deixa de ser fecundo diante da crise do Estado de Bem Estar Social, desmonte de políticas públicas e redução das verbas públicas disponíveis para o setor. Na falta de um plano concreto e com metas alinhadas ao desenvolvimento de uma política cultural, o público apenas participa como consumidor de ofertas que lhe são impostas, com pouco acesso à diversidade cultural, o que inviabiliza mais uma vez o incentivo a um campo de produção audiovisual mais sustentável e diversificada.

A ausência de políticas estruturantes para o setor das comunicações, especialmente no que se refere à integração do conteúdo independente com a TV aberta, é um dos principais aspectos que inviabiliza o escoamento as produção, obrigado os produtores a disputar a todo momento os recursos necessários ao financiamento de uma produção dispendiosa, sem que isso necessariamente em geração de renda e manutenção de direitos patrimoniais que possam levar a algum tipo de sustentabilidade.

Por esses motivos, é premente que se faça uma reconstrução das políticas de apoio ao campo do audiovisual, sem o que não se pode avaliar de forma profunda a eficácia dessas

políticas e as saídas para enfrentar a restrição de espaço nos canais de exibição que deixou o campo de produção audiovisual brasileiro, assim como ocorre em muitos países, com uma autonomia enfraquecida e dependente das políticas públicas.

**PARTE II -  
RECONSTRUÇÃO HISTÓRICO NORMATIVA DAS POLÍTICAS  
CINEMATOGRAFICAS E AUDIOVISUAIS**

A segunda parte da dissertação realiza um histórico-normativo das políticas que historicamente incidem sobre o campo de produção de obras audiovisuais no país.

Para tanto, iniciamos discutindo no capítulo 6 o problema dos ciclos das políticas cinematográficas, a fim de demonstrar que apesar das rupturas, há também uma série de continuidades, como aliás é característico do processo de desenvolvimento de políticas públicas, marcados por ciclos e ajustes incrementais. Essa discussão é feita a partir de uma revisão bibliográfica sobre os principais marcos regulatórios e sobre como o modelo das políticas atuais do setor carrega experiências passadas.

Em seguida, no capítulo 7, buscamos realizar uma reconstrução histórico-normativa de cada um desses ciclos, isto é, explicar o sentido normativo que se buscou aplicar desde as primeiras políticas cinematográficas ainda nos anos 1930 e 1940, passando pela fase da ditadura civil-militar até chegar ao desmonte trazido pelo governo Collor na virada para a década de 1990. Por fim, a partir de mudanças significativas nas dinâmicas do mercado, os anos 1990 e 2000 surge uma nova mentalidade, marcada pela aproximação do cinema com outros mercados e pela reconstrução das políticas públicas que vão culminar na fundação da Ancine em 2001.

Por fim, a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder marca na virada do milênio uma nova fase das políticas culturais. A gestão de Gilberto Gil à frente da pasta trabalhará a articulação da cultura em três dimensões: econômica, simbólica e cidadã, com compromisso de desenvolvimento cultural e econômico. Ainda assim, no que tange as políticas audiovisuais, os avanços propostos esbarram em limites políticos, como na tentativa fracassada de transformar a Ancine e, Ancinav, em 2004 e desafios permanentes para a consolidação de um campo público de televisão no país.

## **6. Quadro cíclico? As relações entre o Estado brasileiro e a produção cinematográfica e audiovisual**

A historiografia clássica do cinema brasileiro recorre com frequência à noção de “ciclos” para indicar momentos de intensa produtividade seguidos por crises que encerram determinada fase de desenvolvimento da atividade. Essas análises sugerem que a cada vez o cinema brasileiro precisa se reinventar, surgir de outro modo, como se não houvesse linhas de continuidade e acúmulo de experiências entre uma fase e outra (AUTRAN, 2009).

Vamos abordar cada um desses ciclos, mas é preciso ter em mente que essa noção de ciclos também apresenta alguns limites. Primeiramente porque tais ciclos, ou surtos, frequentemente estão associados ao longa-metragem de ficção, e não levam em conta a produção de outras obras como documentários ou curta metragens ou mesmo a produção em vídeo, que em geral continuam a ocorrer mesmo quando irrompe alguma crise que coloca fim a um determinado “ciclo” cinematográfico de grandes expectativas.

É notável que quando o lançamento de longas-metragens nacionais perde força, a produção migra para um cinema documental, de curta-metragem e cinejornais, que tratam de assuntos locais e que portanto não podem sofrer com a concorrência externa. Analisando os primórdios do cinema brasileiro, Bernardet define o “cinema de cavação”, que sustenta a produção brasileira no início do século:

Indiscutivelmente, o que sustenta a produção brasileira nas primeiras décadas do século são estes filmes, não os de ficção. São eles que asseguram um mínimo de regularidade ao trabalho dos produtores, que permitem que se sustente um certo equipamento, laboratórios, etc... (BERNADET, 1979, P.23-24)

Além disso, a ideia dos ciclos, embora sirva para separar períodos para fins de análise de filmes, cineastas e realizadores, não leva em conta o próprio caráter cumulativo de políticas cinematográficas. Aliás, quando se estuda políticas públicas, observa-se que mudanças são raras e difíceis de acontecer, vigorando continuidades e ajustes incrementais.

Essa pesquisa reconhece que a formulação e implementação das políticas para o cinema no Brasil seguiu determinados ciclos, que se relacionam com um histórico de articulação entre o Estado e cineastas brasileiros, que pautam o desenvolvimento da indústria nacional. Mas também procura incorporar na análise dessa história o vídeo, o “cinema de cavação”, curtas metragens, documentários e outros formatos que compõem a indústria audiovisual na sua articulação com a TV e outros meios.

Desde os anos 1930 cineastas brasileiros se articularam em uma relação com o Estado com o argumento de que sem apoio seria praticamente impossível concorrer com as forças

hegemônicas dos Estados Unidos que até hoje representam obstáculos às possibilidades de desenvolvimento do cinema nacional. Anita Simis (1996) classifica um sistema de “pressões-solicitações e outorgas” por parte de realizadores com poder de influência, que passam a pautar o Estado Brasileiro no sentido de desenvolver políticas de proteção a suas atividades com “formas que variam conforme a consciência que os cineastas têm a respeito dos mecanismos que impedem o desenvolvimento da atividade” (2010, p.138).

A associação entre elites e o Estado, aliás, é um tema de grande interesse para a sociologia brasileira. As políticas públicas, nessa interpretação, vão surgindo para atender às pressões dos grupos mais influentes, que mantêm vínculos políticos e ocupam uma posição de liderança no debate sobre os rumos de determinadas atividade industriais. Para Florestan Fernandes:

“Esfera pública no Brasil nunca foi criada antes, setores dominantes das classes possuidoras sempre procuram impedir por todos os meios o aparecimento e a consolidação de um espaço democrático no país, anilando ou esmagando as tentativas históricas no sentido de conquista-lo. Preocupados em manter seu monopólio de poder econômico, cultural e político, setores dominantes impõem seu próprio padrão de paz social, estabilidade política e de organização de Estado” (FERNANDES, 1979, p. XVIII)<sup>52</sup>

Dessa forma, consideramos que houve uma política cinematográfica no Brasil porque houve um vínculo entre cineastas de uma elite econômica e uma classe política, que frequentam os mesmos circuitos de poder. São as solicitações por parte realizadores e produtores com poder de influência no corpo político que vão pautar políticas de fomento que têm como referência a dominação do cinema industrial dos Estados Unidos.

Pesquisadores como Paulo Emílio Salles Gomes (1980), Jean-Claude Bernardet (2009), Ismail Xavier (1985, 2001), José Mario Ortiz Ramos (1983) e Tunico Amâncio (2004), analisaram as relações entre cinema e Estado no contexto do século XX, período em que o cinema ainda se desenvolvia como um campo bastante distinto<sup>53</sup> em relação à televisão. Entre os marcos mais importantes foi possível identificar iniciativas de cunho pedagógico no governo Vargas (criação do INCE ainda nos anos 1930); debates em torno da criação de um órgão unificado para o cinema entre as décadas de 1940 e 1950; e marcos inaugurais em plena ditadura civil-militar como a criação do Instituto Nacional de Cinema e da Embrafilme, que foram os

---

<sup>52</sup> FERNANDES, Florestan, “Apresentação”, in LÊNIN, Vladimir. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Hucitec, 1979a.

<sup>53</sup> Considero aqui a lógica da distinção Bourdieu, para quem “os sujeitos sociais distinguem-se pelas distinções que eles operam entre o belo e o feio, o distinto e o vulgar; por seu intermédio, exprime-se ou traduz-se a posição desses sujeitos nas classificações objetivas” (BOURDIEU, 1996, p. 12)

primeiros órgãos centralizados do cinema e responsáveis por garantir uma certa continuidade no desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional.

Arthur Autran descreve o processo de formação de um “pensamento industrial” (AUTRAN, 2004) sobre o cinema brasileiro em torno defesa da identidade nacional e do cinema como uma indústria que precisa de políticas de proteção. Para o autor “o pensamento industrial foi imposto por determinados setores da corporação ao seu conjunto, num processo longo, porém contínuo” (p.235) e cumpriu uma função de manter a unidade ideológica da corporação. Assim, as pressões por medidas de incentivo se deram de maneira conveniente em torno do filme isoladamente, como se investimentos públicos na produção de obras pudesse levar à ocupação do mercado pelo filme nacional e à sustentabilidade do cinema enquanto indústria, o que não tem se mostrado na prática. Por mais que os investimentos tenham crescido ao longo dos anos, bem como o volume de obras brasileiras lançadas, a participação dos filmes brasileiros nas bilheterias oscilou entre 10 e 20%, e o cinema não se tornou uma indústria sustentável.

Para Autran, o cinema brasileiro viveu um dilema entre imitar o modelo de Hollywood, sem recursos suficientes, ou se diferenciar pela via do nacional. Paulo Emílio Salles Gomes (1973, p.58) fala de uma “incompetência criativa em copiar” modelos externos ao nosso e de um “quadro permanente de subdesenvolvimento” a ser superado pela cinematografia brasileira. Há alguns exemplos de tentativas de se imitar no Brasil o modelo de Hollywood representadas em nos estúdios Cinédia, Maristela, Vera Cruz, e Multifilmes, que invariavelmente fracassaram e serviram para reforçar ainda mais o argumento da dependência do cinema brasileiro em relação às políticas protetivas.

Em meio às transformações ocorridas a partir dos anos 1990 – depois do fim da Embrafilme e do desmonte dos órgãos culturais no governo Collor, uma segunda geração de pesquisadores como Alvarega (2010), Butcher (2012), Bahia (2012), Gatti (2003), Ikeda (2011), Nagib (2002) e Marson (2012) se debruça sobre o momento em que as indústrias do cinema e televisão começam a se integrar no Brasil, com hibridação dos mercados, conteúdos e modos de produção. Até então a indústria cinematográfica era marcada por uma distinção em relação à televisão. Enquanto a televisão era tida como cultura de massa, o cinema era tratado como campo distinto de uma produção artística sustentando pelas ações do governo por meio dos órgãos estatais de apoio a projetos individuais, além de ter outra modelo empresarial e lógica de fruição.

Se as tentativas de industrializar o cinema fracassavam, a indústria da televisão se fixava no Brasil pelo capital privado. Enquanto o cinema vivia os tais “ciclos” de maior ou menor



euforia, e a produção permanecia dependente das políticas do Estado, a televisão brasileira atingia um nível de competitividade internacional, colocando em cheque as teorias do subdesenvolvimento, ainda que o desenvolvimento tenha contado com forte apoio do Estado durante o regime militar quando o governo investiu na infraestrutura necessária.

O mercado de televisão brasileiro se tornou já nos anos 1950 uma atividade empresarial lucrativa associada à publicidade e ao capital privado a partir da configuração de um modelo que abriu caminho para a consolidação de um sistema oligopolista, com poucas restrições à concentração de propriedade e integração vertical. Lima (2014) aponta que o Brasil adotou, desde as primeiras regulações da década de 1930, um modelo que prioriza a exploração comercial por empresas privadas do serviço público de radiodifusão por meio de concessões<sup>54</sup>.. Para Brittos: “na televisão, a concessão ou permissão pode funcionar como barreira absoluta, caso todas as outorgas do local estejam do minadas por corporações que não se disponham a vender ou associar-se a um possível entrante”. (BRITTOS, 2004, p.21)

Nesse processo, embora a expansão dos serviços dependa de incentivos e outorgas, a televisão comercial brasileira tornou-se financeiramente independente do Estado e se consolidou comercialmente atingindo inclusive padrões competitivos internacionais. Para Ortiz (1988) é a televisão nos anos 1960 que consolida uma indústria cultural no Brasil, quando o mercado de radiodifusão brasileiro se estabelece sob hegemonia da Rede Globo que contou com a colaboração da ditadura militar para a expansão de seu domínio, concentrando poder de mercado e poder político numa proporção que ocorre em poucos países do mundo

O sucesso do padrão Globo de qualidade, inclusive no que se refere à produção de uma teledramaturgia (novelas) que é exportado para diversos países, parecia provar que o cinema brasileiro poderia tornar-se sustentável, sobretudo a partir da maior integração com a maior emissora de televisão do país. O processo de “retomada” (NAGIB, 2002) e “repolitização” (MARSON, 2006) do cinema brasileiro pelas Leis de Incentivo, durante o governo FHC vai ser marcado pela reconquista do público e do prestígio do filme nacional a partir de coproduções realizadas em parceria com a Rede Globo, que de antiga inimiga passa a ser considerada uma aliada estratégica na conquista do mercado interno e externo do filme nacional.

---

<sup>54</sup> “O regime de outorga na televisão é feita na forma da concessão, realizada mediante prévio processo licitatório conduzido pelo Ministério das Comunicações. Por sua vez, a autorização é utilizada nos serviços de repetição de televisão e retransmissão de televisão. O ato de outorga é de competência da Presidência da República, juntamente com o Congresso Nacional. A lei estabelece condições técnicas para a prestação dos serviços de radiodifusão, bem como a organização da programação, com as obrigações das concessionárias de televisão. O prazo da concessão e autorização é de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais.” (SCORSIM, 2016, p.68)

Para Lia Bahia e Antônio Amancio, a partir da “reorganização dos mercados nacionais de cinema e televisão” nos anos 1990 (BAHIA e AMANCIO, 2012) os agentes do campo cinematográfico vão adotar um discurso mais atento para a importância da televisão e dos demais segmentos de exibição do conteúdo cinematográfico para a sustentabilidade do cinema enquanto indústria cultural.

No que se refere especificamente à relação do cinema e da televisão é importante destacar que a disputa distintiva, relegando ao cinema o lugar do culto e do artístico e à televisão o lugar do popular superficial e comercial, se iniciou nos anos 1960, com a expansão e especialização do mercado de bens culturais no país e se adensou nos anos posteriores, inviabilizando a colaboração e a integração institucional entre cinema e televisão no país. Neste momento, enquanto a televisão buscava se firmar como veículo popular, o movimento do Cinema Novo se fortalecia como arte revolucionária e transformadora. Este discurso acompanhou a história do cinema e televisão no país até o final dos anos 1990. (BAHIA, 2012 p.80)

No contexto macro econômico os anos 1990 serão marcados por uma grande crise econômica, que leva à uma queda acentuada do público consumidor e fechamento de salas de cinema. É também o momento em que se esgota um antigo modelo produção, com o fim da Embrafilme e o desmonte trazido pelo governo Collor, gerando uma crise no discurso sobre a industrialização da atividade cinematográfica.<sup>55</sup> Simultaneamente o mercado de exibição começa a mudar com as “novas”<sup>56</sup> tecnologias, como a TV a Cabo e o home vídeo, oferecendo maior concorrência ao consumo de filmes e dinâmicas mais segmentadas de consumo dos conteúdos audiovisuais. A partir desse ponto, a corporação cinematográfica vai pautar uma política mais integrada, que procurava envolver o cinema com os demais mercados do audiovisual, num processo que até hoje está se estruturando.

Congressos, criação de grupos de trabalho, articulações e manifestações de classe, e introdução de dispositivos de fomento e regulação estatal voltados para a televisão tornaram-se cada vez mais recorrentes nos anos 2000. O Estado parece despertar para as novas dinâmicas do campo audiovisual, respondendo às demandas do mercado audiovisual com a implantação de ações públicas de integração entre cinema e televisão. (BAHIA, 2012, p.85)

Esse movimento culmina com a publicação da Medida Provisória 2.2281/2001 que (re)inaugurou uma política pública para o setor audiovisual ao criar a Ancine, como órgão regulação e fiscalização das atividades cinematográficas; o Conselho Superior do Cinema, como órgão responsável por formular as políticas públicas para o setor; instituir o Programa de

---

<sup>55</sup> O fim da Embrafilme impacta sobretudo a produção de longas metragens para cinema, mas subsiste uma produção experimental e em vídeo, anteriormente desprezada. Consequência disso são movimentos que surgem no fim dos anos 1980, com o fortalecimento do vídeo como linguagem e do curta metragem como formato.

<sup>56</sup> Relativamente novas, pois já eram tecnologias usuais nos países desenvolvidos como é o caso da TV a Cabo que já havia surgido nos Estados Unidos em 1940, mas só chegou ao Brasil, tardiamente, na década de 1990.

Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), autorizar a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines), e alterar a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine). A fundação da Ancine vai ser um marco de uma nova política para o audiovisual, que será complementada nos anos subsequentes com o Fundo Setorial do Audiovisual e da Lei do SeaC.

Apesar dos discursos e esforços em termos de uma regulação integrada entre o cinema e a televisão, as emissoras abertas conseguiram se manter isentas da obrigatoriedade de veiculação de conteúdo independente e regional, apesar do artigo 221 da constituição. O modelo de regulação da radiodifusão até hoje é baseado no CBT (Código Brasileiro de Telecomunicações), datado de 1962, e que tem se mostrado altamente concentrador a resistente a mudanças (BOLAÑO, 2007).

Para muitos autores, tal hiato entre as políticas de cinema e de televisão “impediu que houvesse a formação de um campo audiovisual sistêmico, integrado e institucionalizado” (AMANCIO e BAHIA, 2010, p.116). É como se houvesse uma separação entre uma política cultural pensada para o cinema, de uma política de comunicações que não se efetivou no sistema de radiodifusão já que os grandes oligopólios nacionais de comunicação conseguiram evitar que o Estado lhes impusesse qualquer limite regulatório em relação a propriedade cruzada e verticalização da produção e exibição<sup>57</sup>. O desprezo pela regulação do rádio e da televisão, apesar destes equipamentos constituírem o circuito cultural hegemônico do país, para Rubim, denota “elitismo e autoritarismo.” (RUBIM, 2010, p.64)

Enquanto a TV aberta, continuou excluída da regulação, e o marco da TV digital não trouxe grandes transformações, o que se avançou foi uma aproximação da produção independente em relação ao setor de telecomunicações e TV a cabo por meio das cotas impostas pela Lei do SeAC (arts. 16 a 24 ) e da arrecadação da Condecine. Para Helena Martins (2018, p.98) a Lei 12.485 é considerada o “tratado de Tordesilhas” do audiovisual no Brasil, dividindo os sistemas de radiodifusão (broadcasting) das telecomunicações. Santos identifica uma

---

<sup>57</sup> Embora o cinema nacional nunca tenha alcançado exibição expressiva nos domínios da televisão aberta, em 1961 chegou-se a estabelecer uma cota obrigatória de exibição de filmes brasileiros na TV aberta por meio do decreto 50.450/61 (SIMIS, 1996, p. 234). Anita Simis aponta esse decreto como a tentativa mais antiga de implementação de cota de tela na televisão brasileira, pela obrigatoriedade de exibição de um filme nacional (curta ou longa-metragem) para cada dois filmes estrangeiros exibidos. Porém ele acabou revogado e não entrou em vigor, sob o argumento de que o licenciamento do filme nacional era muito caro e superava a capacidade de aquisição das emissoras, que podiam comprar a produto estrangeiro ou produzir seu próprio conteúdo a preços mais acessíveis. Outras tentativas de tratar de qualquer forma de regulamentação da TV Aberta fracassaram, como no ato de implementação da Medida Provisória 2281 de 2011 e do ante-projeto da Ancinav, apresentado em 2004, conforme consta mais à frente nessa dissertação (capítulo 7 item iv).

“convergência-divergente” (SANTOS, 2012), que separa os fundamentos da Constituição, de acordo com tecnologias, notadamente separando os sistemas de radiodifusão e telecomunicações.

A Lei 12.485 garantiu a entrada do capital estrangeiro no país, abrindo espaço para a modernização dos serviços e maior fluxo de produção de conteúdos nacionais, independentes por meio da reserva de mercado nos canais de programação por assinatura. Com a Lei, a telefonia móvel se tornou o principal responsável pela arrecadação de recursos para o FSA e o aumento da demanda de conteúdo nacional e independente se deu nos canais de programação por assinatura, que passam a ser obrigados a exibir uma determinada quantidade de horas diárias desse conteúdo. A demanda por conteúdos independentes foi aberta principalmente com a imposição de e a produção cresceu sustentada pelas pelo grande volume recursos de fomento direto operados pelo FSA.

Os radiodifusores tiveram força suficiente para reverter em seu favor qualquer tentativa de regulação, graças à pressão que exercem sobre o poder legislativo. O setor conta com a força de uma bancada legislativa composta por deputados ligados direta ou indiretamente a grupos proprietários de emissoras e com grande capacidade de barrar os projetos. Autores como Lima (2011) e Vannuchi (2020), mostraram como a pressão dos radiodifusores pode bloquear a entrada de determinados temas na agenda pública. Entre as várias estratégias empregadas, destaca-se o tratamento distorcido de “censura” para qualquer tentativa de regulação de suas atividades, manobra que costuma ganhar o apoio da opinião pública, e dessa forma bloqueia qualquer debate sobre políticas de comunicação que não fossem sejam de interesse dos concessionários. Além disso, as licenças de televisão se tornaram moeda de troca num sistema conhecido como “coronelismo eletrônico” (LIMA, 2011).

Consideramos assim que o ambiente regulatório do cinema acabou orientado a partir dos interesses dos agentes produtores locais e limitados pelos interesses de grupos hegemônicos nacionais (os radiodifusores). É possível constatar que a Rede Globo, especialmente, acabou orientando o processo regulatório a partir do momento em que ela entra definitivamente no mercado de cinema em defesa do conteúdo nacional, contra o capital estrangeiro:

A empresa é o principal expoente do processo contemporâneo de entrecruzamento entre os meios audiovisuais nacionais ao criar uma metodologia própria para produção de produtos declaradamente híbridos e de trânsito com destaque midiático. O departamento de cinema da TV Globo, criado em 1998, protagoniza e lidera a mediação entre cinema e televisão no Brasil, abalando os quadros hierárquicos estabelecidos e gerando novos desafios e contradições no campo audiovisual brasileiro. (BAHIA, 2012, p. 2012).

A emissora se aproveitou de coproduções para desenvolver novos produtos audiovisuais e alimentar seus canais de programação aberta e a cabo (Globosat) ampliando seu domínio sobre o mercado de conteúdos audiovisuais nacionais. A Globo Filmes passa a se relacionar com a produção independente por meio de coproduções, que se tornaram determinante para os sucessos de público do cinema brasileiro, os chamados *blockbusters* nacionais.

Com isso, ainda que a regulação tenha transformado o campo de produção audiovisual e ampliando os mecanismos de financiamento público para obras independentes, os maiores beneficiados do processo regulatório foram os grandes radiodifusores nacionais e as programadoras e distribuidoras estrangeiras. Tanto é que os filmes de Hollywood continuam dominando as salas de exibição, apesar de medidas que procuraram restringir a ocupação de salas pelo produto estrangeiro. E esses grandes players podem se beneficiar de Leis de incentivo fiscal ou recursos públicos para produzir ou coproduzir filmes que serão considerados independentes desde que elas tenham uma participação minoritária em cada obra..

Apesar das mudanças, muitas políticas atuais da Ancine podem ser comparadas com outras praticadas anteriormente, e são consideradas políticas compensatórias pela não taxação do produto estrangeiro que ainda domina de forma predatória o mercado interno. Essas medidas subsistiram ao longo de um processo histórico das políticas culturais brasileiras, enfrentando resistências e acomodações entre os agentes interessados e concorrentes – distribuidoras, produtores, exibidores e colocando em cheque o discurso cíclico do cinema:

Cíclicas me parecem ser as disputas entre aqueles que defendem o financiamento pelo Estado e aqueles que são contra, aqueles que não perceberam que não vivemos mais um Brasil subdesenvolvido e, portanto, com condições de superar o subdesenvolvimento no cinema brasileiro. Cíclicas são as propostas de proteção e fomento, às vezes disfarçadas de novas, que são engendradas como a grande chance de tornar o cinema brasileiro autossustentável. Não faltam exemplos de conflito entre eles, especialmente no que se refere à exibição compulsória do produto nacional ou arrecadações para o fomento da atividade. (SIMIS, 2010, P.160).

Como a autora ressalta no trecho citado, cíclicas são as disputas e propostas para tornar o cinema independente, bem como seus limites e dificuldades. Embora produtores e realizadores sempre tenham pautado políticas de proteção para a atividade cinematográfica no Brasil, estas sempre barraram em limites impostos por outros agentes hegemônicos.

Os exibidores, sempre rechaçaram a reserva de mercado com um argumento até hoje utilizado: o de que a produção nacional não tem qualidade suficiente para que se pudesse cumprir as cotas. Além disso, persiste uma briga jurídica-tributária em torno das arrecadações de tributos, ainda que decisões judiciais sempre tenham ratificado a constitucionalidade dessas

ações. Esses debates estiveram presentes na regulação das salas de cinema, passando pelas regras da televisão a cabo e persistem hoje nos debates sobre a regulação do VoD.

Os exibidores articulam formas de questionar ou escapar do controle da obrigatoriedade da exibição do conteúdo nacional e independente, entrando com recursos questionando a legitimidade das cotas, ou pior, encontrando formas de burlar a difícil fiscalização.<sup>58</sup> Os mecanismos de tributação também são questionados judicialmente. São questões que permanecem no debate contemporâneo em torno da arrecadação da Condecine pelas empresas de telecomunicações e pelos provedores de Video Sob Demanda bem como pela manutenção ou não das cotas previstas na Lei do SeAC nos serviços prestados pela internet.

Ainda que a produção brasileira e independente possa ser considerada o elo mais frágil dessa indústria, os agentes hegemônicos da distribuição de conteúdos (as *majors* dos Estados Unidos) e os exibidores nacionais, por vezes tiveram que ceder para atender pressões de agentes do campo de produção locais. Nos capítulos seguintes passo a reconstruir esse processo histórico e os diferentes momentos das políticas sobre audiovisual no Brasil, a partir de uma recuperação histórico-normativa de cada período.

---

<sup>58</sup> Consta no histórico até mesmo casos de cinemas que contornaram a obrigatoriedade usando a cota em benefício próprio (Severiano Ribeiro, que era dono de circuitos de exibição e aproveitava a obrigatoriedade para passar filmes de sua própria produtora). SIMIS (1996)

## **7. Uma descrição histórico-normativa de cada ciclo**

### **i. Dos primórdios do cinema à emergência de um pensamento industrial e uma política cultural**

O primeiro filme brasileiro é datado de 1887, realizado ainda no período imperial do país. Em 10 anos, localizados entre 1897 e 1907, Anita Simis identifica ao menos 151 filmes produzidos no Brasil (SIMIS, 1996, p.19). Tratam-se de curtas e documentários, realizados numa época que ainda “não há um mercado estabilizado, a exibição é ambulante e a produção esporádica” (SIMIS, 2010, p.138).

A produção brasileira no início do século XX é artesanal, dispersa e primitiva. Florescem ciclos de produção regional entre eles os de Recife, Pelotas, Porto Alegre, Campinas, Manaus, Curitiba e Belo Horizonte. Vigora uma certa solidariedade entre casas exibidoras que financiam produções locais, sem grande distinção em relação às estrangeiras. É o momento do “primeiro cinema” (Flavia Cesarino Costa, 2005), um cinema primordial que ainda não era visto como indústria, com introdução e apresentação do cinematógrafo (aparelho que simultaneamente grava e projeta filmes). A instalação das salas de exibição avançaria no país e no mundo ao longo das décadas de 1920 e 1930 trazendo ao público popular aquele novo espetáculo de atrações.

Com o passar dos anos os filmes vão se tornar mais complexos o que vai exigir também maior divisão e especialização do trabalho. Além do aumento da complexidade, o caráter industrial do cinema leva a isso, como bem anotam Adorno e Horkheimer. O som será introduzido nas narrativas e a passa a haver maior divisão e especialização do produção, com efeitos especiais, iluminadores, e figurinistas, maquiadores, etc..

Somente depois da Primeira Guerra Mundial é que o longa metragem se torna o modelo cinematográfico por excelência e a indústria cinematográfica fica parecida com a que conhecemos hoje, com divisão das atividades de produção, distribuição e exibição dos filmes. O fim da “guerra das patentes”, encerra a disputa entre monopólios dos Estados Unidos (Hollywood) e da Europa (Pathe) e, com apoio ativo do governo dos Estados Unidos, a indústria de Hollywood institui uma dominação global e estratégica do mercado de exibição. (WASKO, 1974; SADOUL, 1983)

As duas guerras mundiais costumam ser apontadas como fatores importantes para desestabilização das cinematografias nacionais, especialmente as da Europa, o que contribuiu para maior penetração dos filmes estadunidenses nos mercados globais. No Brasil, torna-se

mais barato importar um filme estrangeiro pronto do que a película virgem para a produção de um filme local. Esse cenário acaba com a antiga solidariedade que havia entre os exibidores e os realizadores locais (SIMIS, 1996).

Com a associação dos exibidores nacionais com o distribuidor estrangeiro, a produção nacional persiste no chamado “cinema de cavação”, com documentários, cinejornais, curta metragens e filmes vendidos ou encomendados por personalidades da burguesia nacional. A hegemonia da indústria de Hollywood nas salas de exibição contribui para a tomada de consciência sobre as possibilidades de realização cinematográfica entre os cineastas dispersos pelo Brasil. O tema ganhará corpo em publicações como *Seleta*, *Paratodos*, *FAN* e *Cinearte* que, na época, promovem um primeiro diálogo entre cineastas dispersos pelo país:

Bernardet (2009, p. 50) identifica em uma matéria do Estado de S. Paulo datada de 1920 a presença de textos reivindicando uma medida legislativa para obrigar a exibição de filmes nacionais nos cinemas. Autran (2004) identifica manifestações de críticos como Pedro Lima e Ademar Gonzaga na defesa de uma legislação para garantir reserva de mercado para o filme nacional. Para Anita Simis

com desenvolvimento de uma consciência cinematográfica nacional, a partir da campanha desenvolvida por publicações nos anos 20, e das brechas abertas pela Revolução à participação, os cineastas se organizam e procuram fazer com que suas reivindicações de proteção e incentivo à indústria cinematográfica nacional sejam postas em prática. (1996, P.69):

Essas primeiras manifestações dos cineastas organizados na esfera pública vão delinear “uma consciência cinematográfica nacional” (SIMIS, 1996, p.89), embora possam ser consideradas manifestações tímidas, pois focam em isenções alfandegárias para importação de máquinas e matéria prima (filme virgem) e reserva de mercado para a produção nacional (que viriam a ser chamadas de “cotas”). Não há demandas de financiamento para a produção de filmes ou medidas restritivas para a circulação do filme estrangeiro. A indústria cinematográfica já é concebida no modelo imposto pelas indústrias dos Estados Unidos, onde o mercado cinematográfico é moldado para um determinado tipo de produto (o longa metragem de ficção), mas buscam-se formas de garantir o desenvolvimento de uma atividade cinematográfica nacional.

Seguindo o modelo norte-americano, o cinema almejado por parte da liderança que conduzia a campanha nas revistas era o industrial. O desprezo pelo cinema em bases artesanais – de filmes baratos e desprezíveis –, apesar de constituir o cinema viável, era acentuado. O documentário era um gênero desqualificado (à medida inversa que era valorizado o cinema de estúdio, com cenários, roteiros, grandes intérpretes, publicidade) e, portanto, também não era digno de uma legislação de amparo. (SIMIS, 2010, P.142).



O discurso da corporação cinematográfica nacional, portanto, gira em torno da ideia de “industrialização” e de “nacional” que se organizava entre as décadas de 1920 e 1930 e ganha força com as primeiras coalizões pressionam para incluir o tema da industrialização da atividade cinematográfica na agenda de políticas públicas. A pesquisa de Anita Simis indica formação das primeiras associações de classe como a Associação Cinematográfica de Produtores Brasileiros (em 1930) e a Associação Brasileira Cinematográfica (em 1931).

É uma época em que há diversos setores fazendo pressões por políticas industriais. Há uma emergente burguesia no cenário político nacional disputando espaço com as antigas oligarquias. Com o fim da República Velha em 1930, e a instauração do regime provisório de Getúlio Vargas o cinema e a radiodifusão passam a ser elementos estratégicos de propaganda e comunicação com as massas.

O regime provisório de Vargas (1930-1934) desenvolveu as primeiras regulações para as comunicações, num período que é marcado pela centralização do Estado para integração do território nacional. No cinema o período será marcado pela atuação do Estado no sentido de promover filmes educativos e institucionais, e pela inauguração das primeiras leis para proteger e desenvolver uma indústria cinematográfica brasileira.

O marco desse tratamento foi o decreto 21.240, de 1932, mecanismo que contém as bases de medidas que seriam reintroduzidas nos anos posteriores. “Trata-se de uma medida de caráter sistêmico que constituiu a base de um padrão ideológico e político da relação Estado/Sociedade” (SIMIS, 1996, p.93), e que até hoje reverbera. O decreto tratava da obrigatoriedade da exibição de curtas brasileiros antes da exibição de longa-metragem estrangeiro no cinema (artigos 12 e 13), que pode ser vista como a primeira modalidade da cota de tela; também previa a criação de um órgão técnico que seria mantido por meio de uma “taxa cinematográfica para a educação popular”; e impunha uma taxa alfandegária que facilitava a importação do filme virgem (artigos 16 e 17).

A visão de Getúlio Vargas sob o rádio e o cinema tinha cunho pedagógico e propagandístico. Em discurso proferido em 1934 ele destacou o papel do cinema nacional como ferramenta pedagógica e elemento de aproximação dos habitantes do país na busca pela construção identidade nacional.<sup>59</sup> Aliando o ideal de integração nacional, a propaganda e a

---

<sup>59</sup> “Ora, entre os mais úteis fatores de instrução, de que dispõe o Estado moderno, inscreve-se o cinema. Elemento de cultura, influenciando diretamente sobre o raciocínio e a 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, acrescendo a confiança nos destinos da Pátria. Para a massa dos analfabetos, será essa a disciplina pedagógica mais perfeita,

pedagogia das massas, a Era Vargas é marco inaugural das primeiras formas de atuação do Estado sob as atividades culturais com formulações, legislações e novas instituições na área da cultura e da comunicação<sup>60</sup>.

Com a guinada conservadora em 1937, quando Vargas consolida um golpe de Estado, ocorre um projeto de centralização e maior controle por parte do Estado. O Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), que havia sido instituído em 1934 é transformado em Departamento Nacional de Propaganda (DNP) e em 1939 se tornará o conhecido Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que realizou medidas de controle, censura e estímulo da produção cinematográfica.

O Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945) buscava integrar o país por meio de imagens com uma produção institucional de filmes. Exemplo desse esforço é o “Cine Jornal Brasileiro”, que trazia para as salas de cinema do sudeste as imagens da Amazônia e outros recantos do Brasil. Ao mesmo tempo em que produzia filmes propagandísticos, o DIP procurava abrir espaço para as emergentes iniciativas industriais do cinema, instituindo pela primeira vez a obrigatoriedade de exibição de um filme de longa metragem nacional por ano. A medida que foi tomada em 1939 quando os curtas independentes passam a competir com a produção institucional realizada pelo governo

O regime portanto, simultaneamente, cooptou e reprimiu intelectuais, criadores e artistas. A ditadura Vargas inclusive acolheu muitos intelectuais e artistas progressistas em seus órgãos de intervenção cultural, como Candido Portinari, Carlos Drummond de Andrade e Oscar Niemeyer. Os cineastas conseguiram canalizar “reivindicações corporativas para o Conselho Nacional de Cinematografia” (SIMIS, 1996, p 281), órgão presente dentro do DIP que tinha representantes da emergente corporação de produtores, distribuidores, exibidores e importadores de filmes estrangeiros no Brasil.

Para além da censura e propaganda, o período também é marcado pela intensificação do cinema e do rádio como ferramentas auxiliar do ensino e meio de educação popular, com a idealização de um Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE)<sup>61</sup>, em 1937. O INCE

---

mais fácil e impressiva. Para os letrados, para os responsáveis pelo êxito da nossa administração, será uma admirável escola.” (VARGAS apud SIMIS, 1996, P.29-30)

<sup>60</sup> Tais como a Superintendência de Educação Musical e Artística; Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936); Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Serviço Nacional de Teatro (1937); Instituto Nacional do Livro (1937); e Conselho Nacional de Cultura (1938).

<sup>61</sup> O INCE foi criado por iniciativa do antropólogo Roquette Pinto, fundador do Partido Socialista Brasileiro, e percussor da utilização do rádio para fins educativos, que dirigiu o INCE até 1948. De acordo com Araújo (apud SIMIS, 1996, P35) a experiência de Roquete Pinto com cinema vinha desde os anos 1910 quando

organizou uma biblioteca de filmes, realizou projeções em escolas, e produziu uma ampla variedade de filmes por quase 30 anos, até ser absorvido pelo Instituto Nacional do Cinema (INC) já durante a ditadura militar brasileira.

Apesar dos resultados positivos do INCE também houve críticas em relação às suas formas de atuação. Geraldo Santos Pereira afirma que a criação do INCE, de certa forma retardou a industrialização do cinema nacional, “por dar a falsa impressão de estar o poder público cuidando de seu fomento, quando na verdade, atendia unicamente ao setor educativo e cultural”. (PEREIRA, Geraldo, apud SIMIS, 1996, p. 36).

Nota-se que havia no governo uma identificação entre cinema, educação popular e cultura, mas também uma demanda por parte dos realizadores para proteção ao cinema nacional enquanto indústria. Com o golpe de 1945 que depôs Vargas o DIP e foi extinto e criou-se o Departamento Nacional de Informações (DNI), que manteve as mesmas atribuições e a estrutura intervencionista do Estado Novo, inclusive, com censura e controle sobre a exibição e distribuição de obras cinematográficas.

A quarta república continuou atendendo as solicitações e pressões de uma emergente indústria nacional, por meio de leis e decretos. A obrigatoriedade de exibição do longa metragem nacional, por exemplo, foi ampliada de 1 para 3 filmes por ano em 1945, e de 3 para 6 filmes por ano em 1950 o que levou ao crescimento da produção de filmes, especialmente as produções da Atlântida, que chegou a produzir de 3 a 4 filmes por ano entre as décadas de 1940 e 1950. A partir da década de 1950, a cota de tela deixa de ser a única medida de intervenção no mercado cinematográfico. Surgem outras medidas como o prêmio adicional de renda, taxaço da remessa de lucros para o exterior<sup>62</sup> e o tabelamento do preço dos ingressos.

Com um ambiente regulatório favorável surgiram novas companhias bancadas pelo capital cafeeiro paulista como a Vera Cruz, Multifilmes e Maristela. A produção desses estúdios será caracterizada por tentativas de imitar os padrões de Hollywood, com as “chanchadas”<sup>63</sup> - comédias ligeiras, populares, protagonizadas por artistas conhecidos do rádio.

---

trouxe de Rondônia os primeiros filmes dos índios nambiquaras que foram projetados na Biblioteca Nacional em 1913. Um dos mais notórios colaboradores do INCE foi o diretor Humberto Mauro, que esteve à frente do instituto por muitos anos e foi um cineasta defensor de um cinema educativo.

<sup>62</sup> Lei da Remessa de Lucros se refere ao art. 45 da Lei no 4.131, de 3 de setembro de 1962, que, “ao disciplinar a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, retinha parte do imposto de renda das distribuidoras estrangeiras.” (SIMIS, 2010, p.155)

<sup>63</sup> O termo chanchada possui uma conotação pejorativa e acabou definindo as comédias populares brasileiras. Exemplos notáveis de filmes de chanchada são “Matar ou Correr” (1954), de Carlos Manga e “Carnaval Atlântida” (1952), de José Carlos Burle. Segundo Angélica Coutinho (2012, p.198) o termo “pode ter tido origem

É o momento em que o país está passando por grande processo de urbanização e industrialização, sobretudo durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). O Brasil sofre uma reorganização econômica que o insere tardiamente no processo de internacionalização do capital, o que impulsiona o surgimento de novos setores médios e de uma burguesia nacional. (ORTIZ, 1988). Intensificam-se as trocas de informações, se fortalece a imprensa (rádio e jornal). A formação da televisão brasileira na década de 1950 vai consolidar a integração do país em um mercado de bens simbólicos (produtos artístico-culturais) adequado à nova fase do capitalismo.

Nesse período de efervescência cultural, a classe cinematográfica se torna mais politizada na defesa de um mercado para o cinema brasileiro e superação das assimetrias do subdesenvolvimento, tomando consciência da condição de subordinado em que se encontrava o Brasil na economia mundial. O conceitos de “povo” e “nação” vão ser a referência, numa união amparada pela burguesia e a imprensa, por uma educação e uma produção cultural livres de amarras imperialistas.

Essa articulação começa a se organizar nos primeiros congressos de cinema no Rio de Janeiro e em São Paulo em 1952 e 1953. É também o momento em que surgem novas associações de classe como Associação Profissional Cinematográfica do Estado de São Paulo de 1955 e a Associação Paulista de Cinema. Esses movimentos começam a firmar um novo pacto para superar as dificuldades produção cinematográfica brasileira, com adesão a um projeto de cinema financiado essencialmente pelo Estado tendo em vista que as tentativas pioneiras e aventureiras de industrialização do cinema pelo capital privado, invariavelmente deram seus sinais de esgotamento.<sup>64</sup>

A falência de grandes estúdios como Maristela, Multifilme, Atlântida e especialmente a Vera Cruz comprovavam as dificuldades que o cinema nacional tinha em atrair investidores privados ou auferir lucro com a venda de ingressos, seja pelo domínio das produções estrangeira no mercado local ou pelo baixo preço médio do ingresso, que se tornou artificialmente baixo em decorrência da política de tabelamento de preços (SIMIS, 1996, P.185).

Com o fracasso de empreendimentos privados, os cineastas buscavam formas de articulação com o Estado, seja para a produção de filmes institucionais e educativos, ou para

---

no espanhol do século XVII *chanza*, com a variante *chancha*, que significava mentira, sutileza ou astúcia para roubar ou enganar ou ainda no espanhol platense *chanchada* (porcaria)”

<sup>64</sup> Carmem Santos, artista pioneira da industrialização do Cinema Brasileiro, vai narrar suas dificuldades na autobiografia “Dezessete anos no inferno”

medidas protetivas a indústria. Os cineastas buscavam avançar em direção a uma ordem mais pluralizada na produção e consumo de filmes sob intensa disputa de alguns grupos de interesse e posicionamento políticos em relação à função do cinema na sociedade.

José Mario Ortiz Ramos (1983) identifica duas correntes disputando propostas ideológicas distintas. De um lado um grupo “culturalista-nacionalista”, que defendia valores brasileiros e o cinema como manifestação artística “pura” que precisa ser protegida pelo Estado, a quem caberia financiar sobretudo produções autorais; e de outro lado um grupo “industrialista-universalista”, que absolve moldes estrangeiros e defende que o Estado deve incentivar grandes produções a fim de que o cinema nacional possa ter condições de concorrer com o cinema estrangeiro e conquistar público no mercado interno e externo, e assim atingir uma “autossustentabilidade”.

Embora discordassem em relação as estratégias e táticas a serem adotadas, ambos os grupos tinham uma mesma meta de tornar o cinema nacional forte e competitivo e viam o Estado como um aliado essencial. As duas correntes apresentam propostas ideológicas diferentes em relação ao papel do Estado nesse processo, fosse rumo a um “Estado socialista” (pretendida pela corrente nacionalista), fosse um papel de “Estado neutro” defendido pela corrente industrialista (ORTIZ, 1983).

Essas disputas em torno dos rumos da industrialização da atividade serão travadas em organismos<sup>65</sup> que possuíam poderes deliberativos para buscar um substitutivo para o primeiro projeto de Lei para a criação de um órgão unificado do cinema. Porém o primeiro projeto que havia sido apresentado em 1954 ao Congresso Nacional só foi incluído na ordem do dia muitos anos depois devido à pressões contrárias a sua aprovação (SIMIS, 1996, P. 225).

Ainda que o projeto de criação de um órgão unificado estivesse em pauta desde 1954, ele só foi instituído em 1966, depois do golpe civil-militar de 1964. A ditadura acabou interrompendo a tramitação do projeto gestado ao longo das décadas de 1950 e 1960 e criou seu próprio Instituto Nacional do Cinema (INC)<sup>66</sup>, por meio de um decreto-lei.

---

<sup>65</sup> Isso se deu em duas instâncias de discussão e deliberação: primeiramente o Grupo de Estudo da Indústria Cinematográfica (GEIC), criado no âmbito do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek em 1958, que tinha caráter consultivo; e depois no governo Jânio Quadros, com o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE), criado em 1961. Ver (SIMIS, 1996)

<sup>66</sup> O INC foi uma autarquia federal, com autonomia técnica, administrativa e financeira, e diretamente subordinado ao Ministério da Educação e Cultura do regime militar. Suas atribuições acabaram sendo absorvidas pela Embrafilme a partir de 1969, diminuído progressivamente a importância do INC que seria dissolvido em 1975.

Apesar de estar despojado de diversas propostas gestadas ao longo dos anos 50 e 60, o INC do regime militar se tornou o primeiro órgão central criado com o 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 a sua promoção no exterior. O órgão representou o que viria a ser o embrião do modelo de operação da Embrafilme, empresa que sucederá o INC, e até mesmo da Ancine, agência que atualmente regula as atividades cinematográficas e audiovisuais no Brasil.

## **ii. A Ditadura Civil-Militar: modernização conservadora e os primeiros órgãos centralizados para a política cinematográfica**

As políticas adotadas pelo regime militar brasileiro tiveram uma dupla dimensão: de um lado autoritarismo, supressão de direitos constitucionais, perseguição política, assassinatos, tortura e censura, de outro lado um impulso modernizador na economia, com a aplicação de reformas de base e uma pauta de modernização das indústrias e serviços. Alias, “modernização-autoritária” (RIDENTI, 2014) é a expressão chave para definir a essência do regime militar, caracterizado por alianças da burguesia e proprietários rurais que, tangidos pelo medo de uma revolução social, iniciam um processos de modernização conservadora do país,

O regime militar, dentro de seus princípios de centralização político-administrativa, instaurou um projeto de institucionalização cultural de extensão nacional. De um modo autoritário, evidentemente, mas configurando um sistema articulado de funcionamento. (AMANCIO, 2007, p.73)

O golpe de 1964 buscou garantir o binômio “segurança e desenvolvimento” numa aliança intrínseca entre mercado e Estado,. O ideal de “modernização-conservadora” é alinhado ao pensamento político da época, de que para vencer o perigo de uma revolução seria necessário modernizar países atrasados, considerados alvos fáceis do inimigo comunista. Para tanto, a ditadura buscava gerar uma confiança no regime a partir de um ideal nacional estimulado pelo “milagre econômico” do final da década de 60.

O desenvolvimento do setor cultural, empreendido pela ditadura militar, retomou o ideal da integração nacional da Era Vargas na busca pela inserção do país nas dinâmicas do capitalismo avançado e para integração ideológica. É também um momento de virada nas disputas no âmbito da cultura, onde a iniciativa do Centro de Cultura Popular da União Nacional dos Estudantes, extinto pelo Golpe é um exemplo representativo de uma visão mais engajada da cultura que acabou sendo perseguida pelo regime.

Para Ortiz (1988, p.115) o governo militar concebe o Estado repressor como “centro nevrálgico de todas as atividades sociais relevantes em termos políticos, levando-o a desenvolver meios tanto de contenção das práticas dissidentes, como de integração nacional em torno de valores e objetivos nacionais”. Para Amancio, a ditadura se caracteriza por “uma forma de capitalismo de Estado que não excluía os setores da indústria cultural” (AMANCIO, 2007, p.181), embora perseguisse os críticos que pudessem colocar em cheque o regime.

O movimento cultural pós-64 se caracterizou por fatores aparentemente contraditórios: de uma lado a ditadura militar age para inserir o Brasil no novo circuito cultural midiático, pautando o desenvolvimento dos mercados com expansão da produção e difusão dos bens

culturais; por outro lado uma crescente repressão ideológica e censura. A ditadura buscava desenvolver a cultura pela força dos mercados, ainda que sob um regime ditatorial.

No que tange à comunicação audiovisual, o regime investiu na infraestrutura de telecomunicações necessária para a prestação do serviço de radiodifusão buscando realizar a integração simbólica e ideológica do país de acordo com a política de segurança nacional. A atuação do regime será um marco na “cisão na forma de distinção cultural entre cinema e televisão - relegando a um as questões artísticas e a outra a função entretenimento” (AMANCIO e BAHIA, 2010, 126):

“Com esse objetivo, a instalação da infraestrutura de telecomunicações, a criação de empresas como a Telebrás e a Embratel e a implantação de uma lógica de indústria cultural são realizações dos governos militares, que controlam rigidamente os meios audiovisuais e buscam integrar simbolicamente o país, de acordo com a política de “segurança nacional”. (RUBIM, 2012, p. 57)

Nesse contexto, a Rede Globo de televisão irá consolidar seu domínio no sistema das comunicações de massa, contando com apoio da ditadura e afastando-se da produção cinematográfica independente. Vale lembrar que o cinema estava no contexto do “cinema novo”<sup>67</sup> e 1964 é o ano em que *Deus e o Diabo na Terra do Sol* está representando o Brasil em Cannes, um dos mais importantes festivais internacionais de cinema.

O golpe ocorre num momento em que o cinema brasileiro conquistava grande prestígio internacional e forte presença cultural e intelectual. O regime militar vai inaugurar as primeiras modalidades de financiamento da produção nacional de filmes independentes, o que pode ser entendido duplamente como uma investida no campo da cultura nacional por meio do estímulo à iniciativa privada produtora de bens simbólicos e como instrumento de controle ideológico sobre a produção cultural, com o objetivo de combater a disseminação de ideias de esquerda. Além disso a ditadura buscava promover a cultura e o cinema brasileiro no exterior, considerando que havia uma preocupação com sua imagem externa. Dessa forma o cinema permaneceu tutelado pelo regime, que assume a responsabilidade de formular e executar uma “Política Nacional para a Cultura”<sup>68</sup>, conduzida por um Estado autoritário.

---

<sup>67</sup> Cinema Novo é considerado um movimento cinematográfico de vanguarda que buscava retratar o povo para o povo a partir de uma estética ancorada nas realidade social, lançando luz às contradições dos centros urbanos, do campo e do Nordeste brasileiros no sentido de promover mudanças na ordem social e com uma linguagem que buscava-se revolucionária. Os principais expoentes do grupo, denunciavam o Brasil que sonhavam modificar, como Nelson Pereira dos Santos com “Rio, 40 graus”, e “Vidas Secas” (1963). Alguns filmes importantes do movimento cinemanovista são “Arraial do Cabo” (1959), de Paulo César Saraceni e Mario Carneiro; “Aruanda” (1960), de Linduarte Noronha; “Barravento” (1962) e “Deus e o Diabo na Terra do Sol” (1963 Glauber Rocha); e “Os Fuzis” (1964), de Ruy Guerra .

<sup>68</sup> O primeiro “Plano Nacional de Cultura” do Brasil foi publicado em 1975 e apontava para a dinamização do mercado de publicações (livros, revistas, jornais especializados, suplementos), promovendo o



De 1966 a 1969 o INC estabelece os primeiros<sup>69</sup> programas de financiamento à produção cinematográfica nacional, mantido com recursos oriundos do imposto de renda de distribuidoras estrangeiras (Lei da Remessa de Lucros). Os critérios de avaliação já passam a valorizar aspectos comerciais da produção, como a capacidade dos produtores, e aspectos técnicos e financeiros das obras. Nesse período o INC chegou a realizar 38 filmes em regime de coprodução (SIMIS, 2010, p.155), e não deixou de atender as reivindicações da corporação cinematográfica, inclusive mantendo um conselho consultivo com representantes dos setores da corporação numa política de convivência e integração com o regime.

Em 1969, em plena vigência do AI-5, a ditadura passa por um processo de centralização do poder que vai reverberar nos órgãos culturais. O regime cria por meio de decreto a Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme), constituída sob a forma de Sociedade de Economia Mista com capital predominantemente Estatal e personalidade jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. A Embrafilme retira do INC o pressuposto de financiar a produção, e passa a ter a atribuição de aplicar recursos para a produção e distribuição de obras e estabelecer os critérios para sua liberação.

A Embrafilme ampliou assim as conquistas para um grupo de realizadores ligados ao cinema novo que passa a atuar junto à agência no encaminhamento da política de cinema. Se de início houve um estranhamento, o governo Médici (1969-1974) irá estreitar as relações entre uma corporação cinematográfica que buscava há anos a consolidação de um órgão centralizador para o fomento e proteção da atividade cinematográfica.

A partir de 1974, a ditadura se caracteriza por uma “distensão lenta e gradual” (Geisel, 1974-1979) e “abertura” (Figueiredo, 1979-1985), e vai cooptar cada vez mais profissionais do cinema, com aumento de investimentos e novas instituições. Tal fator surpreende a quem se apoia apenas na repressão para explicar a atitude do governo militar em relação à cultura.

É evidente que há uma tentativa por parte da ditadura de ter maior controle sobre a produção cultural, não só em termos industriais, mas também ideológicos. Notadamente houve um estímulo ao filme histórico e controle por parte das Divisões de Segurança e Informações do Regime militar (SNI), fato que criava problemas como a auto censura dos cineastas que

---

financiamento e a comercialização destas; e, a difusão da cultura através dos meios de comunicação de massa, “sem intervenção do Estado” (p.5), ainda que o país estivesse sobre uma ditadura.

<sup>69</sup> Antes, o governo chegou a financiar projetos por meio de bancos e estatais como Caixa Econômica Federal, Banco do Estado de São Paulo, o Banco do Brasil e o Banco de Crédito Real de Minas Gerais, mas o INC é o primeiro órgão público com competências específicas para “Conceder financiamento e prêmios a filmes nacionais, de acordo com normas elaboradas pelo Conselho Deliberativo e aprovadas pelo ministro da Educação e Cultura” (Decreto-lei no 43/66, art. 4o)

pleiteavam apoio da Estatal. Mas também é notável que a Embrafilme chegou a financiar filmes bastante contestatórios sobre o próprio regime, concedendo apoio financeiro dentro de uma autonomia criativa dada a cineastas como Paulo César Saraceni, Leon Hirszman, David Neves, Domingos de Oliveira, Nelson Pereira dos Santos, Luiz Carlos Barreto, entre outros cineastas<sup>70</sup>.

Jean Claude Bernardet (1979, p.65-66) afirma que ditadura tentou usar o cinema como um “balão de ensaio para a constituição de uma produção cultural “semioficial” estimulando um cinema sério e distinto da baixa cultura e da comédia erótica, que curiosamente eram bem aceitas no mercado interno. Por outro lado, a estatal era alvo de críticas por parte de um grupo ligado ao cinema marginal<sup>71</sup>, que criticavam o caráter autoritário do regime e da censura. Se era difícil que os órgãos de censura proibissem filmes financiados pela Embrafilme, algumas obras que não foram financiadas pela estatal foram proibidas por anos no Brasil tais como “O País de São Saruê” (Vladimir Carvalho, 1971), “Os Homens Que Eu Tive” (Teresa Trautman, 1973); “Iracema” (Bodansky/Senna, 1975); “Em Nome da Segurança Nacional” (Renato Tapajós, 1984).

Apesar de vinculada ao regime ditatorial e criada por decreto, sem debate no Congresso ou na sociedade civil, a Embrafilme se desenvolveu sob condução de um grupo de realizadores ligados ao cinema novo, de forma que não se pode afirmar que houve instrumentalização da Embrafilme para a produção de obras com mensagem de apoio à ditadura. Esses grupo se ligou politicamente ao Estado para a realização de um projeto industrial de cinema, de conquista econômica (a do mercado) e cultural (a do público nacional), e conseguiu usar seu talento para narrar uma história do cinema brasileiro que extrapolou a versão oficial do regime.

a ação decisiva de um grupo motivado politicamente à esquerda, composto na sua maioria por integrantes do cinema novo, serviu para que a ação governamental fosse dirigida por diretrizes políticas com visada maior do que as orientações oficiais, no interior da agência estatal destinada ao cinema, a Embrafilme. Tal ação instaurou uma

---

<sup>70</sup> De 1970 a 1975, foram financiados 106 longas-metragens, dentre eles filmes expressivos e críticos ao regime como “São Bernardo” (1970), do cinemanovista Leon Hirszman, “Independência ou morte” (1972), de Carlos Coimbra, “Toda nudez será castigada” (1972), de Arnaldo Jabor e “O amuleto de Ogum” (1974), de Nelson Pereira dos Santos.

<sup>71</sup> O cinema marginal é considerado um movimento cinematográfico que viria a questionar, com seu vanguardismo, o cinema novo. Eles expressavam o florescimento de uma produção cinematográfica paralela à dominante, atuante, por exemplo, na chamada Boca do Lixo, em São Paulo, onde conviviam desde cineastas das classes médias intelectualizadas, até profissionais de origem mais modesta, como José Mojica Marins e Ozualdo Candeias. Florescido no período posterior ao AI-5, esse cinema é em geral assumido como a resposta a repressão na linha agressiva do desencanto radical; sua rebeldia elimina qualquer dimensão utópica e se desdobra na encenação escatológica, uma recusa de reconciliação com os valores de produção dominantes no mercado em filmes como “O Bandido da Luz Vermelha” (1968), de Rogério Sganzerla; “Matou a Família e Foi ao Cinema”(1969), de Júlio Bressane; e “Orgia ou o homem que deu cria” de João Silvério Trevisan.

nova plataforma nas relações do Estado com o cinema e permitiu que fosse alcançado um largo campo de conquistas no terreno do mercado. (AMANCIO, 2007, p.73)

Dentro desse contexto de cooptação e acomodação dos cineastas na Embrafilme, a gestão do cineasta Roberto Farias na Embrafilme é considerada um grande marco no estímulo do cinema nacional com maiores aportes financeiros e critérios mais flexíveis de seleção de projetos que beneficiaram um maior número de realizadores. Foi quando se estabeleceu um modelo dividido entre uma empresa operacional (Embrafilme) e um conselho normativo (Concine)<sup>72</sup>, e se criou um caixa de recursos destinados ao financiamento da estatal obtido através da vinculação de recursos advindos da própria economia cinematográfica<sup>73</sup> num modelo que reverbera na política cinematográfica até os dias de hoje.

Na transição para o governo Geisel, os vínculos entre o cinema e o Estado se estreitam com a indicação do produtor-cineasta Roberto Farias para a direção-geral da Embrafilme, com o apoio explícito da classe cinematográfica. Glauber Rocha e Nélson Pereira dos Santos, a nata do Cinema Novo, estiveram nas articulações para a indicação. Roberto Farias seria o elemento de união entre as correntes nacionalista, articulada com o desenvolvimentismo, e a industrialista, absorvendo as formas de produção e os moldes artísticos estrangeiros, correntes conflitantes desde os anos 50 e 60. A “nova” Embrafilme será prioritariamente uma área de poder do grupo nacionalista, associado ao cinema novo. Entre as mudanças encaminhadas em 1974 se encontra a extinção do INC, a criação do Conselho Nacional de Cinema (Concine), a ampliação da Embrafilme e a criação do Centrocine (Fundação Centro Modelo de Cinema), ligado à cultura cinematográfica (pesquisa, memória, filmes técnicos, científicos e culturais etc.). A Embrafilme acrescentaria a suas atribuições a coprodução, a exibição e distribuição de filmes em território nacional, a criação de subsidiárias em todo o campo da atividade e o financiamento da indústria cinematográfica (filmes e equipamentos). (AMANCIO, 2007, p.176)

A gestão de Faria a Embrafilme instituiu um controle de bilheteria para fins de taxaço e produção de estatística, ampliou progressivamente o alcance da reserva de mercado para o longa metragem nacional e consolidou uma atuação ativa do Estado no setor cinematográfico com medidas de destaque como a obrigatoriedade de exibição de um curta-metragem brasileiro antes das projeções dos filmes estrangeiros (a chamada “Lei do Curta”);<sup>74</sup> o recolhimento compulsório de 5% da renda dos filmes para o financiamento de curtas; e a “Lei da Dobra”,

---

<sup>72</sup> Enquanto a Embrafilme atuava no fortalecimento da produção e distribuição dos filmes nacionais, o Concine, cujos principais cargos são formados por profissionais do cinema, e não por burocratas, é o órgão responsável pela formulação normativa e pela fiscalização das atividades.

<sup>73</sup> A Embrafilme passa a contar com participação no imposto de renda incidente sobre as remessas de lucros de empresas distribuidoras estrangeiras instaladas no país, a cobrança de um percentual sobre a venda de ingressos dos cinemas; recolhimento de taxas incidentes sobre as cópias de filmes destinados à exibição nos cinemas e contribuições sobre os filmes de televisão e publicidade.

<sup>74</sup> Esse dispositivo legal é baseado no artigo 13º da Lei Federal 6.281, de 9 de Dezembro de 1975 que apesar de permanecer em vigor até os dias carece de regulamentação;

que previa a permanência dos filmes brasileiros que alcançassem bom público nas salas de cinema.

A Embrafilme conseguiu assim um incremento significativo em seu orçamento e ampliou as modalidades de financiamento para a produção; se nos anos 1970 a Embrafilme inaugurou os empréstimos bancários com juros subsidiados agora também passa a ter as modalidades de coprodução<sup>75</sup>, no qual o Estado passa a ser “sócio” dos filmes, assumindo risco do investimento em projetos, selecionando propostas de produtoras cuja experiência e potencial comerciais eram os critérios prioritários para a concessão do crédito. Nota-se que em plena ditadura os aspectos qualitativos ou ideológicos dos projetos eram minimizados em preferência aos aspectos comerciais de cada produção tudo nos moldes do que se passa hoje com a política do Fundo Setorial do Audiovisual (ver capítulo 9) .

Essas medidas resultaram em um período de bastante prestígio para o cinema brasileiro, sob a influência de pessoas com conhecimento do mercado cinematográfico. É um momento em que o cinema nacional ganhou representatividade no Brasil<sup>76</sup> e no exterior, num contexto de efervescência cultural que deixa um legado de novos realizadores e artistas brasileiros, com um perfil mais diversificado inclusive com presença de mulheres cineastas (Helena Solberg, Tizuka Yamasaki, Ana Carolina, Lúcia Murat). Essas medidas vão se refletir na articulação do crescimento das associações profissionais, de produtores e diretores, e também de novas associações, como a ABD – Associação de curta-metragistas e documentaristas<sup>77</sup>.

Após a transição de Geisel para João Figueiredo, Roberto Farias, em 1979, passava a diretoria-geral da Embrafilme para o diplomata Celso Amorim. Embora a gestão de Amorim coincida com alguns êxitos, especialmente em relação aos projetos de exportação do filme brasileiro no exterior<sup>78</sup>, também coincide com a desaceleração econômica do país que afetou as

---

<sup>75</sup> “A Embrafilme investirá em até 30% de um orçamento de teto limitado, e terá os direitos de distribuição para o cinema e televisão, no Brasil e no exterior. Acoplada a essa operação, entra em cena o adiantamento sobre a renda de filmes, de até 30% do orçamento. O produtor passa então a receber 60% do orçamento do filme, e a Embrafilme garante para si uma participação societária em todas as receitas auferidas durante a vida comercial de um filme.” (AMANCIO, 2007, p.177)

<sup>76</sup> Em relação a conquista do mercado interno, os filmes de Carlos Diegues, *Xica da Silva* (1975), e Bruno Barreto, *Dona Flor e seus dois maridos* (1976), foram os principais referenciais da época. Este último, aliás, se tornou na época o filme brasileiro mais visto de todos os tempos. Em 1982, a ocupação do filme brasileiro sobre o mercado total de cinema chegou a 32,6% do marketshare (AUTRAN, 2004)

<sup>77</sup> A ABD vai “encabeçar a luta pela exibição obrigatória do curta nacional, antes do longa estrangeiro, uma briga que quanto mais se tornava eficiente, mais provocava a reação dos exibidores” (AMANCIO, 2007, p.179)

<sup>78</sup> Em 1981, Embrafilme, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, no âmbito de um convênio para a promoção do cinema brasileiro no exterior, apresentou 84 películas brasileiras em mais de 30 eventos internacionais, entre festivais, mostras, semanas do cinema brasileiro, etc. Ao encontro a essa percepção,

atividades da Embrafilme. Para além de uma expressiva queda acentuada do público no cinema e aumento do preço médio do ingresso, que afasta um público popular identificado com a produção nacional, o fim da Embrafilme será marcado por uma “crise de legitimidade” decorrente das disputas ideológicas dentro da classe cinematográfica onde o acesso de poucos que começa a minar o apoio da classe como um todo. Como aponta Amâncio:

A idéia de um cinema comercial, voltado diretamente para o mercado e associado ao aparelho de Estado, apontava para um modelo concentracionista, de pequenos grupos e grandes investimentos, e ameaçava os produtores independentes, atuando numa faixa de menor disponibilidade de recursos, abertos a um maior número de tendências e disputando no terreno de exibição de segunda linha a sua legitimação comercial. (AMANCIO, 2007, P.180)

Além das acusações de clientelismo e de desvio de recursos públicos, a baixa performance comercial dos filmes nacionais alimenta discursos contrários à atuação do Estado como fomentador da produção cultural nacional e se inicia uma campanha de difamação sobre favorecimentos e corrupção no interior da empresa. A Embrafilme passa a ser acusada de gerir os recursos de forma clientelista, numa polémica bastante similar àquela que começou a minar as programas do FSA a partir de 2018 (ver. Capítulo 9).

Celso Amorim aponta que o clima de “aragem libertária”, dos primeiros anos do governo Figueiredo também permitiu a aprovação de roteiros mais ousados, que se nota na realização de obras como “Eles não usam Black-tie” (1981, Leon Hirszman), “Pixote, a lei do mais fraco” (1980, Hector Babenco), “O homem que virou suco” (1979, João Batista de Andrade), “Bye, Bye Brasil” (1979, Cacá Diegues) e “Eu te amo” (1980, Arnaldo Jabor). Porém essa mesma liberdade acabou colocando em xeque o distanciamento da Embrafilme dos órgãos de repressão. Os órgãos de censura questionavam o fato da Embrafilme dar apoio a filmes com direcionamento político de esquerda, já que era um órgão do Estado – e como tal, deveria estar em perfeito acordo com a plena liberdade de expressão –, mas não poderia apoiar filmes que criticassem o governo de frente.

Gustavo Dahl, então diretor da distribuidora da Embrafilme, assume ainda um outro problema enfrentado pela Embrafilme que persiste até hoje: a expansão da produção de cinema não se deu por uma capitalização de sua indústria produtiva, mas pelo financiamento público do produto filmico.

---

destaca-se que a Embrafilme contava com o suporte, inclusive financeiro, do Itamaraty para cumprir uma política de participação brasileira no maior número possível de festivais internacionais, pois a empresa entendia que essa era uma medida essencial para a carreira comercial dos filmes que produzia e/ou distribuía bem como para seus efeitos culturais. Os resultados destes esforços foram a conquista de 22 distinções internacionais para filmes nacionais e a efetivação de negociações para mercado externo.

Chegou o momento no qual eu coloquei o fato de que o investimento maciço que estava sendo feito em produção não encontrava equivalente em comercialização[...] Não havia uma política de mercado, havia uma política de produção, independente de uma política de mercado. (DAHL apud GATTI, 2007: p.34)

O “milagre econômico brasileiro” cobraria seu custo nos anos subsequentes que seriam marcados por crise econômica, dívida externa e estagnação, que para alguns deixou a década de 1980 conhecida como a “década perdida”, com alta inflação e desmonte das políticas de Estado. A crise econômica que se abate especialmente nos países na periferia do sistema vai ser o elemento diluidor de mais um “ciclo” de crescimento da atividade cinematográfica.

Os anos Embrafilme passam a caracterizar um dos ciclos do cinema brasileiro, que ensaiará ultrapassar os princípios do cinema artesanal, propostos pelo Cinema Novo, e a sazonalidade histórica da produção brasileira de longas-metragens, pela adesão a um projeto de um cinema financiado essencialmente pelo Estado, de cunho nacional e popular, distante de uma independência estética, e majoritariamente voltado para a busca de uma eficiência mercadológica. (AMANCIO, 2007, p.73)

Com a imagem desgastada com acusações de favorecimento a pequenos grupos e com questionamentos sobre a legalidade de suas operações, a Embrafilme seria desfeita anos depois, com o Estado brasileiro mergulhado em crise e dando um giro macro econômico em direção ao neoliberalismo com a eleição de Fernando Collor de Mello.

### iii. A crise dos anos 1990: neoliberalismo e a reconfiguração da indústria audiovisual

O ciclo Embrafilme chega ao fim com a eleição de Fernando Collor de Mello, que logo após a posse anuncia um pacote de medidas que extingue sumariamente a Embrafilme, o Conselho Nacional de Cinema, a Fundação do Cinema Brasileiro, e todos os órgãos que sustentavam a política cultural no Brasil. Economicamente o país dava um “giro neoliberal”, com reforma do sistema de telecomunicações, quebra do monopólio estatal, privatizações e abertura para o capital estrangeiro e, no plano ideológico, a cultura passava a ser tratada como um problema de mercado.

Essa operação de desmonte, num curto espaço de tempo, deixa enorme abalo na indústria cinematográfica, cuja atividade se desenvolvia intrinsecamente ligada ao Estado. Surge um estado de anomia no campo de produção, especialmente no que se refere ao lançamento de obras de longa metragem. De uma produção que atingia mais de 100 filmes por ano em 1970, apenas 3 filmes nacionais foram lançados comercialmente em 1992. Com a abertura do mercado para o produto estrangeiro, a participação dos filmes brasileiros que havia atingido 32,6% do marketshare em 1982 (AUTRAN, 2004) cai para 1% nos anos 1990. O número de espectadores em cinema que chegou a 275 milhões em 1975, também diminui consideravelmente ao longo dos anos 1990, chegando a meros 52 milhões de ingressos em 1997, uma vez que o cinema se tornava um hábito caro e elitizado.

Diante da paralisação de suas atividades, muitos realizadores migram para outras áreas como a publicidade ou voltam ao “cinema de cavação”, explorando formatos como o vídeo, o documentário e o curta-metragem. Ao mesmo tempo a desregulação do Estado na atividade cinematográfica deixava um forte *feedback* negativo, que acabaria por reunir novamente os cineastas em torno da posição de que o fortalecimento dessa indústria precisava ser amparado pelo Estado. Para Ikeda:

A velocidade de aniquilamento do mercado para o filme brasileiro, rapidamente ocupado pelo filme estrangeiro, comprovava a fragilidade do sistema de financiamento à produção cinematográfica, incapaz de capitalizar as produtoras para um investimento de risco. (IKEDA, 2013, p.1)

Assim esse período de mudanças também será uma janelas de oportunidades para que os cineastas pressionassem por uma nova regulação em defesa da atividade, o que não seria possível diante do monopólio político em torno da Embrafilme. A classe de cineastas se alargava, se diversificava e ganhava força para pressionar o Estado por uma política mais abrangente que atingirá seu ponto culminante no estabelecimento da Ancine, em 2001.

É por isso que após esse período de crise com o fim das instituições, ocorre inclusive uma abertura do campo cinematográfico para uma diversificação de realizadores, com novas tecnologias, barateamento de equipamentos e abertura de novas janelas de exibição (tv paga, e vídeo doméstico). Com isso, haverá a partir desse momento um crescimento contínuo do número de filmes dirigidos por negros, mulheres e de diretores de fora do eixo sudeste do Brasil<sup>79</sup>

Marson (2006) descreve esse período como a “Retomada” que acabou associada sobretudo às medidas adotadas depois do impeachment de Collor pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), passando a significar mais um ciclo de recuperação econômica e do prestígio do cinema brasileiro, com filmes que se tornaram sucesso de público e crítica, e que geraram reações de entusiasmo que ajudaram a cunhar o período como “retomada”<sup>80</sup>.

A reação de diversos setores ligados à indústria cinematográfica brasileira fez com que mecanismos públicos de apoio à atividade fossem reconduzidos, sobretudo depois da saída do então Secretário de Cultura Ipojuca Pontes<sup>81</sup>, substituído em 1991 pelo embaixador Sérgio Paulo Rouanet, cujo nome ficaria posteriormente associado a Lei nº 8.313/91. O Ministério da Cultura, que havia sido reestabelecido na redemocratização e extinto por Collor, vai ser reestabelecido em 1992, depois do impeachment, e a Lei Rouanet vai marcar uma recondução de políticas culturais, num novo ciclo caracterizado pelas leis de incentivo.

Rouanet iniciou uma reaproximação política com o setor cultural, e a promulgação da Lei 8.313 acabou por tornar o modelo de renúncia fiscal a referência das políticas culturais no Brasil. O modelo proposto, no entanto, já estava sendo gestado desde a ditadura, com a aprovação em 1986 da Lei Sarney<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Ver por exemplo o Dogma Feijoada, como a primeira ação coletiva e unificada de diretores negros. Mais em “DOGMA FEIJOADA- A invenção do cinema negro brasileiro.” DOS SANTOS CARVALHO. Noel. Sobre a participação de mulheres consultar Karla Holanda e Marina Cavalcanti Tedescp (org.) Feminino e plural: mulheres no cinema brasileiro. Campinas, SP: Papirus, 2017, 225 pp.

<sup>80</sup> De 1994 para 1995 o público do filme nacional subiu de 292,2 mil para 3,12 milhões. Em 1995, Carlota Joaquina atingiu a marca de 1,5 milhão de espectadores, e o Brasil conseguiu duas indicações ao Oscar (O Quatrilho e Cidade de Deus). A partir desse ponto o número de produções nacionais lançadas comercialmente nos cinemas do Brasil vai apresentar um crescimento contínuo atingindo a marca de 163 filmes lançados comercialmente em 2018.

<sup>81</sup> O cineasta Ipojuca Pontes, indicado por Collor ao cargo de secretário especial de Cultura e encarregado do desmonte das estruturas federais de apoio à cultura e produção cinematográfica.

<sup>82</sup> O senador José Sarney apresentou essa proposta pela primeira vez em 1972, em seu primeiro mandato, mas só conseguiu sua aprovação em 1986 quando foi empossado presidente e aprovou a Lei 7.505, de 2 de julho de 1986, que ficou conhecida como Lei Sarney. Em 1990, o governo Collor eliminou a Lei. Mas um ano depois criou-se a Lei Rouanet, que reestabeleceu princípios da Lei Sarney.



É importante ressaltar que a Lei Rouanet fez mais do que instituir o fomento indireto a projetos culturais. A criação do PRONAC (Programa Nacional de Apoio à Cultura) pelo texto da Lei também previa outros dois mecanismos distintos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), para modalidades de financiamento direto pelo Estado, e o Ficart (Fundo de Investimento Cultural e Artístico)<sup>83</sup>, que previa modalidades de investimento privado. Como o Ficart acabou não sendo implementado e como o FNC não se consolidou como um fundo público de financiamento, à exceção do FSA, a “Lei Rouanet” acabou se tornando conhecida sobretudo pelo mecenato privado via renúncia fiscal.

Assim o Estado volta a atuar como indutor do desenvolvimento da cultura porem a partir do modelo de renúncia fiscal, que procura estimular a ação das empresas privadas. O Estado não injeta recursos diretos na produção ou distribuição de obras como fazia anteriormente. Agora cabe aos agentes privados, pessoas físicas ou jurídicas, decidir em quais projetos investir valores que são abatidos – parcial ou integralmente – no imposto de renda devido. O Estado atua indiretamente, realizando a aprovação dos projetos e a fiscalização sobre os recursos de isenção de impostos, mas não age com critérios sobre o que deve ser financiado, abdicando de uma política nacional de cultura que é relegado aos agentes privados.

A modalidade de fomento indireto pode ser considerada uma resposta às denúncias de clientelismo na escolha dos projetos financiados com recursos diretos do Estado, como as que haviam abalado os últimos anos da Embrafilme. Mas na prática, muitas vezes a decisão final continuou associado a agentes do Estado, sobretudo na figura dos diretores de marketing de empresas estatais como BNDES, Banco do Brasil, Petrobras, Correios e Caixa Econômica, que foram aquelas que sustentaram grande parte dos investimentos em renúncia fiscal. Outra crítica recorrente é que a decisão final dos investimentos passou ao controle de setores de marketing de empresas, que muitas vezes não tinham nenhum comprometimento com uma política cultural.

A Cota de Tela para cinema voltou a ser estabelecida por meio de decreto, já em 1991, e uma Lei específica para o audiovisual viria a ser publicada 1993, como primeiras medidas adotadas para tirar o cinema brasileiro de mais uma de suas recorrentes crises. Trata-se da Lei 8.685/93, (Lei do audiovisual), que estabeleceu uma Secretaria para o Desenvolvimento do

---

<sup>83</sup> O Ficart deveria funcionar como um fundo de investimentos, que estimularia a participação do mercado mediante a aquisição de quotas representativas de direitos, com a participação da Comissão de Valores Mobiliários, para projetos com fins essencialmente comerciais. As dúvidas do mercado a respeito da rentabilidade do setor cultural, o pequeno incentivo fiscal concedido aos investidores, a necessidade de constituição na forma de condomínio, a regulação da CVM e a própria dificuldade da classe artística em trabalhar sob a lógica de fundos tornaram o Ficart um mecanismo que acabou não sendo colocado em prática. (ALEM, 2017, p.219-221)

Audiovisual e diferentes mecanismos de renúncia fiscal para atividades de cinema e televisão, com medidas que estão em vigência até hoje depois sucessivas prorrogações<sup>84</sup>.

A instituição de uma Lei específica para o setor audiovisual demonstra de um lado as particularidades do cinema enquanto indústria criativa a ser protegida, por outro lado, mostra a força do sistema de “pressões-solicitações e outorgas” por parte dos cineastas e realizadores brasileiros, capazes de terem demandas atendidas por políticas culturais próprias, enquanto as demais categorias artísticas até hoje contam apenas com a recursos federais de renúncia fiscal da Lei Rouanet.<sup>85</sup>

Além disso, para os realizadores do cinema e do audiovisual os mecanismos de patrocínio ou doação da Lei Rouanet eram considerados insuficientes. Esses agentes pleiteavam um benefício a mais para o investidor que optasse por projetos de produção independente, a fim de estimular o investimento em obras de alto risco, com grandes orçamentos, cronogramas longos e viabilidade comercial incerta.

Por isso a Lei do Audiovisual trouxe dois mecanismos distintos de incentivo, com grandes vantagens para o investidor: o artigo 1º que estabeleceu cotas negociadas no mercado de capitais, permitindo que o investidor adquirisse um percentual dos direitos de comercialização da obra e auferisse lucros a partir do sucesso comercial do filme; e o artigo 3º da Lei do Audiovisual que foi criado para promover a associação entre produtoras brasileiras independentes e as distribuidoras estrangeiras (*majors*). Este permite o abatimento de impostos sobre as remessas que essas empresas enviam para o exterior em decorrência da exploração comercial de conteúdos audiovisuais no território brasileiro<sup>86</sup>

A Lei do Audiovisual reafirmou a visão industrialista da corporação cinematográfica, brasileira, preocupada com sustentabilidade econômica e o retorno financeiro de obras, mais do que uma política de democratização e acesso à cultura. Para Ikeda (2015) a lei distorceu a lógica da gestão de recursos públicos prevista nos artigos da Lei Rouanet, que previam uma dedução

---

<sup>84</sup> Inicialmente a vigência da Lei foi definida até 2003

<sup>85</sup> Só em 1999 foi estabelecida duas modalidades de apoio ao cinema na Rouanet no artigo 18 para projetos de baixa viabilidade comercial (curtas e médias metragens) com dedução total do imposto de renda, e artigo 25 p/ obras seriadas e documentais, com dedução parcial do imposto de renda.

<sup>86</sup> Quando os detentores dos direitos de exploração enviam crédito para o exterior, eles são obrigados a pagar um imposto de renda, segundo a legislação vigente. Ao fazer a opção pelo artigo 3º da Lei do audiovisual, há o abatimento de 70% do valor a pagar, de forma que o dinheiro é destinado para uma conta corrente e pode ser investido na coprodução de obras nacionais de produção independente. Dessa forma, as distribuidoras estrangeiras que atuam no Brasil encontram uma forma de trocar parte do imposto devido como forma de coproduzir obras brasileiras independentes, detendo parte de seus direitos patrimoniais. Atualmente a empresa tem 180 dias para aplicar o recurso em algum projeto audiovisual, o que dá uma certa celeridade à utilização do mecanismo. Caso não faça opção por nenhum projeto o recurso é transferido para o Fundo Setorial do Audiovisual.

fiscal decrescente quanto maior a possibilidade de êxito comercial da obra. O longa metragem de ficção – obra com considerável possibilidade de sucesso comercial – acabou contando com um instrumento mais vantajoso que o investimento em qualquer outro ramo da atividade cultural.

Criada como forma de aproximação das empresas produtoras aos investidores privados, sua lógica perversa de dedução fiscal, superior a 100%, acabou, ao contrário, aprofundando a dependência do setor cinematográfico em relação ao Estado, pois não prezou pelo estímulo à busca por recursos não incentivados para a realização das obras audiovisuais. (IKEDA, 2013,p.6)

Os primeiros anos de vigências da Lei do audiovisual não foram capazes de impulsionar a ocupação do mercado interno. A ideia de que o modelo de incentivo fiscal fosse atrair a iniciativa privada não se mostrou eficaz e não houve, por outros caminhos, um fortalecimento do mercado consumidor. De início a única *major* a distribuir filmes brasileiros (entre 1995 e 1998) utilizando o benéfico do artigo 3º da Lei foi a Columbia, por ser uma estratégia de negócios da empresa associar-se a produções regionais, o que possibilitou a coprodução de obras de sucesso como “Tieta do Agreste”, “Guerra de Canudos” e o “Que É Isso, Companheiro?”.

Ikeda aponta que o artigo 3º não foi muito utilizado no início, pois as distribuidoras estrangeiras preferiam utilizar um benefício fiscal diretamente no seu país de origem, e recolher a totalidade do imposto de renda a pagar no Brasil, uma situação que só mudaria após a publicação da medida provisória 2.281 em 2001, que conseguiu forçar o uso do mecanismo com uma sobretaxação (a Condecine Remessa).

A pequena participação das *majors* na distribuição de filmes nacionais acabou se revertendo com a edição da MP 2.228-1/01. O parágrafo único do Art. 32 criou a chamada CONDECINE Remessa, com uma sobretaxa de 11% sobre a remessa para o exterior. No entanto, a lei prevê uma isenção dessa taxa caso haja a opção pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual. Ou seja, além do imposto de renda a pagar, as empresas agora passavam a sofrer uma sobretaxa de 11%, mas que incide apenas no caso de as empresas não fazerem a opção pelo Art. 3º. Com isso, com a sobretaxa, passou a ser mais vantajoso para as *majors* realizarem a opção pelo mecanismo, ao invés de recolher o imposto de renda [em geral de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor da remessa] acrescidos aos 11% (onze por cento) da CONDECINE remessa. Isso porque, por se tratar de uma contribuição, e não um imposto sobre a renda, os valores pagos em decorrência da CONDECINE Remessa não são dedutíveis, segundo a legislação do *Tax Credit* norte-americana. (IKEDA, 2013, p.4)

Mais determinante que a Lei do Audiovisual para a retomada da produção cinematográfica foi a entrada do Grupo Globo no mercado cinematográfico, com a criação da Globo Filmes, em 1998. A Globo, interessada em manter o protagonismo em todos os meios de comunicação audiovisual, passava a apostar na popularização do cinema brasileiro depois de ingressar no mercado de TV a Cabo, com a fundação da Globosat em 1991.

A Globo passa atuar de maneira mais agressiva na ocupação do mercado de cinema e vai assumir um lugar de destaque na coprodução de sucessos de bilheteria do cinema pós-retomada. Por não poder acessar diretamente os recursos públicos, que são reservados para produções independentes, isto é, sem vínculos com empresas programadoras ou radiodifusoras conforme determinado na Lei do Audiovisual, a emissora irá se apoiar na estratégia de coprodução, associando-se a produtoras bem estruturadas comercialmente e aptas para a captação de recursos incentivados. Essas parcerias viabilizam a produção dos chamados *blockbusters* nacionais - geralmente comédias ligeiras ou grosseiras, com tom televisivo, coproduzidas pela Globo, com diretores da casa e protagonistas que consolidaram suas carreiras em programas de entretenimento da emissora.

A estratégia adotada pela Globo Filmes não envolve o desembolso de recursos próprios para financiar a produção. Em um acordo de produção, a empresa costuma oferecer a estrutura nacional da emissora para promoção da obra, seja na forma de anúncios ou promoção dentro de seus programas. Conforme Ikeda:

A empresa, em troca seja de direitos de comercialização seja dos direitos de veiculação futura da obra em sua grade de programação, incentiva a campanha de marketing e divulgação do filme por ocasião do lançamento da obra, cedendo espaço publicitário nos intervalos comerciais da programação da emissora. Em alguns casos específicos, segundo o percentual de participação da Globo, há ações no interior da própria programação, também conhecidas como *cross media*. Com uma penetração nacional em quase 100% dos lares, através dessa parceria foi possível ao filme nacional ter uma estratégia de divulgação e marketing compatível à dos filmes estrangeiros, aumentando a competitividade do produto nacional (IKEDA, 2015, P.171).

O apoio do maior grupo comunicação do Brasil fez com que surgissem verdadeiros sucessos de bilheteria. O uso de estrelas das novelas ou séries humorísticas da casa na modalidade *star system* e as campanhas de publicidade para os filmes feitas nos seus programas colaboraram para um efetivo sucesso comercial dessas produções, e até hoje é fator determinante para o sucesso do filme nacional.

Para autores como Gatti (2015) Bahia (2008) Simis (2005), surge a partir daí um novo patamar ou padrão da produção de obras cinematográficas brasileiras, perdendo os referenciais tradicionais de identidade local para diluir-se nos sistemas de produção de Hollywood, além de incorporar padrões televisivos aos projetos cinematográficos. Assim, ao mesmo tempo que ampliou o contato do público com uma produção nacional independente, o papel da Globo acabou por intensificar uma maior disseminação da linguagem televisiva, à qual o público já estava acostumado e fez dessa linguagem um dos fatores de filmes de sucesso.

Enquanto a Rede Globo começava um movimento de integração entre os mercados de cinema e televisão, o modelo de incentivos fiscais se mostrava insuficiente para garantir maior acesso aos produtores, pois favorecia uma produção de grande porte e expertise profissional, tornando difícil ao estreante acessar os recursos incentivados e concentrando recursos em produtores renomados, sobretudo em torno de grandes empresas produtoras do eixo Rio-São Paulo. É possível ver aí uma cisão na corporação cinematográfica, entre um grupo que tem acesso aos recursos do artigo 3º ou parcerias com a Grupo Globo e portanto consegue fazer filmes de apelo comercial e produtores que não têm acesso aos mecanismos e produzem filmes com baixa expectativa de público e retorno comercial.

Dada a fragilidade econômica da grande maioria dos produtores e da sua falta de ligação com estruturas como as distribuidoras majors e a Globo Filmes, apenas aqueles melhor posicionados no mercado puderam atrair mais recursos para a produção e a ter ampliadas significativamente as condições de distribuição e exibição dos seus produtos. A associação, com os dois agentes antes mencionados, se tornou fundamental para o sucesso de público de um filme brasileiro no novo quadro que então se desenhava. (AUTRAN & FERNANDEDES, 2017, p.20)

A Lei impôs assim um modelo de financiamento insuficiente, e gerava a demanda por uma nova racionalidade que levasse em conta a diversidade da indústria do audiovisual que então se expandia, considerada em suas diferentes cadeias e agentes. Nos anos 2000, a superação da crise avançaria para um período que ficou conhecido como “repolitização” do cinema brasileiro do qual o o III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), realizado em Porto Alegre entre 28 de junho e 1º de julho de 2000 é considerado um marco importante.

O congresso reuniu mais de 40 entidades representativas do setor audiovisual brasileiro, que já estavam se organizando ao longo das últimas décadas, incluindo sindicatos e associações de produtores e cineastas (Abraci, Apaci), documentaristas e curta-metragistas (ABD), trabalhadores do audiovisual, cineclubes, distribuidores, exibidores, pesquisadores, e emissoras públicas e privadas de televisão. O CBC foi transformado numa entidade permanente<sup>87</sup> e se tornou um elo de articulação entre agentes do audiovisual e o Estado, consolidando o modelo de coalizão por parte de uma corporação cinematográfica cada vez mais alargada e organizada.

As resoluções do III CBC clamavam por um aprofundamento da ação do Estado para garantir “isonomia competitiva” na disputa do mercado audiovisual, reacendendo debates que há anos eram gestadas na classe cinematográfica sob influência de cineastas ligados ao Cinema Novo. O próprio presidente do CBC, Gustavo Dahl, já havia ocupado cargos de destaque na

---

<sup>87</sup> Encontros ocorreram novamente em 2003, 2005, 2007 e em 2010, mas a articulação do CBC perdeu força ao longo dos últimos anos.

Embrafilme e no Concine. Entre as principais soluções propostas estava a volta de um órgão centralizado para normatizar, fiscalizar e controlar o cumprimento da legislação de cinema.

Buscando atender as reivindicações do CBC, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou um Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (GEDIC), reunindo representantes do poder executivo e da indústria audiovisual.<sup>88</sup> A medida viria a ser o embrião da Agência Nacional de Cinema (Ancine) que foi institucionalizada em 2001 por meio da medida provisória 2281. A institucionalização da Ancine, encerra o ciclo de retomada do cinema brasileiro, com a volta de um órgão específico para o setor cinematográfico.

O modelo da Ancine retomou algumas características da Embrafilme, mas procurou adequar-se ao projeto neoliberal. O Estado assumia uma posição gerencial na qual não caberia uma empresa de capital misto nos moldes da Embrafilme. O modelo encontrado acabou sendo o de agência reguladora, que estavam sendo criadas especialmente em setores de utilidade pública como telecomunicações e energia elétrica durante o governo FHC.

Pela divisão institucional que se estabeleceu, optou-se por uma divisão de atribuições entre a Ancine, Anatel, Secretaria do Audiovisual (SaV) e Conselho Superior de Cinema com áreas de somreamento e complementariedade no escopo das atividades de cada organismo. O CSC ficou com o papel de formulação de políticas públicas a serem encaminhadas junto à estrutura executiva do MinC. A SaV ficou responsável pelas atividades de perfil cultural tais como a formação profissional, preservação e difusão de acervos, apoio a festivais e mostra de cinema, produção de curta metragens, filmes de baixo orçamento e ações inclusivas; a Anatel ficou responsável pela regulação e fiscalização das questões técnicas das telecomunicações; e a Ancine ficou responsável pela fiscalização e fomento de atividades de produção, distribuição e exibição de conteúdos.

Estruturalmente, a Ancine foi estabelecida com autonomia em relação ao Ministério da Cultura. O comando da agência foi formulado a partir de uma diretora colegiada com mandatos fixos e não-coincidentes, composta por um diretor presidente e outros três diretores cujos nomes são indicados pela presidente da república e precisam ser aprovados pelo Senado Federal.

Na sua concepção original, a agência deveria permanecer sob a supervisão da Casa Civil da Presidência para um ano depois ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria

---

<sup>88</sup> Era formado pelo o chefe da Casa Civil da Presidência da República, o chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República, ministro da Cultura, ministro das Comunicações, ministro da Fazenda e o ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, e seis representantes do campo audiovisual - Luiz Carlos Barreto, Cacá Diegues, Gustavo Dahl, Rodrigo Saturnino Braga (distribuição), Evandro Guimarães (televisão) e Luiz Severiano Ribeiro Neto (exibição).

e Comércio. Mas em 2003, com a posse do presidente Lula, a Ancine acabou incorporada na estrutura do Ministério da Cultura, assumindo que o governo eleito do Partido dos Trabalhadores tratava o cinema não apenas como atividade industrial, mas também a partir de seu viés cultural.

A Ancine nasce assim com a missão de promover a autossustentabilidade do setor cinematográfico e buscar uma articulação entre os diversos elos das cadeias produtivas de cinema, vídeo e televisão conforme os objetivos e competências descritos no artigo 5º e 6º da MP 2281. A ideia seria que a Ancine tivesse autonomia para buscar um desenvolvimento integrado da indústria audiovisual e não ser apenas o órgão de fomento ao cinema nacional que ela acabou se tornando.

Em termos de fiscalização, a criação da Ancine foi acompanhada por um novo Sistema de Informações e Monitoramento, onde foi normatizado ao longo dos anos quando se criou um Sistema de Informação<sup>89</sup> para envio de informações por parte das empresas reguladas. As informações consolidadas são tornadas públicas em um portal de informações - o Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA - que visa fornecer à sociedade os dados coletados no mercado e as análises produzidas pelo corpo técnicos da Agência.

No âmbito regulatório a MP2281 criou a Política Nacional do Cinema e o Conselho Superior do Cinema, órgão responsável pela formulação de políticas para o cinema e o audiovisual nos moldes do Concine. O país portanto volta a ter organismos com funções de intervenção do mercado audiovisual, não apenas por questões relativas ao fomento, mas também pela regulação e fiscalização do mercado.

A Ancine editou uma série de Instruções Normativas que consolidaram o entendimento da agência sobre questões mais específicas de prestação de contas, acompanhamento de projetos, registros de obras e empresas, coproduções internacionais. Uma das INs tratou inclusive da inclusão de portadores de necessidades especiais nos cinema, determinando que toda a produção deveria ser acessível à pessoas com deficiência de acordo com o princípio de democratização cultural, como estratégica inclusiva e universalista que deve ser norteadora da política pública.

Outro aspecto importante da Medida Provisória 2.228-1/2001 foi a instituição do Funcine<sup>90</sup> e da Condecine (artigo 32) como uma “Contribuição de Intervenção no Domínio

---

<sup>89</sup> Exemplos: SADIS – Sistema de Informações de Distribuidoras para Salas de Exibição e o SAVI – Sistema de Informações de Distribuidoras de Vídeo

<sup>90</sup> Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – Funcine é um produto fiscal e financeiro que oferece a possibilidade de investimento de uma parcela do imposto de renda devido na cadeia de

Econômico” (CIDE) a ser cobrada aos agentes de mercado do audiovisual, e destinada a promover o fomento da própria indústria do audiovisual. A finalidade desse tipo de contribuição não é apenas arrecadar para as receitas da união, mas intervir na economia para incentivar atividades ou desestimular práticas e dinâmicas prejudiciais. A Condecine compôs o orçamento inicial da Ancine e posteriormente seria destinada ao Fundo Setorial do Audiovisual.

É importante notar que não houve menções ao setor de radiodifusão no escopo regulatório da Ancine, embora conste que o GEDIC:

ao delinear a estrutura da Ancine previra a participação da televisão obrigando-a a direcionar 2% de seu faturamento bruto para a coprodução independente e também a comprar parte do estoque de filmes brasileiros. Porém, devido às pressões das redes de televisão, essas medidas foram excluídas da versão final da MP 2228-1/01. (AUTRAN, 2017, p.18)

A pressão dos radiodifusores, novamente, afastou da MP todos os artigos relacionados à radiodifusão. A agência inclusive, era chamada pelo GEDIC de Ancinav (Agência do Cinema e do Audiovisual), mas acabou firmando-se como Ancine (Agência Nacional do Cinema).

Se a TV aberta se livrava da regulamentação, a TV por assinatura era diretamente impactada pela MP 2281. O artigo 32 criava a já citada Condecine Remessa, com uma sobretaxa de 11% sobre a remessa para o exterior de empresas distribuidoras e programadoras, que, no entanto, poderia ser abatida caso houvesse a opção pelo artigo 3º da Lei do Audiovisual. Tal medida seria revista em 2002, originando o Artigo 39 tal e qual ele é hoje: as programadoras internacionais ficam isentas da cobrança da Condecine Remessa se investirem parte do imposto devido em coproduções de obras audiovisuais nacionais. Essas modificações deixaram o artigo 3º da lei do audiovisual mais efetivo, tornando-o o principal indutor da ocupação do mercado pelo filme nacional. Ikeda aponta que a MP2281 deu uma

solução criativa” para incentivar o contribuinte estrangeiro a realizar a opção pelo mecanismo [Artigo 3º]. Com a CONDECINE Remessa, passou a ser muito desvantajoso não fazer a opção pelo mecanismo de incentivo (o Art. 3º), já que, nesse caso, o contribuinte estrangeiro pagaria 11% do valor da remessa, que não seriam dedutíveis em sua declaração de origem. Assim, o governo brasileiro implementou um tributo cuja meta era que sua arrecadação fosse a menor possível: a lógica do mecanismo era simplesmente estimular as empresas contribuintes a buscarem a sua isenção, ou seja, a optarem pelo benefício fiscal, viabilizando o Art. 3º da Lei do Audiovisual. (IKEDA 215, p.5)

Com a instituição dos artigos dispostos na MP 2.2281, houve um expressivo aumento nos valores captados pelo Artigo 3º da Lei do Audiovisual, quando a maior parte das *majors*

---

valor da indústria audiovisual brasileira e alcançar, em contrapartida do investimento realizado, retorno financeiro e exposição de marca.



que realizam as maiores remessas de lucro ao exterior, passam a participar ativamente da coproduções de obras nacionais optando pelo mecanismo. Seguindo uma lógica comercial, afinal são empresas cujo negócio está totalmente associado à atividade cinematográfica, elas alavancaram a produção de obras brasileiras com potencial de retorno, que acabam por atingir grandes bilheterias e em alguns casos conseguiram se internacionalizar em decorrência das estratégias comerciais dessas empresas.

Se por um lado o artigo 3º passou a promover uma integração entre os elos complementares da produção e distribuição das obras cinematográficas e gerou resultados positivos sobre a bilheteria das obras, por outro lado também aprofundou a dependência da produção nacional em relação às estratégias de distribuição de empresas estrangeiras cujo produto principal sempre foi o filme dos Estados Unidos. Além disso, os mecanismos de coprodução previstos no artigo 3º forçam os produtores brasileiros a abrir mão de parte de sua participação patrimonial nas obras, reforçando uma dependência do estrangeiro ao invés de superá-la. Por fim, fizeram com que as distribuidoras nacionais e independentes<sup>91</sup> tivessem dificuldades em lançar um filme brasileiro de maior apelo comercial, conseguindo reunir condições para utilizar o mecanismo em menor escala.

O sistema engendrado pela Ancine e as Leis de Incentivo portanto manteve o fomento à produção de obras de longa metragem, mas não alterou o mercado de distribuição e exibição, que continuava dominado pelo filme estrangeiro. Para Ikeda:

O modelo das leis de incentivo e a própria criação da ANCINE se basearam nesse paradoxo: de um lado, a ambição de um desenvolvimento sustentado do mercado audiovisual; de outro, um receio de uma participação mais ativa do Estado na formulação de uma política setorial. Por isso, não houve de fato a elaboração de uma política estratégica para o setor, que visasse uma ocupação sistêmica do mercado cinematográfico. Ao invés disso, houve simplesmente uma política de oferta, que supunha que a ocupação do mercado se daria essencialmente com a produção de obras, mas sem a promoção de uma política de competitividade que fizesse com que essas obras, uma vez concluídas, fossem estimuladas a circular nesse mercado. Essa total despreocupação tanto com uma política de demanda quanto com as características específicas do mercado cinematográfico brasileiro foram o cerne do fracasso da política de incentivos fiscais, enquanto proposta de um modelo industrialista que visava a autossustentabilidade. Ou seja, é possível afirmar que, ao invés de uma política industrial de ocupação do mercado audiovisual, existiu, simplesmente, uma política de produção de longas-metragens cinematográficos. (IKEDA, 2015, p.6)

---

<sup>91</sup> Essas empresas distribuem filmes estrangeiros no Brasil e portanto também enviam remessas de lucros ao exterior para remunerar agentes de venda ou produtoras estrangeiras e estão aptas para utilizar o mecanismo de renúncia fiscal via artigo 3º da Lei do Audiovisual.

#### iv. A visão simbólica, cidadã e econômica da cultura no governo do Partido dos Trabalhadores e os limites impostos

A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder representou uma janela de oportunidades para o desenvolvimento de novas políticas culturais e de comunicação, por ser a eleição de um plano de governo que tinha como proposta regular as comunicações de forma mais abrangente. O partido dialogava abertamente com demandas sociais de diversas categorias, inclusive com o movimento que cobrava maior democratização das comunicações<sup>92</sup>, o que apontava a possibilidade um redesenho das políticas culturais do Brasil.

O projeto de governo prometia zelar pela promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, apoiado em conceitos como democratização, direitos sociais e soberania nacional. Foi nesse contexto que se redesenharam os pilares de regulação, fiscalização e fomento ao audiovisual nacional com a instituição da Lei 11.437/2006, que instituiu o Fundo Setorial do Audiovisual, e da Lei 12.485/2011, que regulou os serviços prestados pela TV Paga. O Estado passa a ter maior controle sobre o setor audiovisual, adotando uma postura mais ativa em relação às políticas de fomento a partir de uma visão simbólica, cidadã e econômica da cultura.

No que se refere ao universo do audiovisual esse projeto se expressou num primeiro momento na tentativa de transformar a Agência Nacional do Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) nos primeiros anos do governo Lula, retomando o projeto inicial proposto no GEDIC.<sup>93</sup> Mais que uma mudança de nome, esse “anteprojeto”, elaborado pelo Ministério da Cultura no início da gestão de Gilberto Gil, planejava criar um órgão que desenvolvesse uma verdadeira regulação social das comunicações no Brasil, incluindo as atividades de televisão aberta e por assinatura, internet, telecomunicações e telefonia celular.

O escopo de atuação da Ancinav abrangeria não apenas a produção de obras audiovisuais, mas também os campos do jornalismo e da publicidade.<sup>94</sup> A proposta contava

---

<sup>92</sup> Momentos em que as políticas da comunicação estiveram em alta na agenda pública nacional foram a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2008, para gerir o sistema de televisão público brasileiro, e a realização da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em dezembro de 2009, que tinha como proposta formular diretrizes políticas para o comunicação. Apesar dos diversos encontros da Confecom, as medidas não chegaram a ser implementadas.

<sup>93</sup> Ver em: FERNANDES, Marina Rossato. **Ancinav: análise de uma proposta**. 2014. 220 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

<sup>94</sup> A minuta de projeto de lei de criação da (Ancinav) estabelecia o Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual como órgão superior, cuidando das políticas públicas para o setor, e a Ancinav como órgão planejador, regulador e fiscalizador das atividades cinematográficas e audiovisuais. A Ancinav seria uma autarquia com

com apoio de diversas associações que viam uma possibilidade de maior democratização da cultura brasileira. O próprio CBC, fez uma moção de apoio ao projeto contendo 344 assinaturas de pessoas físicas e 55 assinaturas de instituições e entidades (notadamente entidades de cineastas como Apaci, ABPI, Aprocine e ABD).

O projeto da Ancinav chegou a ser enviado ao CSC em 2004, porém quando o texto foi divulgado na imprensa surgiram pressões contrárias ao que se taxava de “intervencionismo” do Estado com possíveis prejuízos à liberdade econômica e de expressão. Em meio a grande polêmica mobilizada na imprensa, a proposta acabou fracassando com críticas de parte da própria corporação cinematográfica.

A favor do projeto estavam novos diretores, produtores independentes de diferentes gerações e realizadores fora do eixo Rio-SP, que almejavam maior diversidade no acesso aos recursos para a produção e mais janelas de exibição e distribuição para suas obras, buscando maior integração com os mercados de televisão. A oposição era formada por cineastas consagrados do eixo Rio-SP, que se colocaram ao lado de exibidores e distribuidores estrangeiros contra o que significaria maior dirigismo de Estado.

O sindicatos de cineastas de São Paulo (SICESP – hoje transformado SIAESP), do Rio de Janeiro (Abraci), e um total de 17 entidades, formaram uma frente que se contrapunha ao projeto insistindo no argumento de intervencionismo e censura. A acusação de autoritarismo ganhou coro com a oposição das Associações de Rádio e Televisão aberta (Abert), e por Assinatura (ABTA) que dispunham de meios para organizar uma campanha midiática contra o projeto. Cioso notar que mesmo nomes como Cacá Diegues e Roberto Farias, que notadamente se beneficiaram do apoio do Estado nos tempos da Embrafilme, foram bastante crítico ao que apontaram como dirigismo estatal da proposta:

é um desastre conceitual e técnico, com 141 artigos e 44 páginas capazes de engessar a atividade cinematográfica por um longo tempo pela frente. (...). Se esse projeto de lei for aprovado, o choque vai ser de autoritarismo, estatização e perda de independência, num retrocesso de mais de 30 anos na história de nosso cinema (DIEGUES, 2004b apud AUTRAN & FERNANDEDES, 2007, P.11).

---

autonomia administrativa e financeira, e seria formada por um Conselho diretor a ser indicado pelo presidente da República, sem grandes diferenças em relação às atribuições da diretoria colegiada da Ancine. O projeto propunha a criação de um Fundo de Fiscalização do Cinema e do Audiovisual, para cobrir as despesas de fiscalização com recursos oriundos de taxas, multas e indenizações, e de um Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual, que seria usado para fomentar as atividades audiovisuais e cinematográficas, com recursos provenientes da Condecine. Algumas dessas propostas de acabaram se concretizando com a implementação do FSA anos depois.

Na medida em que (o setor) é cerceado, o Estado interfere na produção, isso deixa todo o mundo de cabelo em pé [...]. O que queremos evitar é o dirigismo e a censura (FÓRUM..., 2004). (ROBERTO FARIAS apud AUTRAN & FERNANDEDES, 2007, P.12)

Apesar das críticas, a minuta deixava claro que não haveria censura ideológica, artística ou política e o próprio ministro Gilberto Gil se comprometeu a retirar do texto tudo que pudesse ser indício de controle ideológico.<sup>95</sup> Mas em meio às pressões contrárias o projeto acabou não sendo encaminhado.

Os novos contornos viriam anos depois, com algumas acomodações em torno da proposta de um Fundo Setorial específico para o fomento da atividade audiovisual a partir de uma taxação sobre as empresas de telecomunicações, consolidadas a partir da Lei 12.485. A lei possibilitou que a Ancine gerisse uma série de programas de fomento direto, complementando as modalidades de fomento indireto que já estavam previstas na Lei do Audiovisual, de 1993.

O Estado voltava a ter uma posição mais ativa sobre as decisões de investimentos e financiamento à produção e distribuição de obras independentes. No modelo de leis de incentivo, até então em vigor, cabia aos agentes de mercado decidir em quais projetos aportar recursos por meio de renúncia fiscal. Agora a Ancine, enquanto secretaria executiva, passava a executar uma série de programas de investimento direto em produção e distribuição de obras para cinema e televisão, marcando um redirecionamento nas políticas de fomento ao audiovisual no Brasil.

Além da tentativa fracassada de criação da Ancinav, o desenvolvimento campo público de televisão no Brasil também acabou se tornando um exemplo de iniciativas em relação às políticas de comunicação que esbararam em interesses contrários ao seu desenvolvimento apesar de atender a uma demanda histórica de setores ligados à maior democratização das comunicações. O I Fórum Nacional de Televisões Públicas, ocorrido em 2007, é um marco importante para a reflexão sobre o tema. Ele ensejou a edição da Medida Provisória 398, em outubro de 2007 que, em abril de 2008, foi convertida na Lei 11.652, que institui os princípios e objetivos da radiodifusão pública..

Nesse processo, a TV Brasil se tornou assim, o primeiro canal público nacional com autonomia em relação ao Governo Federal, lançada a partir do Decreto 6.246 de 25 de outubro de 2007. Seu objetivo seria garantir a pluralidade de fontes de informação bem como a produção e distribuição do conteúdo independente, voltado a uma programação com finalidades

---

<sup>95</sup> GIL, Gilberto. Audiovisual, vamos ao debate. O Globo, Rio de Janeiro, 16 ago. 2004.

educativas, culturais, científicas e informativas e visando a complementação entre os sistemas públicos, privados e estatal de televisão previstos na constituição.

No segundo mandato de Lula (2007-2010), uma medida significativa surge para a distribuição da produção independente na televisão aberta: a Lei 11.652 (BRASIL, 2008). Por meio dela foi criada a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e definidas reservas de 10% de conteúdo regional e de 5% de conteúdo independente na programação semanal da TV Brasil, entre os horários das 6 (seis) às 24 (vinte e quatro) horas. Tal iniciativa buscava refazer um histórico de insuficiência do sistema público de televisão no país, e dessa forma, apresentar outro modelo de programação e relacionamento com o produtor independente. (CARIBÉ, 2016, p.93)

Desde o seu surgimento a TV Brasil recebeu uma enxurrada de críticas e ainda hoje prevalece grande confusão entre a finalidade pública do sistema e sua apropriação por parte do governo. Ainda que houvessem fragilidades na EBC também houve por algum período o desenvolvimento de produções e coproduções muito típicas de um sistema público, além de instrumentos que buscavam resguardar algum grau de autonomia para a emissora. Pouco a pouco, a emissora se tornava uma das principais janelas de exibição para o conteúdo independente nacional.

Depois do Governo Temer, a EBC acabou filiada aos órgãos de oficiais de comunicação da presidência, o que acabou ferindo sua autonomia e afastando-a dos objetivos de promoção cultura. Marco desse processo foi a Medida Provisória 744/2016 assinada no governo Temer que acabou com o conselho curador da EBC. No mais recente capítulo a TV Brasil foi fundida com a NBR (emissora estatal) pela Portaria no 216 de abril de 2019, já durante o governo Bolsonaro, sob o argumento de otimização de custos. Na prática, houve extinção dos programas educativos e culturais e ampliação de programas à agenda oficial de presidência. Ainda que entidades tenham questionado a MP e a fusão da EBC com a NBR, hoje a emissora sofre com a falta de prestígio e ameaça de privatização, que ferem o artigo 233 da Constituição Federal que prevê a complementaridade entre os sistemas comercial, público e estatal de televisão.

**PARTE III**  
**ANALISE EMPÍRICA DA POLÍTICA DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL**

Esta terceira e última parte da dissertação traz uma análise empírica da atual política para o setor audiovisual brasileiro caracterizada a partir da implementação do Fundo Setorial do Audiovisual e da Lei do Serviço de Acesso Condicionado em 2007 e 2011 respectivamente. Essa parte também faz uma análise sobre o que foi executado em termos de fomento à produção audiovisual entre os anos de 2009 e 2018 com base nos relatórios de gestão do Fundo Setorial publicados pela Ancine, e com base no nas ações encaminhadas pelo Comitê Gestor do FSA, entidade responsável pelas decisões executivas do FSA.

A discussão se inicia com uma descrição dos processos de implementação do FSA e da Lei 12.485, vistos como o último avanço das políticas setoriais, as quais voltam a ser transformadas com o fim do governo do PT em 2016, a partir das mais recentes rupturas históricas que vêm ameaçando a política gestada até então.

Ao final, sistematizamos e analisamos a eficácia dos princípios normativos do campo do audiovisual na implementação do FSA, além de alguns riscos relativos à falta de autonomia política e financeira da Ancine e gargalos a serem enfrentados pela política pública, sobretudo no que se refere à sustentabilidade, maior diversidade de participantes e regionalização dos programas. O objetivo é relacionar a atual configuração das políticas setoriais do audiovisual com as discussões dos capítulos anteriores.

## **8. Os novos pilares da política setorial do audiovisual: O Fundo Setorial e a Lei do Serviço de Acesso Condicionado**

### **i. O Fundo Setorial do Audiovisual**

A Lei 11.437, aprovada pelo Congresso Nacional, em 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto 6.299, de 12 de dezembro de 2007, instituiu o Fundo Setorial do Audiovisual como uma categoria específica para o Fundo Nacional de Cultural (FNC), formado com os recursos da arrecadação da Condecine<sup>96</sup>, além de outras receitas previstas no art. 2º da Lei 11.437/06. Como discutido no capítulo anterior, o FNC é um Fundo formado com recursos do Tesouro Nacional para promoção da cultura, que havia sido previsto pela Lei Sarney e instituído pela Lei Rouanet em 1991

A principal característica da Lei 11.437 foi a criação do FSA como categoria específica de alocação de recursos para execução de programas de fomento direto que vieram a complementar-se com as modalidades de fomento indireto já previstas na Lei do Audiovisual. Para isso o FSA instituiu 3 programas de fomento direto: um para o setor cinematográfico (PRODECINE), um para o audiovisual (PRODAV) e um para à infraestrutura do (PROINFRA)<sup>97</sup>.

Além dos programas de fomento direto, a Lei 11.437 ampliou as modalidades de financiamento indireto para produção de obras para cinema e televisão ao introduzir os artigos 1ºA e 3º A na Lei do Audiovisual, como novas modalidades de renúncia fiscal. O artigo 1ºA permite que qualquer empresa aporte parte do imposto de renda devido em projetos audiovisuais nas modalidades da Lei Rouanet. Porém ao optar pelo artigo 1º A, a empresa pode declarar o investimento como despesa operacional, tornando o abatimento superior à quantia efetivamente investida, e tornando o mecanismo de renúncia fiscal da Lei do Audiovisual mais vantajoso.

---

<sup>96</sup> O FSA é composto por 5% dos recursos relativos a parte das receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL; (ii) dotações da União, produto dos rendimentos de projetos investidos pelo fundo; (iii) multas e juros das atividades regulatórias da ANCINE; (iv) recursos de leis de incentivo com prazo de captação vencido. Consultar Art. 2º da Lei nº 11.437/2006

<sup>97</sup> Para o setor de infraestrutura foi instituído o programa “Cinema Perto de Você” no âmbito do PROINFRA. Para mais informações consultarr CARVALHO, Milena Times de. Políticas Culturais de acesso ao cinema no Brasil: os desafios do programa Cinema Perto de Você. 2015. xi, 107 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.



Já o artigo 3ºA ampliou os benefícios do artigo 3º da Lei do Audiovisual para os programadores que fazem remessas para o exterior. Com isso o promoveu-se maior associação entre programadoras como Telecine, HBO, e Turner com grandes produtoras brasileiras independentes, que passam a coproduzir séries nacionais contando com os mesmos benefícios que já eram dados às distribuidoras por meio do artigo 3º para a coprodução de filmes de longa metragem.

O FSA colocou o Estado de volta no centro das decisões de investimento sobre a produção e distribuição de obras audiovisuais brasileiras. O então Ministro da Cultura, Juca Ferreira, no folheto de apresentação do FSA em dezembro de 2008 destacava a mudança de paradigma:

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

O FSA foi criado para ser mais do que apenas um fundo que injeta recursos financeiros na atividade audiovisual. Ele foi pensado como um “arranjo jurídico-financeiro circular, que engendra novas racionalidades empresariais, modelos de negócios e perspectivas de criação artística e cultural” (ALVES, 2016, p.491) a partir de investimentos que previam a participação do FSA no resultado comercial das obras financiadas.

A ideia é que por um lado os recursos do FSA são oriundos da própria atividade audiovisual no Brasil, e de outro lado os recursos são reinvestidos na produção de conteúdo nacional e independente, por meio de investimentos feitos sob uma lógica operacional de programas com operações de crédito que preveem o retorno dos recursos investidos ao Fundo, com base nos resultados comerciais de cada obra. O objetivo é retroalimentar o Fundo e buscar autonomia e sustentabilidade para a produção das obras audiovisuais.

A participação do FSA nas receitas dos projetos se dá em cima de uma porcentagem das receitas líquidas obtidas com a comercialização e distribuição das obras e também sobre o licenciamento de marcas e produtos derivados do projeto original. O prazo de recuperação é de sete anos após o lançamento comercial da obra, e a alíquota é calculada com base em regras dispostas no regulamento geral do Fundo. No caso de projetos de comercialização, o FSA também tem um retorno prioritário sobre a receita bruta de distribuição. Assim, o FSA se torna sócio dos resultados comerciais de cada projeto por pelo menos sete anos.

A lógica é que os investimentos são feitos a fundo perdido, ou seja, são retornáveis mas não obrigatórios. Os recursos são recuperados caso o filme obtenha sucesso comercial, o que

garantiria a almejada sustentabilidade financeira do sistema Até 2017, esta participação era fortemente majoritária: de até 80% das Receitas Líquidas do Produtor (RLP), no caso de financiamentos de projetos. A partir de outubro de 2017 o valor caiu para até 50% de recuperação sobre a Receita Líquida do Produtor, medida que buscou trazer maior atratividade para as grandes produções que com o passar dos anos foram deixando de usar os recursos do FSA que acabavam por reter parte da lucratividade de grandes sucessos comerciais.

Não se trata de um modelo totalmente novo, já que na época da Embrafilme já se praticavam operações de coprodução, de risco e adiantamento de renda onde a estatal brasileira tinha participações nas bilheterias. Mas com a criação do FSA o Estado retoma o poder de decisão sobre o destino da verba pública e sobre quais projetos devem ser financiados nas operações de fomento direto.

O FSA inverte a lógica de financiamento a fundo perdido, uma vez que ele pressupõe uma participação nas receitas auferidas pela obra, mesmo sem tomar direitos patrimoniais. Com esse arranjo predomina o interesse pelo potencial econômico de cada projeto, a fim de que os recursos investidos possam retornar para o próprio FSA e contribuir com a sustentação das receitas que devem financiar a atividade audiovisual. Há uma busca por projetos que além de serem artisticamente relevantes, apresentem potencial de sucesso comercial.

A Ancine, enquanto Secretaria Executiva do Fundo, passa a praticar os atos necessários à sua operacionalização, monitorando as contratações, a execução dos programas e a prestação de contas dos projetos. A gestão do FSA ficou a cargo do Comitê Gestor do FSA (CGFSA) formado por representantes do Governo e do setor audiovisual<sup>98</sup>. O Comitê é responsável por definir as diretrizes e selecionar as áreas prioritárias para a aplicação de recursos do FSA de acordo com um Plano Anual de Investimentos<sup>99</sup>; estabelecer normas e critérios para a análise e seleção de projetos; acompanhar a implementação das ações e avaliar anualmente os resultados alcançados.

---

<sup>98</sup> É formado por: dois representantes do Ministério da Cultura; um representante da Casa Civil da Presidência; um representante do Ministério da Educação; um representante da ANCINE; um representante dos agentes financeiros credenciados e três representantes membros do setor audiovisual, designados para mandato de 2 anos, a partir de lista tríplice nominal encaminhada pelo Conselho Superior de Cinema (CSC) e nomeados pelo Ministro da Cultura no Governo Federal. Sua composição foi alterada pelo Decreto nº 8.281, de 1º de julho de 2014, passando a incorporar representantes da Casa Civil e do Ministério da Educação e um representante adicional do setor audiovisual.

<sup>99</sup> Trata-se de documento que contém diretrizes para as ações de investimentos, definidas em bases anuais pelo Comitê Gestor do Fundo Setorial a partir de uma previsão orçamentárias da Lei Anual de Diretrizes orçamentárias.. Os planos anuais de investimento se encontram nas atas do Comitê Gestor do Fundo, disponíveis no link: <https://fsa.ancine.gov.br/?q=normas/atas-reunioes-cgfsa>. Acesso em 2 de março de 2021.

Outra condição necessária para a operacionalização do fundo foi a atuação de um agente financeiro. O primeiro agente financeiro responsável pelo FSA foi a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, credenciada pelo Comitê Gestor em setembro de 2008, porém em 2010 a FINEP alegou ter dificuldades em continuar operando como agente financeiro, e foi substituída pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que contratou o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, para atuar como novo agente financeiro para as linhas de produção e distribuição. O BRDE foi credenciado pelo Comitê Gestor do FSA em março de 2012, e se manteve como agente financeiro até hoje.

Como será analisado no capítulo 9 (item iv), foi possível identificar que os Planos Anuais de Investimento elaborados pelo Comitê Gestor do FSA (CGFSA), entre os anos 2012 e 2018, previram a execução de recursos da ordem de R\$ 5,9 bilhões. Apesar da soma significativa, o planejamento dessas ações teve que se adaptar a sucessivos contingenciamentos, considerando que a arrecadação global do FSA totalizou 8,4 bilhões de reais somente entre os anos 2012 e 2018.

As linhas de investimento FSA foram lançadas oficialmente em dezembro de 2008 com a inauguração das primeiras linhas de investimentos aprovadas pelo Comitê Gestor. Foram quatro linhas inaugurais agrupadas em produção cinematográfica (Linha A); produção para TV (linha B); aquisição de direitos de distribuição de obras para cinema (Linha C); e comercialização de obras em salas de cinema (Linha D). Essas quatro linhas foram replicadas ao longo dos primeiros anos de operação do FSA num período que pode ser considerado um piloto do que viria a caracterizar de forma mais abrangente as ações FSA, a partir de 2013, quando o fundo se consolida como o principal instrumento financeiro de apoio ao audiovisual a partir da entrada em operação da Lei 12.485.

Com o lançamento das linhas destinadas à produção de conteúdos para televisão desde o início da operação do FSA a política de articulação entre com o mercado televisivo começam efetivamente a se tornar uma realidade. Há um movimento crescente de diretores e produtores do cinema que passam a produzir conteúdos destinados à televisão como primeira janela e um crescente volume de propostas inscritas nas chamadas destinadas à produção para televisão por assinatura, além de eventuais produções para a TV aberta.

Ainda que as emissoras e canais de programação que coproduzem obras com produtoras independentes tenham grande ingerência sobre esses conteúdos, o FSA parece possibilitar um modelo incipiente de política de fomento para além do circuito das salas de cinema e da produção de longas-metragens. Com as linhas destinadas à produção para televisão, há um movimento de maior parceria entre as produtoras e canais, e maior circulação de obras

independentes nos mercados brasileiros de televisão aberta e fechada. Dados da Ancine indicam que entre 2012 e 2014 a participação do conteúdo brasileiro no segmento de TV Paga cresceu 159% (ANCINE, 2015).

Esse movimento foi bem mais tímido na TV aberta, por não haver nenhuma obrigatoriedade de exibição de conteúdo nacional e independente, mas também houve exemplos de como emissoras tradicionais poderiam se beneficiar desse desenho. O aumento da disponibilidade de recursos e da estrutura de produção, indiretamente, atinge a TV aberta que passa a utilizar recursos do FSA para licenciar na modalidade de segunda janela filmes e séries ou até mesmo coproduzir obras com recursos do FSA, como fez o SBT que coproduziu com recursos do FSA a série de ficção “A Garota da Moto” lançada em 2016 .

Em 2011 o FSA passa por uma primeira mudança, com substituição do agente financeiro responsável pelas operações financeiras. No contexto dessas transformações o FSA não operou chamadas em 2011. As ações seriam retomadas em 2012, quando o BRDE assume a condição de agente financeiro e os programas de investimento voltam a ser executados, com a replicação das mesmas linhas de investimento lançadas ao longo de 2008, 2009 e 2010, como se pode ver na tabela abaixo.

*Tabela 2 - Recursos disponibilizados ao PRODECINE e PRODAV (2008-2012)*

Linha/ano	2008	2009	2010	2012	Total
Linha A	15.000.000	33.757.261	34.000.000	90.000.000	172.757.261
Linha B	7.000.000	17.757.261	20.000.000	55.000.000	99.757.261
Linha C	10.000.000	22.500.000	25.000.000	50.000.000	107.500.000
Linha D	5.000.000	7.500.000	5.000.000	10.000.000	27.500.000
<b>Total</b>	<b>37.000.000</b>	<b>81.514.522</b>	<b>84.000.000</b>	<b>205.000.000</b>	<b>407.514.522</b>

*Fonte: Relatório de Gestão do FSA de 2011 (ANCINE)*

Além do crescimento da dotação orçamentária, que passa para 205 milhões de reais disponibilizados para as ações em 2012, o período é marcado por algumas novidades. Em 2012 foi inaugurada a primeira linha na modalidade de fluxo contínuo (o Prodecine 04/2012 – de complementação de orçamento). As chamadas de fluxo contínuo ficam abertas e recebem complementações de dotações orçamentárias a cada ano, num modelo em que a chamada fica aberta para receber projetos continuamente até que a disponibilidade de recursos se esgote.

Até então todos os projetos eram selecionados na modalidade de concurso público, onde há um determinado prazo para inscrição dos projetos e posterior avaliação e seleção. Com as modalidades de fluxo contínuo as empresas não dependem mais de cronogramas de lançamento de cada edital, e podem se inscrever nas linhas de financiamento assim que tenham projetos que cumpram com as exigências previstas.

O exercício de 2012 também consolidou a regulamentação do Programa Cinema Perto de Você e o RECINE<sup>100</sup>, instituídos pela Lei no 12.599, de 23 de março de 2012, que trouxeram medidas para permitir a modernização das salas de cinema. Com esses programas houve um crescimento expressivo no número de salas de cinema instaladas no Brasil, que atingiu um recorde de mais de 3.500 salas em 2019, e a digitalização total deste parque exibidor.

No que se refere ao fomento à produção, nos primeiros anos de operação do FSA foram selecionados 214 obras audiovisuais aptas para receber um investimento da ordem de R\$190 milhões (Ancine, relatório de gestão de 2012), com predomínio de projetos de produção para cinema (106 obras de longa metragem). Esse período inaugural também serviu para declinar alguns problemas e desafios de operação do FSA.

O primeiro aspecto é que as contratações seguem um ritmo lento, que se tornou alvo de críticas por parte dos produtores, que acusam o ritmo da burocracia do Estado de ser incompatível com as demandas do mercado. O ritmo de seleção, contratação e desembolso dos recursos segue um protocolo que implica que os produtores devem comprovar a captação de no mínimo 80% do orçamento de produção para as linhas A,B e C, e 100% para a linha D. A dificuldade de atender essa exigência implica num tempo médio de contratação de 11 meses (ANCINE, 2019, p.45) e se reflete em valores baixos de desembolso se comparados aos resultados de contratação.

Outra crítica é que mesmo com adoção dos primeiros indutores regionais em 2012, ficou evidenciada a hegemonia dos projetos da região Sudeste com mais de 90% de contratações nos primeiros anos de operação. O foco de investimentos em projetos com expectativa de retorno comercial reduzia significativamente o espaço para financiamento de obras propostas outras regiões do Brasil ampliando a subordinação do que é previsto na Constituição em relação às regras do mercado, consolidando um modelo de produção comercial, com seu padrão tecno-estético em boa parte dos casos

As iniciativas para desconcentrar os recursos e aumentar a diversidade vão surgir a partir de 2013, quando a Lei do SeAC passa estabelecer critérios de regionalização dos recursos e surgem novas linhas de ação para de filmes com viés mais artístico ou autoral. Ainda assim, até hoje, há uma notável hegemonia do Estado de São Paulo em toda a série histórica dos investimentos (ver mais no capítulo 9, item v)

---

<sup>100</sup> Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica – RECINE Ao reduzir os custos de abertura de uma nova sala em cerca de 30%, o RECINE contribui para a expansão do número de salas de cinema no país..

Outro gargalo que começa a ser apontado é que o próprio processo de inscrição e apresentação de novas propostas se revela custoso e trabalhoso para as produtoras, sobretudo para produtoras de pequeno porte (que constituem mais de 90% do setor). Essas empresas não reúnem condições de concorrer em pé de igualdade em linhas de investimento que valorizam parcerias comerciais com distribuidoras e canais de televisão, e também não possuem recursos próprios suficientes para investir no desenvolvimento das obras que tivessem um modelo de negócios que atendessem às exigências para aprovação e liberação dos recursos.

Havia um déficit pois havia dinheiro para financiar a produção, mas não haviam tantos projetos viáveis a serem apresentados por produtoras, sobretudo por empresas de fora do eixo Rio-São Paulo, sem grande qualificação gerencial. Assim, começa a haver uma demanda pela inauguração de linhas mais acessíveis e de desenvolvimento de projetos, destinadas a um aporte de recursos para elaboração inicial do projeto, desenvolvimento do plano de negócios e gestão de direitos, que possibilitariam às empresas estreadas acessar os recursos do FSA. Além disso, muitos realizadores ligados ao cinema autoral começam a pautar por linhas de viés artístico, que possibilitassem o financiamento de filmes híbridos, documentários e filmes de baixo orçamento que não eram contempladas nas linhas principais que privilegiavam o longa metragem comercial de ficção.

A solução proposta para sanar esse gargalo foram as linhas de desenvolvimento: as chamadas de núcleos de desenvolvimento (PRODAV 03), laboratórios de desenvolvimento (PRODAV 04) e desenvolvimento de projetos (PRODAV 05). Também houve o lançamento de uma linha específica para propostas de longa metragens com linguagem inovadora e relevância artística (PRODECINE 05).

Com a inauguração dessas linhas as ações do FSA vão ganhar um novo escopo a partir de 2013 e 2014, com a ampliação dos recursos disponíveis e sob os efeitos da demanda criada pela Lei 12.485 de 12 de setembro de 2011, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff, lei esta que entre diversas implicações, redefiniu o patamar do financiamento público para a produção audiovisual em relação ao montante de recursos ao instituir a Condecine Teles. A aprovação de um novo Plano Anual de Investimentos da ordem de R\$400 milhões de reais em 2013, fez do FSA o principal instrumento da política de fomento ao audiovisual – de forma que somente o valor disponibilizado no ano de 2013 equivalia à soma de todos os valores oferecidos entre 2008 e 2012.

A partir de então houve um incremento significativo da dotação orçamentária do FSA, graças à arrecadação da Condecine Teles, que possibilitou o lançamento dessas novas chamadas públicas, que buscavam sanar o déficit em relação a projetos com viés mais artístico do que

comercial e maior diversidade e regionalização. Nesse momento, também foi normatizado o Regulamento Geral FSA e passam a valer novas prioridades para a distribuição dos recursos para produtoras fora do eixo, com editais que reservam no mínimo 30% das vagas para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste e 10% para as produtoras sediadas na região Sul ou no Estados de MG e ES.

A reestruturação dos programas do FSA atinge seu ponto culminante em julho de 2014, quando a presidenta Dilma Rousseff acompanhada pelo diretor geral da Ancine, Manuel Rangel, anunciam o lançamento o programa “Brasil de Todas as Telas” nas palavras de Dilma: “o maior programa de apoio audiovisual já implementado, pelo volume de recursos e pelo conjunto de iniciativas”<sup>101</sup>. Na ocasião, a presidenta assinou também o Decreto Nº 8.281, que deu novas providências em relação às regras do FSA que pautariam as ações da Ancine e do comitê gestor do FSA pelos próximos anos.

A partir dessas novas diretrizes, a Ancine age para desburocratizar e agilizar os investimentos do FSA criando inclusive um novo sistema de suporte financeiro automático para empresas que apresentem bons resultados comercial ou artístico – o PRODAV 06 e PRODAV 07. Outras ações de destaque são uma nova linha de investimentos em infraestrutura, com inauguração de uma linha de crédito para a digitalização das salas de exibição (que fazem parte do PROINFRA) e linhas de programação para canais comerciais de televisão por assinatura (PRODAV 02). A Ancine também inaugura em 2014 linhas de produções de conteúdo para TVs Públicas (PRODAV 08 a 12), que marca uma nova articulação dos recursos do FSA com outros órgãos da administração pública incluindo o Ministério da Cultura, e a Empresa Brasil de Comunicações (EBC). Com esses novos programas há uma aceleração no volume de recursos disponibilizados a partir de 2014, observando que a inclusão de novas modalidades de suporte amplia a tendência de crescimento dos projetos aprovados, complementando as modalidades de concurso e fluxo contínuo que já existiam anteriormente.

Enquanto isso, algumas ações ligadas à diversidade cultural, como a produção de filmes por pessoas pretas e pardas, a produção de documentários, a produção de curta metragens, o programa DOCTV (documentários para as TVs Públicas) e os filmes de baixo orçamento são transferidas para a Secretária do Audiovisual, numa tentativa de separar atribuições da Ancine/FSA das atribuições da Secretaria do Audiovisual, que passa a ser responsável por programas pontuais ligados à diversidade e à inclusão. Parece haver uma distinção entre uma

---

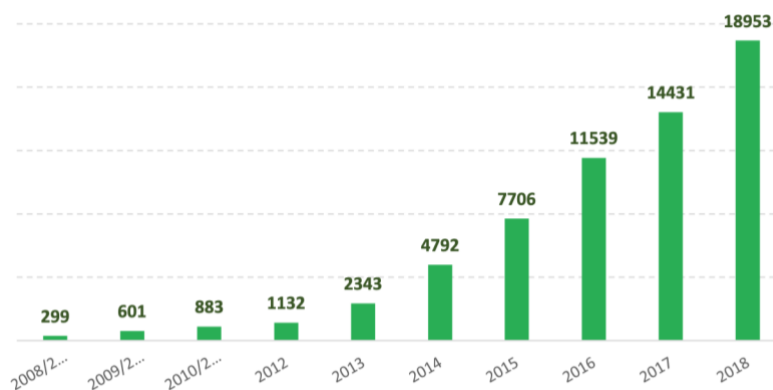
<sup>101</sup> Conforme discurso na cerimônia de lançamento disponível na íntegra, no canal da TV NBR [https://www.youtube.com/watch?v=EC48acsn\\_Fk](https://www.youtube.com/watch?v=EC48acsn_Fk). Acesso em 20 de fevereiro de 2020

secretaria ligada aos assuntos da diversidade cultural e preservação do patrimônio (Secretaria do Audiovisual) e uma agência fomentadora (Ancine) focada em desenvolver o audiovisual enquanto uma indústria lucrativa e sustentável.

Em 2015, para além da continuidade de iniciativas implementadas anteriormente pelo FSA, os programas de investimento se diversificam ainda mais e procuram descentralizar o crédito e estimular a políticas regionais de fomento. A Ancine lança o primeiro edital de Coprodução Internacional (PRODECINE 06/2015)<sup>102</sup>, e os editais de arranjos regionais, onde os recursos são repassados aos Estados e Municípios que fazem seus próprios programas de seleção e financiamento de projetos selecionados, contando com recursos próprios e recursos suplementar do FSA. Além disso, pela primeira vez são lançados os editais para a produção de jogos.

Nesse sentido, chama atenção o crescimento do número de propostas inscritas e contempladas pelo FSA no período de 2008 a 2018. É uma tendência que vai se manter ao longo de todos os anos de operação do FSA, com aumento progressivo de projetos inscritos e contemplados, o que significa que o setor vem crescendo e se adaptando às políticas de fomento. Esse crescimento é apresentado na tabela abaixo.

*Figura 4 - Volume de propostas inscritas no FSA – valores acumulados*



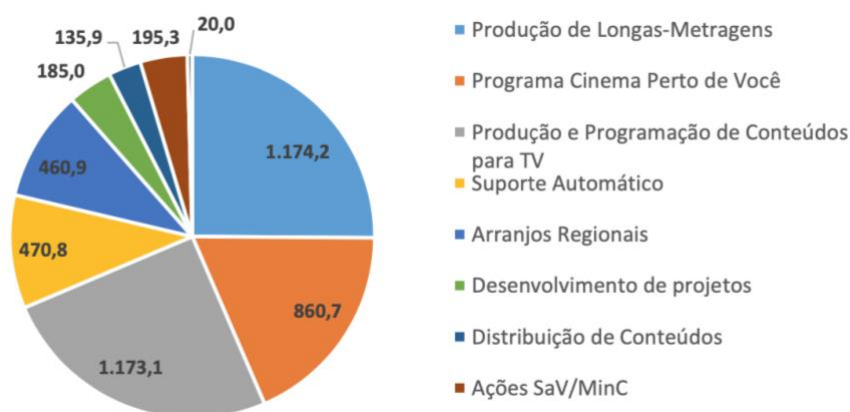
Fonte: Relatório de Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual (Ancine, 2019, p.16)

<sup>102</sup> Embora todos os concursos permitam a inscrição de projetos de coprodução internacional, desde que possuam um acordo de coprodução internacional previamente reconhecido pela Ancine, os concursos PRODECINE 06 a 12 foram lançados exclusivamente para estimular coproduções de empresas brasileiras com produtoras outros países. Essas chamadas públicas visaram fomentar maior integração das políticas nacionais com entidades internacionais. Coproduções são reconhecidamente uma forma de ampliar a penetração dos produtos audiovisuais brasileiros nos mercados exteriores. Mas os dados indicam uma falta de tradição do cinema brasileiro em fazer coproduções com outros países, o que explica o baixo desempenho de contratações nessas linhas. A linha PRODECINE 12, por exemplo, destinada a coproduções com o México não teve até o fim de 2018 nenhum projeto contratado.



O redesenho do FSA foi bastante significativo por ampliar as possibilidades de acesso aos recursos e por garantir alguma estabilidade e previsibilidade na execução dos programas, considerando um acúmulo de experiências anteriores e gargalos a serem enfrentados pela política pública. Porém é importante notar que a maior parte das operações do FSA (70% aproximadamente) foram destinadas à produção de obras de longas-metragens e conteúdos para televisão, o que corrobora com a hipótese de que houve uma política prioritariamente voltada para atender ao campo de produção de obras audiovisuais. Ainda que parte dos investimentos tenha se destinado à expansão do mercado exibidor, (PROINFRA) a maior parte dos recursos correspondem a projetos de produção voltados para o mercado de salas de exibição ou conteúdos para a televisão, com poucas ações ligadas à distribuição dos conteúdos, ações afirmativas da SaV e Ministério da Cultura.

Figura 5 - Valores disponibilizados pelo FSA por objeto financiado em R\$ milhões (até dezembro de 2018)



Fonte: Relatório de Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual (Ancine, 2019, p.15)

Excluídos os recursos do PROINFRA e olhando apenas para os contratos dos programas PRODAV e PRODECINE, a distribuição dos recursos revela que cerca de 70% do volume de recursos foi destinado à produção de obras para cinema e televisão, 20% para o desenvolvimento de projetos, 4% para comercialização de obras em salas de cinema e 4% para outras ações que incluem ações afirmativas, produção de jogos eletrônicos e outros programas da SAV. A política de fomento do FSA, portanto, manteve o foco sobre o financiamento da produção de obras de longa metragens com destinação inicial para as salas de exibição. Essa distribuição dos recursos corresponde à uma lógica de investimentos com base em expectativa de retorno comercial em sala de cinema, que foi predominante em toda a série de histórica das políticas cinematográficas, e que prejudica a realização de princípios como diversidade, pluralidade de vozes, regionalização da produção, e acesso à cultura.

Por fim, muitas ações previstas nos Planos de Anuais de Investimento do FSA de 2015 e 2016, ligadas à Secretaria do Audiovisual (SAV) tais como preservação do acervo do cinema nacional, ações de capacitação, ou criação de um banco de conteúdos nacionais no VoD, acabaram não sendo implementadas com a interrupção do governo Dilma Rousseff. Esse fato indica falta de autonomia do CGFSA em relação à efetiva aplicação de ações ligadas à preservação do patrimônio audiovisual brasileiro e do acesso ao conteúdo nacional sobretudo depois da do impeachment e da mudança para o governo Temer, que acabou batendo de frente com o setor cultural. A falta de articulação do novo governo com políticas promotoras da cultura pode ser notada especialmente em relação ao descaso com as iniciativas de preservação do acervo e da memória do audiovisual brasileiro, notadamente refletida no descaso e no abandono em que se encontra a Cinemateca Brasileira<sup>103</sup> e à crise pela qual passa a EBC atualmente.

---

<sup>103</sup> A Cinemateca Brasileira teve suas atividades paralisadas em 2013 diante de uma crise institucional e financeira que fez com que ela deixasse de estabelecer convênios com o MinC, resultando na demissão de diversos funcionários e no fim da Programadora Brasil, um programa da SAV que visava ampliar acesso à cinematografia nacional trabalhando com instituições associadas (escolas, universidades, cineclubes, pontos de cultura, etc...). Desde 2018 a cinemateca passou por um processo de terceirização e passou a ser administrada pela ACERP – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, uma Organização Social que também fazia gestão da TV Escola. Mas no final de 2019 o contrato com a ACERP não foi renovado, criando uma crise sem precedentes em relação ao futuro da instituição. Ver: MORETTIN, E. O sequestro de nossa memória audiovisual. **Jornal da USP**. 14 de agosto de 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/o-sequestro-de-nossa-memoria-audiovisual/> Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

## ii. A Lei 12 485

A Lei 12.485 (Lei do SeAC) foi o segundo regulatório importante da indústria audiovisual durante o governo do Partido dos Trabalhadores. A Lei foi instituída em 2011, num contexto de evolução do mercado consumidor brasileiro, aliado ao crescimento econômico do país e à ampliação dos setores médios entre os anos 2008-2014.

O foco da Lei foi o mercado de TV por assinatura, o que permitiu o crescimento da base de assinantes e maior concorrência, com redução de preços e adesão de novos consumidores. No fim de 2004 a base de assinantes não chegava a 4 milhões e em 2014 já eram 20 milhões de domicílios alcançados, com crescimento expressivo nas classes médias. Antes da promulgação da Lei 12.485, o serviço apresentava resultado pífios no Brasil, com uma base de assinantes pequena, elitizada e concentrada geograficamente.

A proposta inicial da Lei 12.485, o PL 29/2007, tinha objetivo de ampliar a concorrência no mercado de TV por assinatura abrindo espaço para a participação do capital estrangeiro no controle das empresas de telecomunicações. Antes da Lei, a regulamentação dos serviços de tv por assinatura era diversa e por vezes conflitantes, de acordo com a tecnologia empregada, seja cabo-ótico, TV por satélite (Direct-to-Home ou DTH) ou micro-ondas (Multipoint Microwave Distribution Services ou MMDS). A participação do capital estrangeiro, era permitida para as operadoras por DTH e MMDS e limitado no cabo (a 49%).

O projeto tramitou pelo menos cinco anos no congresso nacional, sofreu emendas e foi alvo de debates em audiências públicas promovidas pelas Agências Reguladoras Ancine (do cinema) e Anatel (das telecomunicações). Ao final a Lei 12.485 unificou a legislação, independentemente da tecnologia utilizada, criando o conceito de “serviço de acesso condicionado” (SeAC), que buscava contemplar tanto as tecnologias existentes quanto as vindouras: conforme inciso XXIII, de seu Artigo 2º:

[...] serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer.

Ao unificar as normas, a Lei regulou separadamente atividades de produção, programação, empacotamento e distribuição de conteúdo. Essa separação foi um dos primeiros exemplos de restrição à propriedade cruzada nas leis brasileiras, um dos raros esforços normativos para evitar a prática dos oligopólios e monopólios no setor de comunicações (conforme arts. 220, p. 5o, CF 88).

Se por um lado a abertura ao capital estrangeiro atendia à demanda de empresas do setor de telecomunicações como Oi, Telefônica, GVT, Claro, Embratel e Net; por outro lado, essas empresas tiveram que aceitar contrapartidas impostas pelo Grupo Globo em relação às limitações à participação do capital estrangeiro na exploração do conteúdo local por meio das restrições à propriedade cruzada” sobre produção e distribuição de conteúdos. Esses limites estão previstos no artigo 5º, que veda às empresas de telecomunicações explorarem diretamente serviços de produção, programação ou radiodifusão de imagens; e no artigo 6º, que impede que as teles possam contratar artistas ou adquirirem direitos sobre obras nacionais para produzir conteúdo audiovisual, e explorar eventos de interesse nacional.

O objetivo da Globo era manter-se como a principal corporação em atuação no país no audiovisual, apesar de continuar contrária às medidas que pudessem atender diretamente à produção independente, haja vista a tentativa de regulamentar o Art. 221 da Constituição Federal, que prevê a participação da produção regional e independente na radiodifusão (CARIBÉ, 2016, p.94)

Na prática, as regras do artigo 5º beneficiaram especialmente a Rede Globo, já que ela continua produzindo e distribuindo seu próprio conteúdo e pode ser sócia (em até 50%) das empresas de telecomunicações. Já as empresas estrangeiras de telecomunicações não podem produzir ou programar conteúdos e se quiserem ser sócias das empresas de radiodifusão, programação ou produção, estão com um limite de 30%.<sup>104</sup> Levando em conta que o Grupo Globo tem participação na SKY e na NET (operadoras de telecomunicação) e em programadoras internacionais como Telecine, fica evidente como a empresa reforçou seu domínio e integração vertical entre produção, programação e distribuição.

As conquistas ligadas ao campo da produção independente envolveram uma articulação de diversas entidades do setor produtivo e do então diretor-presidente da Ancine, Manoel Rangel, para fazer valer o sistema de pressões em torno do fomento à produção audiovisual. Essas pautas foram atendidas por meio de cotas de programação e empacotamento na TV por assinatura, que criaram uma demanda inédita por conteúdo nacional e independente nos canais de programação.

Antes, a Lei do Cabo, surgida em 1995, tinha como única exigência em relação ao conteúdo local que os operadores deveriam oferecer um canal exclusivo para obras brasileira. Essa regra deu origem ao Canal Brasil, voltado a exibição de filmes nacionais que foi criado a

---

<sup>104</sup> Conforme a redação do artigo 5º as empresas radiodifusoras, produtoras e programadoras não podem atuar diretamente na distribuição de conteúdos da TV Paga, mas podem controlar até 50% do capital das prestadoras de serviços de telecomunicações. Já essas últimas, não podem prestar serviços de radiodifusão de sons e imagens, produção e programação, e sua participação em empresas com essas finalidades está limitada a 30% (Artigo 5º § 1º).

partir de uma associação entre a Globosat (programadora de propriedade da Globo fundada em 1991) e um grupo de cineastas. Com a Lei 12.485, as regras referentes à cota de programação (dispostas nos artigos 16, 17 e 18 da Lei) determinaram a classificação dos canais de programação que exibem conteúdo qualificado (filmes séries, animações e documentários) e fixaram uma reserva de programação na grade de exibição para o conteúdo nacional e independente.

Essa reserva de mercado foi implementadas de forma progressiva e passou a valer integralmente a partir de 2014, conforme classificação na tabela abaixo. Mas as cotas da TV paga expiram em 2023, o que deve gerar subseqüentes dificuldades para a produção independente e possível redução na distribuição dos chamados canais “super brasileiros”.

*Tabela 3 - Regras de regras de empacotamento e programação de conteúdo nacional e independente*

<b>Classificação do Canal</b>	<b>Cota de tela de conteúdo nacional</b>
Canal de Espaço Qualificado	exibição de 3h30 por semana de conteúdos brasileiro no <b>horário nobre</b> <sup>105</sup> , sendo que metade deve ser produzido por produtora brasileira independente.
Canal Brasileiro de Espaço Qualificado	Exibição de conteúdo brasileiro em todo o horário nobre, sendo mínimo de 3h de conteúdo independente.
Canal Super Brasileiro	Exibição de no mínimo 12 horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro e independente, ), dentre as quais três em horário nobre (Art. 17 §4º)

*Fonte: Elaboração Própria*

Além da cota na grade de programação, que gerou uma explosão na demanda, a Lei 12.485 ampliou a cota de empacotamento de canais voltados ao conteúdo brasileiro determinando que para cada três Canais de Espaço Qualificado, um Canal Brasileiro de Espaço Qualificado deve ser entregue no pacote de TV por assinatura, e que a cada três Canais Brasileiros, um deve ser programado por programadora brasileira independente, ou seja, não controlada ou coligada à concessionária da radiodifusão (Art. 17, §1o). Outra regra de empacotamento foi a necessidade de se ofertar ao menos dois canais Canais Super Brasileiros, sendo um programado por programadora independente (Art. 17 §5º).

Essa a exigência de empacotamento fez com que se ampliasse a oferta de canais brasileiros e “super brasileiros”, que seriam aqueles vitais para enfrentar o gargalo da exibição

---

<sup>105</sup> Como prescreve a Instrução Normativa 100, da Ancine, o horário nobre, nos canais direcionados para crianças e adolescentes, compreende o período das 11h às 14h e das 17h às 21h; para os demais canais, compreende o período das 18h às 24h

e fazer circular a produção audiovisual nacional. Assim surgiram novos canais como o Curta!, Cinebrasil TV, e Arte1, e outros canais que não costumavam ser carregados nos pacotes ampliaram sua base de assinantes ao serem distribuídos por mais empacotadoras.

O capítulo VII da Lei 12.485 também previu a obrigação de distribuição gratuita de canais de interesse público (Art.32)<sup>106</sup> pelas prestadoras de serviço de acesso condicionado. No entanto, o capítulo veda a veiculação remunerada de anúncios e outras praticas que configurem a comercialização dos intervalos. Desse modo, a disponibilização de canais de interesse público se tornou praticamente inviável no Brasil, tendo em vista a falta de subsídios estatais e a proibição de venda de espaços publicitários (LOPES, 2017, p.119). Por fim, a a legislação deixou de fora portanto os canais esportivos, canais jornalísticos (a única exigência em relação aos canais de conteúdo jornalístico foi uma cota de empacotamento de um canal adicional de telejornalismo para cada um ofertado) e a TV aberta mais uma vez se manteve excluída do escopo regulatório.

A imposição dessas regras gerou polêmica com programadores, distribuidores, empacotadoras e até mesmo com os clientes da TV fechada, um público até então exclusivamente habituado ao consumo do enlatado estrangeiro e que muitas vezes se mostra reticente em relação à qualidade do produto audiovisual nacional. A Ancine foi acusada de propor uma fiscalização e burocratização sufocantes, e apontou-se para uma possível incapacidade da agência de dar conta da regulação, fomento e fiscalização do setor audiovisual.

Como destaca Denise Lopes (2015), muitas programadoras e empacotadores acionaram o disposto no artigo 21 da lei que permite que elas peçam dispensa das obrigações caso comprovem a impossibilidade do cumprimento integral das cotas de programação e empacotamento. A maior parte dos pedidos acabou negada, e os canais passaram a financiar a produção do conteúdo brasileiro, cuja presença na programação dos canais cresceu significativamente a partir de então. Outro problema enfrentado foi que a Lei abriu brechas para que canais aproveitassem o uso de reprises e conteúdos antigos ao estabelecer que pelos menos metade do conteúdos exibido, para fins de cumprimento das cotas de programação, deve ter sido produzido nos sete anos anteriores à sua veiculação (artigo.20).

---

<sup>106</sup> “Canais destinados à distribuição do sinal aberto e não codificado em tecnologia analógica; canais legislativos, da Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como Câmara Municipal e Assembleia Legislativa; um canal destinado à divulgação dos atos do Poder Judiciário e outros serviços relativos à Justiça; um canal para a radiodifusão pública para a prestação de serviços pelo Poder Executivo; um canal para a emissora oficial do Poder Executivo; um canal educativo e cultural organizado pelo Governo Federal; um canal comunitário sem fins lucrativos; um canal da cidadania organizado pelo Governo Federal; e um canal universitário.” (BRASIL, Lei 12.485)

De todo modo a Lei 12.485 teve impacto significativo na presença do conteúdo nacional na programação da TV a Cabo. Houve salto no volume de obras e de horas de conteúdo nacional exibido e os canais logo passaram a ver que o conteúdo nacional pode enriquecer a programação e atrair o espectador. Os programas brasileiros, ao contrário do que se acreditava, tinham sim qualidade e audiência, de forma que a presença do conteúdo nacional chegou até mesmo a ultrapassar os critérios mínimos impostos na lei.

Com a explosão da demanda houve um crescimento também no número de empresas produtoras independentes e a TV por assinatura rapidamente se torna o maior aliado dessa produção. As produtoras de conteúdo audiovisual podem produzir diretamente para os canais de TV a Cabo (por encomenda ou em coprodução) ou licenciar seus conteúdos prontos.

Faltava o elemento chave desse arranjo normativo: os recursos financeiros para a produção. Para atender essa explosão da demanda o principal aspecto da Lei 12.485 foi o reforço financeiro sobre o caixa do Fundo Setorial do Audiovisual ao criar uma nova modalidade de arrecadação da Condecine, que aumentou significativamente a arrecadação do tributo: a Condecine Teles. De acordo com a redação dada pelo Artigo 26, dessa lei, ao inciso II, do Artigo 32, da Medida Provisória 2.228-1/200 que estendeu-se a contribuição da Condecine às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações, que “efetiva ou potencialmente, fossem distribuidoras de conteúdos audiovisuais”. Foi uma espécie de contrapartida para o fim do limite da participação de capital estrangeiro no mercado de TV por assinatura, onde se passa a arrecadar uma contribuição das operadores de telecomunicações por distribuírem conteúdos audiovisuais mediante os suportes digitais móveis, como celulares, tablets e computadores.

A Condecine Teles, sozinha, passa a ser responsável pela maior parte dos recursos que compõem o FSA. Na prática as operadoras de telefonia passaram a recolher um tributo sob cada linha de celular ativa no país. Com mais de 228 milhões de linhas de telefonia móveis ativas (segundo dados da ANATEL, 2019) e uma tarifa de R\$4,14<sup>107</sup> sob cada linha, a Condecine Teles injeta anualmente quase R\$1 bilhão ao Fundo. Assim a arrecadação de receitas para o FSA deu um salto exponencial de R\$239 milhões em 2011 para R\$992 milhões já no ano seguinte, e o FSA se estabilizou com um orçamento anual da ordem de 1 bilhão de reais por ano a partir de 2014.

---

<sup>107</sup> Tabela completa com valores da Condecine atualizados a partir da Portaria Interministerial nº 835 de 13 de outubro de 2015, disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/arquivos/portaria-no835-condecine.pdf/view> Último acesso em 22 de setembro de 2020

Tabela 4 – Valores arrecadados de todas as fontes de receita que compõem o FSA - em Reais (R\$)

Ano	Valores Arrecadados (R\$)
2007	100.645.233,24
2008	241.131.367,19
2009	164.944.883,73
2010	74.321.411,36
2011	239.018.447,15
2012	992.259.095,13
2013	1.115.939.105,89
2014	1.280.662.928,68
2015	1.200.237.568,18
2016	1.328.398.618,78
2017	1.377.383.269,07
2018	1.174.425.649,44
2019	1.260.695.366,66

Fonte: OCA, Ancine. Publicado em 09/06/2020

Além de estabelecer uma arrecadação recorde para o FSA, a Lei do SeAC determinou critérios de regionalização para a distribuição dos recursos do Fundo. Ao menos 30% dos recursos devem ser destinados para agentes das regiões Centro Oeste, Norte e Nordeste e que no mínimo 10% das receita do FSA deverá ser destinada à produção de conteúdos audiovisuais que devem ser veiculados, primeiramente, nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes.<sup>108</sup>

Essas medidas forçaram uma maior distribuição regional dos recursos, que até então estava concentrada geograficamente no eixo Rio São Paulo, obrigando os próprios programas de seleção pública a adotarem mecanismos de cotas regionais conforme tabela abaixo. Além disso, os esforços para regionalizar e diversificar os recursos deram origem às linhas de produção de conteúdo para TV pública, que estimularam a diversidade da produção audiovisual brasileira, com grande variedade de empresas e obras nas diversas regiões de Brasil. Com as exigências impostas, é notável também um esforço em se constituir um mercado em regiões que historicamente estavam afastadas das dinâmicas da produção audiovisual.

Encontros de negócios como o Nordeste Lab (Salvador), Mercado Audiovisual do Nordeste (Fortaleza) e Matapi – Mercado Audiovisual do Norte (Manaus) cumprem papel importante, ao descentralizarem a formação gerencial do audiovisual, também originalmente concentrada no eixo Rio-São Paulo. Todas essas iniciativas foram criadas após a regulamentação da Lei da TV Paga. São atividades que aproximam produtores e players para apresentação de propostas e negociação de projetos, dentre outras atividades. (MORAIS, 2019, p.290)

---

<sup>108</sup> Conforme normas dispostas no § 3º do artigo 4º da Lei 11.437 (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011) (Produção de efeito)



Tabela 5 - Critérios de Regionalização adotadas nas linhas do FSA

Chamada	Descrição	Modalidade Seletiva	Critério de regionalização
Prodecine 01	Produção cinema	Concurso	Reserva de vagas na segunda fase – defesa oral (20 de 60)
Prodecine 02	Produção cinema, via distribuidora	Fluxo contínuo	limite de investimento da distribuidora ampliado quando houver projetos do N, NE, CO, S e MG e ES.
Prodecine 03	Distribuição	Fluxo contínuo	30% dos recursos para projetos das regiões N, NE e CO; 10% Sul ou para MG, ES
Prodecine 04	Produção Cinema Complementação	Fluxo contínuo	Critério de elegibilidade flexibilizado para projetos do N, NE, CO, S e MG e ES.
Prodecine 05	Produção Cinema - Inovação	Concurso	Reserva de vagas na segunda fase – defesa oral (12 de 32)
Prodav 01	Produção para TV	Fluxo contínuo	30% dos recursos para projetos das regiões N, NE e CO; 10% Sul ou para MG, ES
Prodav 02	Programação	Fluxo contínuo	limite de investimento da distribuidora ampliado quando houver projetos do N, NE, CO, S e MG e ES.
Prodav 03	Núcleos criativos	Concurso	30% de propostas das regiões N, NE e CO; 10% Sul ou para MG, ES
Prodav 04	Laboratório	Concurso	30% de propostas das regiões N, NE e CO; 10% Sul ou para MG, ES
Prodav 05	Desenvolvimento	Concurso	30% de propostas das regiões N, NE e CO; 10% Sul ou para MG, ES

Fonte: Relatório de Gestão do FSA de 2017

A Lei do SeAC nesse sentido, pode ser encarada como um marco normativo de extrema importância, construído a partir de ampla mobilização do setor e anos de discussão no poder legislativo. O resultado integra princípios constitucionais com as diretrizes do mercado que e fizeram com que o valor adicionado pelo audiovisual à economia brasileira crescesse, mesmo um cenário de crise, especialmente as atividades econômicas relativas ao serviço de acesso condicionado. No entanto, sozinha a Lei ainda é insuficiente para uma positivação eficaz do direito à comunicação no Brasil, uma vez que seus regramentos ainda não incidem sobre os serviços prestados pela Internet. Com a massificação da internet e o avanço dos serviços sob demanda, estamos diante de novos desafios, sobretudo porque as cotas propostas para a TV a cabo na Lei 12.485 expiram em 2023. O que parece ser importante para garantir a sustentabilidade da produção é a manutenção dos mecanismos, ampliação dos prazos e vigências, especialmente no que se refere à televisão aberta e os novos mercados digitais.

### iii. Os fundamentos da política para o audiovisual no Brasil: uma proposta de quadro analítico

Vimos que a legislação brasileira acabou por separar os sistemas de radiodifusão da regulação sobre o conteúdo audiovisual, numa dispersão de regulamentos e Leis. O Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962), por exemplo, até hoje regulamenta a radiodifusão, em conjunto com decretos posteriores sobre outorga dos serviços de rádio e TV.

O audiovisual passa a ser um objeto mais específico de regulação a partir da publicação da MP 2.2281/2001, onde constam os objetivos (o artigo 6º) e competências (artigo 7º) da Ancine. Dez anos depois da publicação da MP, as telecomunicações voltam a ser reguladas a partir da Lei 12.485/2011, que estabeleceu os princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado. No auge da evolução das políticas sobre o audiovisual, a Ancine publicou o Regulamento Geral do FSA, que trouxe objetivos gerais (item 10) e específicos (item 11 ao 18) para orientar as ações do Ancine na gestão dos programas de fomento. Em 2012, a agência publica um Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDM)<sup>109</sup> com 12 grandes diretrizes para avaliar o impacto da política setorial. Ainda há uma série de instruções normativas publicadas pela Ancine, por vezes confusas e contraditórias, que variam de acordo com cada segmento de mercado deixando o escopo regulatório ainda mais fragmentado e complexo.

A separação das regras sobre os conteúdos audiovisuais das leis sobre a radiodifusão e das telecomunicações indicam uma certa fragilidade institucional e prejudica o cumprimento dos princípios gerais da comunicação social que estão no Capítulo V da Constituição de 1988 (artigos 220 ao 224), e dos princípios gerais sobre o direito à Cultura (artigos 215 e 216). É preciso considerar ainda os objetivos e diretrizes da política setorial propostos pela Ancine, e metas que aparecem em instrumentos internacionais sobre diversidade cultural, do qual o Brasil é signatário, notadamente a Convenção da UNESCO sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Essa normas esparsas reforçam a necessidade de um marco regulatório atualizado para o sistema de radiodifusão capaz de contribuir com a política para o audiovisual na persecução desses objetivos.

---

<sup>109</sup> O PDM elaborado pela Conselho Superior de Cinema e publicado pela Ancine em 2013 e constituído com base no Plano Nacional de Cultura, criado pela Lei nº12.343, de 2 de dezembro de 2010 . Além das 12 diretrizes contém 236 metas e 286 indicadores mensuráveis. O Plano de diretrizes contém 236 metas e 286 indicadores mensuráveis que servem de base para análises. Ver mais em ANCINE. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013.**

De forma geral, para cumprir os princípios constitucionais da comunicação e da cultura, essa regulação precisa estar voltada para o combate ao monopólio e oligopólio nas comunicações, que são reconhecidamente uma das principais ameaças à democracia, garantir diversidade cultural e regional nas comunicações, liberdade de expressão, pluralidade de vozes, promoção do acesso à cultura, inovação e transparência nas ações, independentemente dos meios técnicos e tecnológicos. São essas as principais diretrizes, princípios e fundamentos para a política do setor audiovisual refletidos em diversos documentos, conforme procuro sistematizar no quadro a seguir:

*Tabela 6 - Quadro analítico de “fundamentos da política nacional para o cinema e audiovisual brasileiro”*

<b>PRINCÍPIO</b>	<b>INTRUMENTO REGULATÓRIO</b>	<b>TEXTO</b>
<b>Liberdade de Expressão</b>	Artigo 222 do Capítulo V da Constituição Federal, da Comunicação Social.	“A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (...) § 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.
	Artigo 7º da MP 2.2281 de 2001, das competências da Ancine	Inciso 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”;
	Art. 3º da Lei 12.485, sobre os princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado	Inciso I - liberdade de expressão e de acesso à informação; Inciso VI - liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado.
<b>Diversidade Cultural</b>	Artigo 215 do Capítulo III da Constituição Federal de 1988.	Inciso V - valorização da diversidade étnica e regional.
	Art. 3º da Lei 12.485, sobre os princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado	Inciso II – “promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação;”
	Diretriz 5 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Capacitar os agentes do setor audiovisual para a qualificação de métodos, serviços, produtos e tecnologias
	Diretriz 6 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Construir um ambiente regulatório caracterizado pela garantia da liberdade de expressão, a defesa da competição, a proteção às minorias, aos consumidores e aos direitos individuais, o fortalecimento das empresas brasileiras, a promoção das obras brasileiras, em especial as independentes, a garantia de livre circulação das obras e a promoção da diversidade cultural

<b>Pluralidade de vozes e regionalização</b>	Artigo 6º da MP 2.2281 de 2001, com as atribuições da Ancine:	Inciso 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;
	Art. 3º da Lei 12.485, sobre os princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado	Inciso IV - estímulo à produção independente e regional;
	Diretriz 11 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Desenvolver centros e arranjos regionais de produção e circulação de conteúdo audiovisual e fortalecer suas capacidades, organização e diversidade
	Diretriz 4 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Dinamizar e diversificar a produção independente, integrar os segmentos do mercado audiovisual, fortalecer as produtoras e ampliar a circulação das obras brasileiras em todas as plataformas
	Diretriz 10 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Estimular a inovação da linguagem, dos formatos, da organização e dos modelos de negócio do audiovisual
	Diretriz 02 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Fortalecer as distribuidoras brasileiras e a distribuição de filmes brasileiros
	Diretriz 08 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Aumentar a competitividade e a inserção brasileira no mercado internacional de obras e serviços audiovisuais
<b>Promoção do acesso à cultura</b>	Artigo 215 do Capítulo III da Constituição Federal de 1988.	Inciso IV - democratização do acesso aos bens de cultura;
	Artigo 2ª da MP 2.2281 de 2001, da política nacional de cinema	II - garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado;
	Artigo 6º da MP 2.2281 de 2001, com as atribuições da Ancine:	Inciso VII - estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais;
	Artigo 7º da MP 2.2281 de 2001, da política nacional do cinema	Inciso I - promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional;
	Diretriz 01 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Ampliar e diversificar a oferta de serviços de exibição e facilitar o acesso da população ao cinema
	Diretriz 02 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Desenvolver e qualificar os serviços de tv por assinatura e de vídeo por demanda, oferecidos em todos os ambientes, e ampliar a participação das programadoras nacionais e do conteúdo brasileiro nesses segmentos de mercado
	Diretriz 03 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Fortalecer as distribuidoras brasileiras e a distribuição de filmes brasileiros
	Diretriz 07 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Aprimorar os mecanismos de financiamento da atividade audiovisual e incentivar o investimento privado
	Diretriz 12 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Ampliar a participação do audiovisual nos assuntos educacionais
Diretriz 09 do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual	Promover a preservação, difusão, reconhecimento e cultura crítica do audiovisual brasileiro	

Fonte: Elaboração própria a partir da Constituição Federal, MP 2.2281, Lei 12.485 e Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual Brasileiros.

Com base nesses fundamentos é possível delinear nas próximas páginas alguns desafios e riscos iminentes, além de critérios para a avaliação do que foi executado pela Ancine na gestão dos recursos e programas do Fundo Setorial do Audiovisual até o presente momento. Esses fundamentos podem orientar a análise sobre o que foi executado e os objetivos que ligam os vários elos da cadeia produtiva da indústria nacional, incluindo aí o desenvolvimento dos serviços de TV por assinatura e vídeo sob demanda, a ampliação de canais de programação de conteúdo nacionais e aumento da presença do conteúdo (nacional e independente) nesses segmentos.

É desafiador avaliar o impacto da aplicação do Fundo Setorial a partir de seus objetivos. Embora o Regulamento Geral do Fundo chegue a falar de Metas e Indicadores (item 20) a serem fixados em Resolução do Comitê Gestor do FSA, há pouca informação pública e atualizada sobre essas metas e indicadores e sua efetiva aplicação. Diante dessa dificuldade de pesquisa, no próximo capítulo me debruçarei sobre alguns problemas que caracterizam ameaças e desafios ligados à política setorial em um novo cenário macro-político. Esses problemas de investigação, discutidos ao longo de cada uma das próximas seções, procuram aprofundar critérios para avaliar como objetivos do quadro normativo acima estão sendo atingidos ou como podem ser atingidos pela política do FSA.

## **9. Riscos e desafios para um cenário de crise nas políticas do audiovisual**

### **i. O fim do ciclo do Partido dos Trabalhadores e a abertura do precedente de crise no setor**

A política implementada para o audiovisual ao longo dos últimos anos mostraram resultados expressivos: é notório que o cinema brasileiro ganhou representatividade, tendo se destacado em festivais internacionais como Cannes, Berlin e Veneza. A produção brasileira de obras em diferentes formatos audiovisuais cresceu e ganhou relevância no mercado externo e interno com um salto significativo no número de horas de conteúdo brasileiro veiculados nos canais de televisão a cabo, que era insignificante, mas que atingiu um percentual superior à cota imposta pela Lei 12.485.

Esses avanços comprovam que a indústria audiovisual nacional tem grande potencial econômico. O Brasil atingiu marcas importantes nesse período: crescimento do número de salas de cinema no país (3.500 salas em 2019), recorde no número de filmes brasileiros lançados no circuito comercial em 2018 (163 filmes); recorde de público para filmes nacionais (30 milhões de espectadores em 2016); e recorde de maiores bilheterias da história do filme nacional.

Em um momento de maior otimismo que contou com aumento exponencial de recursos, programas de expansão do parque exibidor, reserva de mercado na TV por assinatura e novos programas de investimento, entre os anos de 2013 e 2016, a maior parte das análises se articularam com o discurso oficial da Ancine e do governo para reforçar a ideia de que com o FSA, pela primeira vez o Brasil dispunha de uma política de integração entre todos os elos da cadeia do cinema e do audiovisual. A lógica retornável dos investimentos operados pelo FSA contribuíram para alimentar a ideia de essa política garantiria a almejada sustentabilidade do campo de produção. Também foi bastante difundida a ideia de que o FSA operava com recursos advindos da própria atividade, embora na prática, fossem majoritariamente arrecadados sobre os serviços de telefonia móvel.

Os primeiros trabalhos publicados sobre o tema, muitas vezes reforçaram esse discurso oficial da Ancine com uma defesa enfática do audiovisual enquanto indústria, e destaque para sua participação de mais de 24 bilhões de reais na fatia do PIB brasileira, e na geração de empregos, conforme amplamente divulgado pela Ancine e entidades de classe. Mas apesar dos resultados expressivos, o governo Temer, reconhecidamente representou “um ponto de inflexão, dando início a uma nova crise com impacto imediato na atividade setorial”. (MORAIS,2020, p.217).

Acompanhando as mudanças macro políticas em curso no Brasil, os recursos do FSA e a própria Lei 12.485 tornaram-se objeto de disputa não apenas pelo capital financeiro em jogo, mas também pelo próprio sentido da política cultural. O cenário positivo que foi gestado enquanto havia recursos e vontade política para executá-los começa a se inverter a partir do processo de impeachment que pôs fim ao ciclo do Partido dos Trabalhadores no poder. Simbolicamente o período é marcado pela extinção do Ministério da Cultura<sup>110</sup> e por uma relação turbulenta entre o Estado e a classe artística. Desse momento em diante há uma sinalização direcionada à flexibilização de regras, interrupção de programas, bem como um grau de inconstância e incerteza cada vez maior.

A organização do FSA começaria a ser redesenhada a partir da saída de Manuel Rangel depois de dez anos a frente da diretoria da Ancine, que acontece simultaneamente a mudanças macro na política brasileira. O país passaria a partir desse ponto por grandes mudanças, que se refletiriam na própria política de fomento ao cinema. As disputas políticas em torno do FSA vão se intensificando na medida em que a Ancine passa a beneficiar um número mais restrito de diretores e empresas altamente qualificadas.

Depois de uma série de instabilidades, Temer nomeia Sérgio Sá Leitão, o quarto ministro a assumir o cargo<sup>111</sup>. Em 2018, eles articulam a indicação de Christian de Castro para a presidência da Ancine, contrariando a expectativa dos produtores do audiovisual, que defendiam a indicação de Débora Ivanov que ocupava a diretoria colegiada e estava interinamente na presidência da agência depois da saída de Rangel. Esses novos indicados para a pasta da Cultura e para a diretoria da agência vão conduzir mudanças nas políticas de investimento do FSA, descontinuando os programas e estabelecendo novos critérios de seleção.

Em 2018 foram anunciadas mudanças de regras para a seleção de projetos nas linhas Prodecine e Prodav do FSA, a partir da criação de um sistema de faixas de investimento de acordo com o histórico de desempenho comercial e artístico de cada proponente. Essa mudança

---

<sup>110</sup> Michel Temer extinguiu o MinC ao tomar posse em 2016, mas foi obrigado a voltar atrás depois de grande mobilização da classe artística, inclusive com ocupações de diversos espaços artísticos, como o Edifício Capanema (no Rio de Janeiro) e da Funarte (em São Paulo). O MinC acabou sendo extinto no governo Bolsonaro em 2019, tornando-se uma secretaria executiva vinculada primeiro ao Ministério da Cidadania e atualmente ao Ministério do Turismo.

<sup>111</sup> Destaca-se que no governo Temer quatro ministros passaram pela pasta da Cultura em apenas dois anos de governo, fato que indica instabilidades. Nesse período passam pela pasta Marcelo Calero, que saiu denunciado pressão de outro ministro (Geddel) para liberar construção de empreendimento de luxo em Salvador; Roberto Freire que saiu por decisão política do partido, e João Batista de Andrade, que assumiu apenas interinamente até que Sá Leitão fosse nomeado e tivesse continuidade à frente da pasta.

comprometeu o acesso de novos talentos e empresas de pequeno porte pois privilegiou um sistema de pontuação automática e estabeleceu faixas de investimento de acordo com o histórico, o desempenho comercial e artístico e a estruturação financeira das proponentes.

A política cultural que havia sido desenhada a partir de uma tripa dimensão da cultura começa a receber críticas por privilegiar um determinado grupo econômica e politicamente mais forte. As divisões entre empresas altamente qualificadas e novos talentos e de empresas de pequeno porte sem trajetória comercial<sup>112</sup>, que haviam conquistado um espaço significativo no antigo desenho, acabam por diluir o consenso e a união que havia na classe cinematográfica e que ajudava a legitimar as políticas culturais.

A gestão de Sá Leitão procurou acabar com a divisão de atribuições entre Ancine/FSA e SAV, de forma que a Secretaria do Audiovisual passou a gerir um grande programa de financiamento no âmbito do Ministério da Cultura (Programa #AudiovisualGeraFuturo), enquanto a Ancine executou um grande edital de fluxo contínuo, onde os critérios econômicos dos projetos tornaram-se determinantes. O Edital da SaV contemplou 11 linhas de ação operadas com recursos do FSA que incluíam narrativas audiovisuais para infância, adolescência e juventude; documentários temáticos, sobre cultura afro-brasileira e indígena e para infância e juventude; games e desenvolvimento de projetos com tema “200 anos de independência do Brasil”. Além disso foi a primeira vez que se possibilitou a inscrição de projetos voltados à produção de mostras, festivais de cinema e eventos de mercado, ampliando o emprego dos recursos do FSA para além da produção de obras e focando em ações de formação de público e difusão de conteúdo.

Porém as tradicionais chamadas públicas de apoio à produção de obras de longa metragem foram descontinuados em 2017 bem como a linha de produção para TV publica que foi interrompida em 2017 e retomada apenas em 2018, em meio a pressões que resultaria num precedente de censura, como será discutido no capítulo 9. As principais chamadas de desenvolvimento também acabaram canceladas considerando a própria dificuldade operacional para avaliar o alto volume das inscrições.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Exemplo dessa divisão é a criação da API – Associação das Produtoras Independentes, que agrupa empresas produtoras de nível 1, 2 e 3 que não se sentiam representadas pelas grandes associações do cinema como a Bravi, Apaci e Siaesp. Além disso, a partir desse momento começam a pipocar associações dos diferentes profissionais do cinema como fotógrafos, produtores, roteiristas, etc...

<sup>113</sup> As chamadas de desenvolvimento, por serem destinadas à projetos em fase inicial, se caracterizaram por um alto volume de inscrições individuais que tornava difícil a própria execução do processo seletivo. A chamada PRODAV 05, por exemplo, teve 1195 projetos inscritos em um único ano (2016).



A Ancine anunciou as mudanças como um “modelo inovador de seleção de projetos para cinema” e tornou pública uma lista de classificação tanto para os diretores quanto para as produtoras com notas atribuídas de 1 a 10 de acordo com critérios culturais e econômicos para fins de classificação e seleção no Edital Fluxo Contínuo. A publicação dessa lista gerou descontentamento pela exposição dos profissionais e foi muito criticada por parte dos profissionais que questionavam disparidades nas notas atribuídas. Até então a nota para fins de avaliação no Fundo Setorial não eram públicas, e eram atribuída pelos pareceristas internos da agência de acordo com o currículo apresentado no momento da inscrição. Apesar das mobilizações o sistema não foi revogado e o programa de seleção foi executado em 2018 com um grande volume de recursos e divulgação de resultados em tempo recorde. O ano de 2018 será assim o de maior volume de contratações na série histórica e com os valores mais elevados de investimento por projeto, com grande foco na contratação de projetos de longa metragem.

A quantidade de projetos de produção para cinema atingiu o pico em 2018 (312 projetos selecionados em apenas um ano) enquanto o número de longas contratados havia somado 1.019 entre 2009 e 2018. Segundo “Análise dos investimentos do FSA em produção de obras audiovisuais destinadas ao mercado inicial de salas de exibição” mais da metade dos recursos disponibilizados em chamadas públicas do FSA (51,7%) foram destinados para linhas de investimento em cinema, totalizando R\$1,94 bilhão (ANCINE, 2019,p.7), e que o ano de 2018 foi responsável por R\$ 484,9 milhões do total.

A contraparte desse processo é que o aumento significativo de projetos contratados gerou maior preocupação em relação às prestações de contas a serem analisadas em um momento em que o TCU já começava fazer uma auditoria sobre a metodologia de fiscalização das prestações de contas na Ancine. Este fato, aliás, contribuiu para que as linhas lançadas em 2018 fossem os últimos programas executados pelo governo federal com recursos do FSA.

O aumento no número de projetos contratados, aliado às denúncias de clientelismo e baixa performance comercial de muitos projetos contemplados com recursos do FSA, acabou colocando em cheque o modelo que havia sido gestado pela Ancine, acabando com a euforia e otimismo que vigorou durante todo o desenrolar da última década. A partir de 2019, com a eleição do governo ultraconservador de Jair Bolsonaro, os novos investimentos acabaram congelados em meio às polêmicas de favorecimento e falta de transparência sobre a execução dos recursos. Até hoje, muitos projetos contemplados nas chamadas públicas de 2018 ainda não começaram a receber os recursos em meio à paralisação das atividades da agência que compromete toda a cadeia de produção audiovisual.

A eleição de Bolsonaro amplificou o precedente de “crise”. Para além das ameaças de dirigismo, censura e negligência em relação às políticas culturais, Bolsonaro chegou a ameaçar acabar com Ancine, o que não foi possível devido ao seu formato de agência, com mandatos fixos de diretoria e independentes do governo. De todo modo, os programas do FSA acabaram paralisados em 2019, depois que o Tribunal de Contas da União (TCU) fez um questionamento mais incisivo sobre a metodologia de fiscalização da prestação de contas dos projetos aprovados pela Ancine (ver mais no capítulo 9).

A negligência por parte do Executivo mostra como a indústria audiovisual está no centro de um debate mais geral sobre as políticas culturais brasileiras na transição para um governo ultraconservador, em um ambiente de incerteza e insegurança. Para piorar o quadro de “asfixia” da produção independente, a suspensão de novas chamadas públicas com recursos do FSA veio acompanhada da crise sanitária do Coronavírus<sup>114</sup>. O impacto do vírus e das medidas de auxílio emergencial, como a Lei Aldir Blanc, lei de socorro emergencial para a cultura aprovada pelo Congresso Nacional, certamente é um campo aberto que demanda estudos mais aprofundados<sup>115</sup>, mas é bem provável que haja uma retração significativa da produção audiovisual brasileira, com menos representatividade e diversidade nos próximos anos.

A crise deixou evidente que a política audiovisual não se transformou efetivamente numa política de Estado, e que não foi suficiente para regular a comunicação dos conteúdos e garantir um desenvolvimento sustentável para a produção independente. No atual cenário, as empresas que conseguiram manter suas atividades foram as produtoras acostumadas a trabalhar com grandes corporações de mídia como a Globo, a Netflix ou a AT&T (conglomerado que controla a Turner e a HBO), pois são essas as empresas que conseguem manter a frequência de uma produção sem uso de recursos públicos.

Mesmo que a estrutura da Ancine tenha sido pensada para ser resistente em relação às mudanças políticas, já que uma agência possui autonomia administrativa e diretores com mandatos que não coincidem com o mandato presidencial, é bastante evidente no cenário atual que a Ancine não conquistou autonomia em relação ao Poder Executivo, indicando certa fragilidade institucional para definir diretrizes de aplicação dos recursos. Ademais, o déficit público crescente traz a tona a previsão de mais cortes no orçamento e descontinuidade de

---

<sup>114</sup> Referente a chegada da COVID19 ao Brasil, no primeiro semestre de 2020, que afetou de forma notória a produção audiovisual e a economia do cinema por conta das medidas de isolamento social.

<sup>115</sup> Uma abordagem inicial sobre o tema se encontra em CALABRE, L. (2020). A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Revista Extraprensa*, 13(2), 7-21. <https://doi.org/10.11606/extraprensa2020.170903>

programas, ameaçando o projeto de diversidade cultural e de fomento para a produção independente.

O cenário remete ao desmonte dos anos Collor, quando a Embrafilme e demais órgãos de fomento à cultura foram extintos sumariamente, deixando graves consequências no setor de cinematográfico. Embora não seja possível saber qual vai ser o desfecho, já que o setor de produção continua a exercer fortes pressões na agenda pública<sup>116</sup>, é fundamental se perguntar a razão pela qual a produção independente permanece vulnerável às mesmas discontinuidades e rupturas que historicamente marcaram o desenvolvimento de suas atividades, mesmo com recursos disponíveis e uma política desenhada com instituições relativamente sólidas como a Ancine, o Fundo Setorial, a Secretaria do Audiovisual e o Conselho Superior de Cinema.

Com a consolidação do arranjo FSA e Lei do SeAC, a Ancine acabou se firmando mais como uma agência de fomento, e não de regulação, fortalecendo políticas de arrecadação e alocação de recursos. Apesar de ter sido criada como uma agência reguladora, com autonomia administrativa e financeira, a criação da Ancine esbarrou em paradoxos que impossibilitaram que ela tivesse poder para de fato implementar políticas culturais e de comunicação. Notadamente a agência vem atuando no fomento direto à produção de longas-metragens e conteúdos para televisão por assinatura com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual e pelo apoio à internacionalização dessa produção, por meio do incentivo à participação de profissionais em festivais internacionais.

Enquanto isso, ações voltadas ao mercado exibidor e distribuidor foram significativamente menores, sobretudo quando se discute à regulação dos mercados de televisão aberta e as novas mídias digitais. Não houve incentivo significativo para obras voltadas ao mercado de VoD e nenhum avanço em relação a uma política de comunicações na TV aberta. O fato de ainda não se ter encaminhado um projeto de regulação sobre os serviços prestados pela internet também pode comprometer a arrecadação do FSA e a circulação da produção independente, uma vez que já há uma tendência de migração dos serviços para o digital. Sem poder regular ou intervir nos mercados de forma mais incisiva, é como se houvesse um hiato entre os objetivos e competências da Ancine, conforme definidos no próprio texto da MP 2281.

---

<sup>116</sup> Digno de nota a composição da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Cinema e Audiovisual Brasileiros em outubro de 2019 com 263 parlamentares. Ver: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54180>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

## ii. Censura e riscos iminentes à liberdade de expressão no governo Jair Bolsonaro

Em 18 de julho de 2019, durante cerimônia dos “200 dias de governo” o Presidente da República Jair Bolsonaro assinou o Decreto 9.191 que transferiu o Conselho Superior de Cinema para a Casa Civil da Presidência<sup>117</sup>. Para além das mudanças institucionais no principal órgão de desenvolvimento de políticas para o audiovisual, que serão discutidas ainda nesse capítulo, Bolsonaro manifestou interesse em trazer a Ancine do Rio de Janeiro para Brasília transformando a agência numa secretaria subordinada ao executivo.

Na ocasião Bolsonaro afirmou que a Ancine precisava de um “filtro”<sup>118</sup>, que pudesse impedir o financiamento de filmes de caráter “pornográfico” fazendo referência ao filme *Bruna Surfistinha* (Marcus Baldini, 2011). Mais tarde o próprio presidente reconheceu que não seria possível fazer grandes mudanças na Ancine, dado o formato autônomo da agência, com diretoria de mandatos fixos e desvinculados da estrutura ministerial do governo<sup>119</sup>, mas as manifestações do ocupante do cargo máximo do Poder Executivo acenderam um sinal de alerta na sociedade civil no sentido de que o governo queria cercear a liberdade de expressão.

O precedente mais grave de censura ocorreu um mês depois, em 15 de agosto de 2019, quando quatro projetos que pleiteavam recursos do Fundo Setorial foram atacados pelo presidente em sua transmissão semanal ao vivo nas redes sociais. Bolsonaro fala que “garimpou” filmes na Ancine que estavam prontos a captar recursos, citando obras com temáticas de diversidade de gênero e sexualidade e fala que conseguiu “abortar a missão”<sup>120</sup>.

O ataque por parte do presidente nas suas redes sociais levou à efetiva suspensão da divulgação dos resultados da chamada pública Edital de TVs Públicas, operada pelo FSA, que havia sido lançada em 13 de março de 2018. Tratava-se da terceira edição do Edital de TVs

---

<sup>117</sup> A Ancine e o CSC originalmente foram pensados para serem abrigados dentro da casa Civil. Os órgãos acabaram transferidos para a estrutura do MinC a partir da gestão de Gilberto Gil na pasta da Cultura.

<sup>118</sup> A declaração foi dada durante uma solenidade em comemoração ao Dia Nacional do Futebol, em Brasília, dia 19 de julho de 2019, quando o presidente afirmou: “se não puder ter filtro, nós extinguiremos a Ancine, privatizaremos ou extinguiremos. Não pode é dinheiro público ser usado para filme pornográfico”.

<sup>119</sup> Ele reconheceu de modo irônico: “Você tem agência para tudo, com mandato, e eu não posso fazer nada. Fico completamente amarrado no tocante a isso daí”. Ver mais em: MAIA, G, Bolsonaro fala em extinguir Ancine 'se não puder ter filtro' ou transformar agência em secretaria. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 19 de julho de 2019. Disponível em <https://oglobo.globo.com/cultura/bolsonaro-fala-em-extinguir-ancine-se-nao-puder-ter-filtro-ou-transformar-agencia-em-secretaria-23819229> Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

<sup>120</sup> Live de quinta-feira com o Presidente Bolsonaro (15/08/2019), a partir de 3 minutos e 40 segundos. Disponível em : <https://youtu.be/tqq-CDk8L1M?t=214>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

públicas, que se tornava uma linha bem planejada dentro das políticas do FSA caracterizada inclusive pela diversidade de projetos e proponentes contemplados.

A chamada de TVs Públicas foi criada com o objetivo de financiar a produção de obras voltadas prioritariamente para os canais públicos e universitários, e incluíam eixos temáticos para as produções, dentre eles o de temática de diversidade sexual. O objetivo dessas linhas de apoio à produção de obras era atender ao que está disposto na Lei 12.485, que determina que 10% dos recursos do FSA devem ser destinadas a produções voltadas para o campo público de televisão e também se relaciona com princípios constitucionais ligados à finalidades educativas e culturais da comunicação social.

A chamada para financiar produções para TVs públicas havia sido inaugurada em 2014, com o lançamento do programa “Brasil de Todas as Telas” e relançada em 2015. Apesar dos resultados expressivos e importantes, no que se refere à diversidade a linha havia sido interrompida nos primeiros anos da gestão Temer e retomada apenas 2018, em meio a pressões dos agentes produtores.

Haviam mais de 800 propostas inscritas na chamada de 2018 e a seleção dos projetos, como nos anos anteriores, era conduzida pela Ancine em parceria com a EBC. Entre as propostas selecionadas preliminarmente havia quatro produções que pleiteavam financiamentos de R\$ 400 mil a R\$ 800 mil e que foram selecionadas na linha 6 – Diversidade de Gênero, umas das 14 linhas temáticas do edital.

Após os ataques do presidente nas redes sociais, a divulgação dos resultados foi interrompida pela portaria ministerial nº 1.576 de 20 de agosto de 2019, assinada pelo então ministro da Cidadania Osmar Terra, que determinou a suspensão do edital em “razão da necessidade de se recompor os membros do Comitê Gestor” e determinou a “revisão dos critérios e diretrizes para aplicação de recursos do FSA”.

A mudança nos critérios de avaliação do edital é ilegal e gerou uma crise institucional que levou à saída do Secretário Especial de Cultura Henrique Pires, que pediu demissão declarando que não iria “chancelar a censura”<sup>121</sup>. Diante desse movimento, o partido Rede ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 614) no Supremo Tribunal Federal, questionando a portaria.

---

<sup>121</sup> Ver mais em: GARCIA, G. e MAZUI, G. Secretário de Cultura deixa cargo após governo suspender edital com séries sobre temas LGBT. **G1**, Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/21/secretario-de-cultura-deixa-cargo-apos-governo-bolsonaro-suspender-edital-com-series-de-temas-lgbt.ghtml>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

O STF chegou a organizar uma audiência pública sobre o tema que foi amplamente divulgada pela imprensa na qual a ministra Carmem Lúcia afirmou: “Censura não se debate, censura se combate, porque censura é manifestação da ausência de liberdades, e a democracia não a tolera”<sup>122</sup>. O Ministério Público Federal chegou a entrar com uma ação que suspendeu a portaria e obrigou a execução do processo, o que não evitou que os quatro projetos atacados pelo presidente ficassem fora do resultado final do programa, divulgados em janeiro de 2020. Em fevereiro de 2021 o então Ministro da Cidadania, Osmar Terra, se tornou réu por improbidade administrativa em razão da portaria que suspendeu o edital.<sup>123</sup>

A censura às manifestações culturais já dava as caras no Brasil ainda antes da eleição de Bolsonaro, em 2017, quando a exposição *Queermuseu* que ocorria no centro cultural Santander, em Porto Alegre, foi cancelada depois que grupos religiosos e conservadores protestaram contra o conteúdo da mostra. Naquele momento, estava em jogo um debate que ganharia espaço e que se tornaria uma ameaça real a liberdade de expressão com a da vitória de Bolsonaro e outros políticos conservadores nas eleições de 2018.<sup>124</sup>

O fato é que a única menção à cultura no plano de governo apresentado por Bolsonaro durante as eleições está no “combate ao marxismo cultural”. Por esse raciocínio, Bolsonaro faz alusão à ideia de “hegemonia cultural” (GRAMSCI) insinuando aparelhamento do Estado por parte de um grupo alinhado politicamente à esquerda, que se beneficiaria de recursos públicos para realizar obras “ideológicas”. Empossado, ele procurou formas de não financiar obras que iriam contra seus valores, acusando órgãos como a Ancine e políticas de fomento com o Lei Rouanet de estarem aparelhados, financiando artistas e obras a partir desses critérios ideológicos.

Mas ao contrário do que afirma o presidente, não se pode afirmar que a política de fomento à cultura no Brasil seja marcada por dirigismo político. Na verdade, entre as dezenas de milhares de obras financiadas com recurso públicos desde os anos 1990 (do fomento direto e indireto) há uma grande variedade de propostas e temas.

---

<sup>122</sup> Ver em TUROLLO JR, R. No STF, Caetano e outros artistas dizem que governo criou nova forma de censura. **Folha de São Paulo**. 04 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/11/no-stf-caetano-e-outros-artistas-dizem-que-governo-criou-nova-forma-de-censura.shtml>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

<sup>123</sup> Ver mais em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/02/osmar-terra-vira-reu-por-improbidade-ao-suspender-edital-audiovisual-para-projetos-lgbt.shtml>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021

<sup>124</sup> Outro episódio que ganhou repercussão em 2019 foi a censura do prefeito Crivella, um aliado de Bolsonaro, à história em quadrinhos “Vingadores”, durante a Bienal do Livro do Rio de Janeiro em setembro de 2019, considerando o conteúdo LGBTQTI+ da publicação. Casos assim tem aparecido com cada vez mais frequência no Brasil.

Além disso, grande parte dos recursos é distribuído considerando a performance das empresas e profissionais envolvidos nos projetos, sem nenhuma avaliação sobre os conteúdos. Se houve algum direcionamento, portanto, a hipótese que podemos levantar é que ele se deu no sentido de favorecer determinados grupos econômicos, considerando a performance desses proponentes no mercado como critério para seleção dos projetos e sua maior capacidade de arrecadação de recursos.

Mas Bolsonaro não escondeu desejo de apoiar obras a partir de determinados critérios ideológicos. Em agosto de 2020 o jornalista Jotabê Medeiros divulgou que o presidente se reuniu com ministros para discutir a produção de “novelas da família”<sup>125</sup>. Ainda que seja uma notícia vaga, o fato parece uma ideia ligada à pauta de costumes, onde se inclui o combate das temáticas de diversidade sexual.

A ideia de uma arte heroica que falasse de valores patrióticos também foi destacada em diversas oportunidades tanto pela Secretaria de Governo da presidência quanto pela Secretaria de Cultura. Um dos episódios mais marcantes levou à queda de ex-secretário Roberto Alvin da pasta, depois de imitar o ministro da propaganda nazista em um vídeo de lançamento de lançamento do Prêmio Nacional das Artes em 16 de janeiro de 2020. Em outra ocasião, o atual Secretário de Cultura, o ator Mário Frias, encampou campanha da Secretaria de Comunicação sobre os “heróis do Brasil”.

Mas houve pouca margem para que o governo dispusesse dos recursos do Fundo Nacional de Cultura para financiar dirigismo cultural – como por exemplo novelas bíblicas - já que o processo de seleção é conduzido pela Ancine, com por pareceristas externos e aberto à ampla concorrência. Também é preciso considerar a autossuficiência comercial de emissoras como a Rede Record, para desenvolver esse tipo de conteúdo, com grande potencial comercial e portanto independente de recursos públicos.

Dessa forma, o governo Bolsonaro buscou impor sua pauta conservadora pela inação, ou seja, simplesmente boicotando o acesso de artistas independentes aos recursos necessários para o financiamento de suas atividades. O governo agiu atrasando o encaminhamento de pautas importantes para o setor cultural, como por exemplo a fixação da cota de tela nos cinemas ou por meio do encerramento as políticas de apoio que tradicionalmente eram levadas a cabo por empresas públicas como a Petrobrás, Banco do Brasil e a Caixa Econômica.

---

<sup>125</sup> MEDEIROS, J. Governo Bolsonaro discute produção de “novelas da família”. **Carta Capital**. São Paulo, 21 de agosto de 2020. Disponível em < <https://farofafa.cartacapital.com.br/2020/08/21/governo-bolsonaro-discute-producao-de-novelas-da-familia/>> acesso em 20 de fevereiro de 2020.

Foi também nesse contexto que a Ancine acabou adotando como método a paralisação total de suas atividades de fomento direto, sequestrando os recursos do FSA e travando novas contratações. As linhas de ação, no site oficial do FSA não são atualizadas no site oficial desde 09 de maio de 2019, o que coincide aproximadamente com o período em que Bolsonaro começa a dar atenção à política setorial. Tal estratégia encontrou a ocasião perfeita para se tornar institucional, a partir do momento que o Tribunal de Contas da União começa a fazer pressões em torno da metodologia de fiscalização da prestação de contas dos projetos financiados com recursos públicos pela Ancine, que ocorre após a partir da publicação de um acórdão entre TCU e a agência em março de 2019. A partir desse ponto, o ritmo de contratação de novos projetos e desembolso de recursos ficou completamente comprometido e o presidente conseguiu uma pequena vitória na sua cruzada contra o financiamento livre de obras culturais.



### iii. Riscos iminentes à promoção da cultura nacional com o conflito entre Ancine e TCU

Em 2018 o TCU concluiu uma auditoria na Ancine e identificou que a agência não estava cumprindo plenamente com os requisitos para análise de prestação de contas de projetos aprovados pela agência<sup>126</sup>. O TCU apontou em seu relatório que a Ancine estaria incentivando o desvio e mal uso do dinheiro público uma vez que não realizava a efetiva fiscalização e a conferência das ações empreendidas. Embora o TCU tenha esclarecido que não determinou a suspensão de novas contratações, apenas exigiu que a Ancine ajustasse sua metodologia, a diretoria da agência, em meio à denúncias de favorecimento, clientelismo e responsabilização de servidores, decidiu suspender novas contratações.

A transparência e prestação de contas relativa ao uso de dinheiro público são princípios sensíveis da Constituição Federal. Todos que utilizam recursos públicos devem prestar contas com relação ao seu bom e regular uso. A etapa de prestação de contas por parte dos órgãos de controle como a Controladoria Geral da União (CGU), procura avaliar e aprovar a execução de um projeto, conferindo se os recursos foram executados de acordo com o orçamento apresentado nas etapas de aprovação e acompanhamento.

No caso do FSA, o item 9 do regulamento geral determina que:

9.1. Para pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, as pessoas jurídicas responsáveis pelos projetos audiovisuais financiados pelo PRODAV deverão disponibilizar, na internet, informações atualizadas sobre a execução física e financeira dos projetos, nos termos de regulamento da ANCINE. 9.2. A ANCINE manterá, no seu portal na internet, página com as informações do PRODAV. 9.3. Serão observadas pelos agentes públicos e privados participantes do PRODAV, no que couberem, as disposições da Lei Complementar nº 101, de 2000, relativas à transparência, controle e fiscalização, em especial as alterações estabelecidas pela Lei Complementar nº 131, de 2009.

Portanto, é necessário que cada recurso tenha sido aplicado corretamente, o que se comprova mediante apresentação de documento fiscal conforme regras estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 2000.

Em 2014, visando simplificar os procedimentos de execução dos projetos, a Ancine havia apresentado em acordo com o TCU uma metodologia de acompanhamento e aprovação dos projetos que foi chamada de “Ancine + Siples”. A agência vinha sofrendo críticas pela morosidade na liberação dos recursos e burocracia excessiva, e estava sofrendo com o aumento

---

<sup>126</sup> LAUTERJUNG, F. TCU aponta falhas na prestação de contas do Fundo Setorial do Audiovisual. **TELA VIVA**, São Paulo. 23 de maio de 2018. Disponível em: <https://telaviva.com.br/23/05/2018/tcu-aponta-falhas-na-prestacao-de-contas-do-fundo-setorial-do-audiovisual/> Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

crescente da demanda de suas operações, com cada vez mais recursos disponíveis e novos editais de fomento direto.

A ideia do Projeto Ancine + Simples era oferecer um plano de ações para destravar as operações do FSA, com um novo paradigma em relação à Elaboração, Apresentação, Análise, Aprovação e Acompanhamento da Execução de Projetos (Instrução Normativa 125) e de Prestação de contas (Instrução Normativa 124). O Ancine + Simples apresentava novas regras para análise dos orçamentos e da prestação de contas dos projetos, conforme apontado no Relatório de Gestão de 2015:

Lançado em setembro de 2014, o Plano ANCINE + Simples foi elaborado para conferir maior agilidade, segurança e transparência às operações de fomento da Agência. Um dos compromissos firmados pelo ANCINE + Simples entregue logo após seu lançamento foi a divulgação do Calendário Bianual de Financiamento, contendo o cronograma de lançamento dos editais da ANCINE e do FSA para 2015 e 2016, conferindo maior previsibilidade e organização às empresas do setor. Com a publicação, em 31 de dezembro de 2015, de duas novas instruções normativas, foi possível seguir com as melhorias propostas pelo Plano e entregar outros 8 produtos. As Instruções Normativas 125, de Elaboração, Apresentação, Análise, Aprovação e Acompanhamento da Execução de Projetos; e 124, de Prestação de Contas, substituem, respectivamente, os normativos 22 e 110 e são o marco legal da mudança de paradigma no acompanhamento e prestação de contas de projetos audiovisuais, aplicando-se subsidiariamente aos recursos do FSA. (ANCINE, 2015, p.5)

A análise detalhada de cada despesa era substituída pela análise técnica de cumprimento do objeto como marco principal da prestação de contas. Nesse caso, bastaria comprovar que a obra de fato havia sido produzida, sem necessidade de apresentar cada documento fiscal para comprovar cada despesa. Embora todos os projetos fossem obrigados a apresentar uma versão mais simples, a análise detalhada da prestação de contas, passava a se dar num espaço amostral, onde a Ancine selecionaria por amostragem apenas 5% dos processos, sorteados aleatoriamente algumas ocorrências para uma análise detalhada.

Entretanto, na auditoria realizada pelo TCU a metodologia Ancine + Simples de análise por amostragem dos projetos foi considerada uma “irregularidade grave” que “não atende ao princípio constitucional da prestação de contas” e que “abre brechas para a ocorrência de irregularidades”. Com essas conclusões o TCU determinou em acórdão divulgado em março de 2019 (acórdão 721/2019) que a agência revisasse seus procedimentos para fazer a análise detalhada de todos os comprovantes de despesas de projetos realizados com recursos públicos e recomendou que a Ancine paralisasse “novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual”, inclusive o lançamento de novos editais e a contratação de projetos já contemplados, até que a agência tivesse “condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste”.

No acórdão o TCU questiona uma série de projetos levantando suspeitas sobre o mau uso de dinheiro público, bem como aponta mudanças injustificadas nos orçamentos apresentados. Assim todos projetos que já haviam sido aprovados pela Ancine agora passam a ter a necessidade de serem revistos sob novos critérios de prestação de contas. Isso gerou um passivo de projetos a serem analisados pela agência da ordem de mais de 4,2 mil longas e séries, segundo dados divulgados pela própria Ancine. Alguns projetos estavam há anos com a prestação de contas paradas. Além disso, o TCU afirmou que os diretores e servidores da Agência podem ser responsabilizados por eventuais falhas ou omissões na fiscalização e convocou uma série de servidores para prestar esclarecimentos.

Essa recomendação abalou as dinâmicas do setor de produção travando novas contratações com recursos do FSA. Em meio a uma crise generalizada e grande divulgação do caso na imprensa, a diretoria da Ancine endossou a decisão do TCU, reconhecendo que a metodologia de análise de prestação de contas era falha e colocando a culpa na gestão anterior. Assim, a diretoria aproveitou a brecha aberta pelo acórdão para deliberadamente travar qualquer nova contratação.

Com isso, o TCU despachou novo acórdão, publicado em maio de 2019 (Acórdão No. 992/2019) em resposta a um Embargo de Declaração feito pela Ancine. Nesse novo documento o TCU afirma que a Ancine fez uma leitura equivocada da determinação anterior de suspender novas contratações e que as atividades de fomento que haviam sido suspensas de forma provisória e parcial deveriam voltar à normalidade.

Em meio à crise generalizada, os produtores começaram uma campanha de conscientização sobre as particularidades do setor audiovisual, alegando que executaram seus projetos seguindo normas até então estabelecidas e que uma nova prestação de contas, sob novos critérios é juridicamente questionável e gera insegurança. Além disso, eles alegam que a execução de um projeto criativo, envolve um alto grau de imprevisibilidade de forma que os gastos dificilmente conseguem seguir de forma rígida o que foi acordado no momento de aprovação do projeto. Essas particularidades exigem flexibilidade para mudanças orçamentárias, que já estavam previstas nas instruções normativas da Ancine.

Os produtores também passaram a rebater uma série de recomendações do TCU, considerando que a produção audiovisual possui um alto nível de informalidade. A execução de serviços em regiões remotas, por exemplo, dificulta a apresentação de documentos fiscais comprobatórios. A própria remuneração dos profissionais criativos, tais como roteiristas, diretores, e criadores, muitas vezes é feita na forma de remuneração a pessoas jurídicas, envolvendo a própria proponente produtora executora do projeto, que remunera seus sócios

diretores e produtores por meio de notas fiscais emitidas por ela mesma, medida que passa a ser questionado pelo TCU.

O debate foi acalorado, reacendendo denúncias de clientelismo e favorecimento por parte da classe artística. A situação foi agravada a partir do momento em que Christian de Castro foi afastado do cargo de diretor-presidente da Ancine no fim de agosto de 2019 pelo presidente Jair Bolsonaro. Embora o afastamento não tenha ligação direta com o acordão do TCU, o caso foi precedido por uma apreensão da Polícia Federal na sede da Ancine no Rio de Janeiro, num ato de intimidação e desmoralização da agência que contribuiu para ainda maior fragilização institucional da Ancine.

O afastamento de Castro foi justificado a partir de uma decisão judicial proferida pela 5ª Vara Criminal do Rio de Janeiro por conta do processo 5054988-47.2019.4.02.5101/RJ que determinou o afastamento de Christian e outros servidores da Ancine por constatação de uso de informações sigilosas do órgão em benefício próprio. Castro também se tornou réu em processo por associação criminosa com outros servidores em meio a acusações de falsidade ideológica e estelionato e acabou afastado do cargo pelo presidente Bolsonaro.

Depois do ocorrido, Castro foi substituído interinamente na presidência da agência pelo também diretor Alex Braga. Ao afastamento do diretor, somou-se a vacância de outros dois diretores ao longo do ano de 2019<sup>127</sup>, e sem a indicação de novos nomes pelo Presidente da República, a Ancine ficou sem uma diretoria colegiada e sem um quórum mínimo de diretores ao longo dos anos de 2019 e 2020. Assim as reuniões da diretoria foram suspensas e retomadas somente em fevereiro de 2020, quando a diretoria foi recomposta com a indicação de dois nomes substitutos com trajetória interna e um nome indicado por Bolsonaro<sup>128</sup>. Na prática, a Ancine vem funcionando apenas com um presidente interino e a diretoria atual foi reconduzida irregularmente, já que os diretores substitutos foram reconduzidos na condição de interinos de forma irregular e sequer foram sabatinados pelo Congresso.

Com uma diretoria fragilizada e diante de pressões do TCU, a Ancine pouco avançou no cumprimento de suas atividades de fomento e focou esforços no sentido de eliminar o passivo de projetos em prestação de contas. Em 2020 a agência realizou uma análise detalhada

---

<sup>127</sup> Débora Ivanov deixou o cargo após cumprir dois anos de mandato e Mariana Ribas saiu após ser nomeada Secretária Municipal de Cultura do Rio de Janeiro

<sup>128</sup> Luana Rufino e Vinicius Clay foram reconduzidos após dois anos de atuação como diretores substitutos. O nome indicado por Bolsonaro foi Edilásio Barra, conhecido como “Tutuca”, Pastor e apresentar de programas religiosos em TV confirmando a manifestação anterior do presidente que disse que procurava um nome “terrivelmente evangélico” para a diretoria da Ancine.

de 168 projetos pendentes de fiscalização, e aprovou apenas 6% de prestações de contas, o que serviu somente para desmoralizar os programas de investimento.

A Agenda Regulatória da agência para o biênio 2019-2020 trouxe um “Plano de Comando e Controle”, que visava “modernizar os instrumentos de planejamento, tornando-os mais eficientes e menos burocráticos”, deixando evidente que a agência passava a priorizar iniciativas de fiscalização sistêmica de tudo que havia sido executado com recursos públicos anteriormente. Muitos servidores foram deslocados para a área de prestação de contas e agência buscou aperfeiçoar a metodologia de prestação de contas abrindo mão de novas contratações. Também ganhou corpo o debate em torno da revisão da Instrução Normativa de Prestação de Contas (IN125), ainda em curso.

Embora a análise da prestação de contas seja de fato um debate que precisa ser feito na agência, em nome da transparência e do bom uso do dinheiro público, há nesse quadro de disputa uma evidente ameaça ao FSA no contexto de um período conturbado e marcado por conflitos políticos e pressões externas exercidas pelo TCU. Isso tem comprometido, para além da autonomia política Ancine, a própria execução dos programas e recursos do FSA.

Há também indícios de morosidade deliberada da agência para a contratação de projetos selecionados em chamadas anteriores. Dados levantados pelo MPF indicam mais de 782 projetos selecionados em chamadas públicas de 2016, 2017 e 2018 que acabaram travados numa fila para contratação entre diligências e solicitações de análise complementar que não avançam, seja por medo de responsabilização por parte dos servidores ou por inação deliberada da diretoria da agência. O conflito tomou formas jurídicas com produtoras, organizadas em entidades ou individualmente, que entraram com mandatos de segurança contra a Ancine para que ela retomasse a contratação de projetos. Com essas ações muitas empresas conseguiram obter liminares na justiça determinando celeridade na análise de documentos e contratação, mas poucos chegaram a ser contratados.

Entre as pressões do TCU sobre o passivo de prestação de contas criado ao longo dos últimos anos e pressões de decisões judiciais que obrigam a contratação de projetos aprovados nos editais recentes os servidores da Ancine acabaram encurralados. Alguns servidores ouvidos pelo MPF, segundo matéria de Marcos Urupá (Tela Viva) confirmam “terem recebido ordem para que somente dessem andamento a projetos com liminares judiciais.”<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> URUPÁ, M. MPF entra com ação de improbidade administrativa contra diretores da Ancine. **TELA VIVA**, São Paulo, 18 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://telaviva.com.br/18/12/2020/mpf-entra-com-acao-de-improbidade-administrativa-contradiretores-da-ancine/>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021

O imbróglio acabou no MPF do Rio de Janeiro, que entrou com ação de improbidade administrativa contra os diretores da Ancine, acusando a atual diretoria da agência de ordenar deliberadamente a interrupção da contratação dos projetos referentes a editais anteriormente lançados. O MPF buscou formalizar com a Ancine um termo de ajustamento de conduta e a Ancine aprovou em novembro de 2020 uma meta mensal de 40 novas contratações, ainda distante do número de projetos aguardando na fila de contratações.

Em 2020 nenhum novo programa de apoio à produção de obras foi publicado, enquanto a Ancine definha em meio a uma paralisia generalizada de suas atividades. A descrição que Bernardet faz diante da crise da Embrafilme encaixa-se precisamente nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro,

“a rigor, esses burocratas administram o vazio, visto a pouca relevância econômica do cinema brasileiro e a provavelmente bem relativa importância dessa área da produção no conjunto do corpo social. Todavia, nesse pequeno núcleo de produção cultural, seu poder é grande, evoluindo para a prepotência. Aparentemente, a burocracia estatal que cuida da política cinematográfica existiria para favorecer a expansão cultural e econômica da produção e da circulação dos filmes. Na prática tem-se a impressão e que a situação se inverteu e que a máquina burocrática tomou a dianteira, passando o cineasta e seus filmes a existirem para justificar a existência da máquina. Sem avançar demais na caricatura – não precisa – não é exagero afirmar que frequentemente o cineasta e seu filme são vistos como o mal necessário que possibilita a existência do burocrata. E temos que reconhecer que seria ideal uma máquina burocrática que funcionasse tranquilamente sozinha, sem ser perturbada por cineastas e filmes.” (BERNADET, 1983)

Qualquer que seja o desfecho da situação, o prejuízo para a produção independente é enorme, comprometendo a agenda de desenvolvimento que estava sendo gestada até então com vistas à promoção da cultura nacional.

#### **iv. Autonomia financeira e comprometimento da previsibilidade da política pública**

Para além dos conflitos acerca da prestação de contas há outro debate sobre a autonomia financeira na gestão dos programas do FSA que se relaciona com a efetiva aplicação dos recursos do FSA em projetos ligados ao setor audiovisual.

É importante pontuar que durante a pesquisa foi difícil encontrar transparência em relação à arrecadação e execução dos recursos do Fundo. A fiscalização e acompanhamento dos processos é um desafio que esbarra em informações contraditórias. Não há uma divulgação comparativa confiável entre os valores empenhados e a execução financeira e faltam instrumentos de controle, monitoramento e acompanhamento das ações. A fim de fiscalizar os investimentos e resultados de cada linha é necessário cruzar informações trazidas pela LOA, pelos relatórios anuais de gestão do FSA (que deixaram de ser publicados em 2017) e pelas páginas da Ancine e do FSA.

O orçamento do FSA é baseado em receitas projetadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias em dezembro de cada ano (LOA). Como não há uma rubrica específica para o FSA na LOA, é preciso se basear em informações divulgadas pela Ancine no site oficial para delimitar o que foi definido pelo legislativo para custear as ações do Fundo em cada ano. Entretanto, nem sempre as informações encontradas são coerentes entre si. Os números mais recentes divulgados pela agência são divergentes do que foi anteriormente apresentado nos relatórios de gestão do FSA. Em todo caso, para fins dessa análise estou considerando os dados mais recentes divulgados no site oficial do FSA, os relatórios anuais de gestão do FSA (de 2012 a 2017), e as atas das reuniões do Comitê Gestor do FSA, disponíveis na página oficial do FSA, conforme dados disponibilizados na tabela abaixo:<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup>Ver execução orçamentária e financeira disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/execucao-orcamentaria-e-financeira> Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

Tabela 7- Arrecadação, Orçamento Anual (LOA) e Planos Anuais de Investimento do FSA

<b>Ano</b>	<b>Arrecadação Total Anual</b>	<b>Orçamento Anual do FSA proposto na LOA</b>	<b>Planos Anual de Investimento elaborado pelo CGFSA</b>	<b>Documento de Referência (PAI)</b>
<b>2007</b>	R\$ 100.645.233	R\$ 37.963.007	R\$ 37.963.007	Resolução nº 4, de 29 de outubro de 2008
<b>2008</b>	R\$ 241.131.367	R\$ 62.572.488	R\$ 56.160.628	Resolução nº 4, de 29 de outubro de 2008
<b>2009</b>	R\$ 164.944.883	R\$ 102.716.483	R\$ 43.016.124	Relatório Nº02/2009 de 09 de dezembro de 2009
<b>2010</b>	R\$ 74.321.411	R\$ 65.237.792	R\$ 208.757.260	Resolução nº 20, de 24 de outubro de 2011
<b>2011</b>	R\$ 239.018.447	R\$ 217.875.011	-	Não identificado
<b>2012</b>	R\$ 992.259.095	R\$ 819.524.522	R\$ 205.000.000	Ata da 14ª reunião do CGFSA de 29 de março de 2012
<b>2013</b>	R\$ 1.115.939.105	R\$ 988.097.525	R\$ 412.650.000	Ata da 22ª reunião do CGFSA, de 16 de dezembro de 2013
<b>2014</b>	R\$ 1.280.662.928	R\$ 1.036.668.300	R\$ 480.000.000	Ata da 23ª reunião do CGFSA, de 28 de maio de 2014
<b>2015</b>	R\$ 1.200.237.568	R\$ 996.657.366	R\$ 695.235.000	Ata da 29ª reunião do CGFSA, de 11 de agosto de 2015
<b>2016</b>	R\$ 1.328.398.618	R\$ 838.201.907	R\$ 771.400.000	Ata da 33ª reunião do CGFSA, de 03 de maio de 2016
<b>2017</b>	R\$ 1.377.383.269	R\$ 748.689.907	R\$ 738.830.000	Ata da 35ª reunião do CGFSA, de 18 de abril de 2017
<b>2018</b>	R\$ 1.174.425.649	R\$ 724.755.700	R\$ 1.161.599.720	Ata da 45ª reunião do CGFSA, de 14 de maio de 2018
<b>2019</b>	R\$ 1.260.695.366	R\$ 724.200.000	R\$ 703.700.000	Ata da 54ª reunião do CGFSA, de 17 de dezembro de 2019
<b>2020*</b>	R\$ 54.284.813	R\$ 415.300.000	R\$ 399.777.787	Resolução CGFSA Nº 209 de 16 de dezembro de 2020
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 10.604.347.752</b>	<b>R\$ 7.778.460.008</b>	<b>R\$ 5.914.089.526</b>	

\*Os dados de 2020 referem-se até o mês de abril. A Condecine Teles não foi recolhida em março, como previsto, por conta da Medida Provisória 952 que prorrogou o prazo de recolhimento do Fistel, da Condecine e da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP) para o final agosto, em função das medidas para mitigar o impacto da crise do coronavírus (covid-19). Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis no site da Ancine. <https://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/execucao-orcamentaria-e-financeira>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021



A arrecadação de todas as fontes de receita para o FSA, majoritariamente composta pelos recursos da Condecine, enquanto CIDE, está sujeita ao contingenciamento de 30% referentes à DRU (desvinculação de receitas da união) - um dispositivo do governo federal para desvincular um percentual da receita tributária para que ele possa ser usado livremente. Desde a Emenda Constitucional 87/2015, o percentual é 30%, antes disso era de 20%.

Esses recursos são contingenciados para custear a dívida pública e outros programas sociais do governo. Dessa forma, há de imediato uma defasagem entre os valores arrecadados pelas fontes de receitas do FSA e os valores disponibilizados para a dotação orçamentária autorizada para o FSA em dezembro de cada ano.

Em todo caso, depois desse primeiro contingenciamento de receitas, o Comitê Gestor do FSA, com base nas receitas projetadas, teria autonomia para delinear as linhas de operação a partir da elaboração do Plano Anual de Investimentos (PAI). Trata-se de um documento de referência para as ações e programas de fomento, onde constam as rubricas com os valores que serão destinados para a cobertura de despesas operacionais, empréstimos reembolsáveis, investimentos retornáveis e valores não reembolsáveis.

Nesse aspecto, é possível notar uma defasagem entre o que é efetivamente disponibilizado para o FSA anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e os valores destinados nas rubricas do PAIs. A efetiva execução dos recursos é ainda menor, pois depende de um fluxo de seleção, avaliação e contratação que varia de acordo com cada linha aberta. E nem sempre as linhas de investimento previstas no PAI são abertas executadas no decorrer do ano. Além disso, algumas ações abrangem dois períodos fiscais, deixando confuso o acompanhamento.

Se houvesse autonomia financeira seria esperado uma relação mais constante entre o orçamento disponibilizado na LOA, os valores apresentado em cada PAIs e as ações executadas a cada ano, o que não tem se mostrado verdadeiro. O valor proposto nos PAIs é diferente do que é disponibilizado na LOA e é significativamente inferior ao que é executado em cada linha de ação, enquanto que os valores desembolsados são ainda menores. Isso contribuiu para o argumento de que a gestão dos recursos é marcada por morosidade, burocracia, descontinuidade de programas e represamento de recursos.

A não correspondência entre os recursos autorizados para o FSA e os valores executados sinaliza fragilidade das ações que são delineadas pelos gestores da política pública de acordo com objetivos estabelecidos pelo Comitê Gestor em cada Plano Anual de Ações. A falta de correlação entre o que é previsto no PAI e o que é executado torna imprevisível o FSA,

impedindo melhor planejamento por parte dos agentes interessados e dificulta a análise de impacto e a eficácia dos programas.

De início havia uma correlação maior entre aos valores arrecadados, a previsão orçamentária e os valores investidos, mas essa correlação vai se perdendo a partir de 2012 e 2013, quando os valores arrecadados mudam substancialmente a partir da entrada em operação da Lei 12.485. O orçamento acumulado, previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre os anos de 2017 e 2018 foi da ordem de R\$ 7,7 bilhões de reais segundo dados da Ancine, já considerando contingenciamento imediato de cerca de 20% a 30% dos recursos pela DRU. Mas alguns planos de investimentos tiveram contingenciamento acima de 40% dos valores da dotação orçamentária, como ocorreu em 2012, 2013 e 2014.

O comitê gestor do FSA deveria zelar pela aplicação desse orçamento na indústria audiovisual como prevê a Lei 11.437, mas não é o que vem ocorrendo na série histórica analisada. Dos R\$ 7,7 bilhões arrecadados, apenas 5,9 bilhões de reais foram destinado para ações orçamentárias pelo Comitê Gestor do Fundo, por meio das rubricas que fazem o PAI.

Na divulgação do plano de ação de 2013, Manuel Rangel, então presidente da Ancine, afirmou que o contingenciamento “tem a ver com o clamor, em particular da imprensa, pelo ajuste fiscal, para que o Estado brasileiro faça reservas de recursos vultosos para honrar a dívida pública”<sup>131</sup>. Para além do contingenciamento, os recursos efetivamente contratados e os desembolsos são ainda menores, já que muitas linhas aprovadas pelo CGFSA sequer foram lançadas. Isso porque a contratação depende muitas vezes de que o produtor comprove que já captou o mínimo de 80% do valor do orçamento para obter a liberação dos recursos.

Um dos documentos mais recentes sobre a execução do FSA. O relatório gerencial intitulado “Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual”, elaborado pela Ancine e divulgado em janeiro de 2019, aponta que os valores destinados aos projetos selecionados em rubricas previstas para a produção de obras para cinema e televisão totalizaram R\$2,71 bilhões em recursos do FSA de 2009 a 2018, sendo que, destes, R\$1,90 bilhão foram contratados e R\$1,84 bilhão desembolsados.”(ANCINE, 2019, p. 17). O mesmo relatório aponta que para o setor de exibição, os desembolsos realizados foram da ordem de R\$325 milhões de cerca de R\$860 milhões destinados ao Programa Cinema Perto de Você. Somados, os valores são

---

<sup>131</sup> Ver em CANÔNICO, M. Ancine perde 60% de seu orçamento e terá cerca de R\$ 400 milhões para investir. **Folha de São Paulo**, 17 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/ilustrada/2013/12/1387020-ancine-perde-60-de-seu-orcamento-e-tera-cerca-de-r-400-milhoes-para-investir.shtml?cmpid=menutopo>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021

significativamente menores do que os R\$4,5 bilhões disponibilizados para ações e programas previstos para os anos 2009 e 2018 conforme constam nas atas do CGFSA e nos Planos Anuais.

É comum que contratações e desembolsos relativos ao orçamento de um determinado período só ocorram em anos posteriores devido à forma como é conduzido o processo de seleção e contratação, mas há uma discrepância injustificada em relação ao orçamento previsto e executado. Considerando apenas os anos de 2019 e 2020, há um valor ainda maior repesado no Fundo, já que as rubricas previstas nos PAIs de 2019 e 2020 não foram sequer lançadas e se observa na página de execução orçamentária a Ancine uma divulgação de que em 2020 apenas R\$ 52 milhões foram desembolsados, confirmando que há um crescente contingenciamento das operações de fomento.

As diretrizes do PAI no primeiro ano do governo Bolsonaro, chegou com oito meses de atraso, apenas em outubro de 2019, devido a um atraso para a nomeação dos representantes do setor audiovisual para compor o CGFSA. Com isso, Plano Anual de Investimentos de 2019 só foi aprovado em dezembro e na prática foi um plano vazio já que os editais não foram publicados. Há um temor que o mesmo ocorra com o recém aprovado PAI de 2020.

Os programas de fomento são abertos na modalidade de concurso público ou fluxo contínuo de acordo com cada linha de ação proposta nos PAIs. Os concursos são realizados num determinado prazo com abertura e encerramento das inscrições. Uma vez que os projetos são inscritos e selecionados, de acordo com os critérios de cada edital, a Ancine faz uma análise complementar para aprovar ou não projetos para contratação. Enquanto os recursos não são liberados, os valores ficam aplicados no Fundo, rendendo rendimentos sobre aplicações financeiras que permanecem custodiados pelos agentes financeiros e que pela Lei, deveriam somar-se a receita do FSA.

Os recursos arrecadados para o FSA, não poderiam, portanto, ter destinação outra que não fosse o investimento na indústria audiovisual. Por isso causou estranhamento quando em junho de 2020 a Ancine divulgou uma nota pública<sup>132</sup> em que diz haver “insuficiência de recursos financeiros para o cumprimento dos compromissos de investimento assumidos pelo Fundo Setorial do Audiovisual”. A atual diretoria acusa um “descompasso financeiro” que teria origem no lançamento de editais em 2018, que teriam ultrapassado o orçamento previsto Por outro lado, esse cálculo parece desconsiderar um superávit de recursos não utilizados em

---

<sup>132</sup> Como informado através da Nota Pública da ANCINE de 05/06/2020 (disponível em <https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/nota-p-blica-1>)

chamadas públicas e planos de investimentos anteriores, que poderiam ser remanejados para novas chamadas públicas, com base em autorizações emitidas pelo Comitê Gestor do Fundo.

Em 2020 a Ancine decidiu que iria transferir para o Tesouro Nacional cerca de R\$600 milhões que teriam sido acumulados por meio de aplicações e rendimentos nos agentes financeiros BRDE e BNDES e que não poderiam ser remanejados diretamente para honrar compromissos de investimentos. As ações movidas por entidades do audiovisual e partidos políticos que exigindo que os rendimentos fossem mantidos no FSA, foram indeferidas pelo Tribunal de Contas da União e pelo Superior Tribunal de Justiça<sup>133</sup>. Há portanto um comprometimento da autonomia orçamentária e financeira do FSA e da capacidade operacional da Ancine que pode colocar em risco a estrutura da política pública de financiamento.

O ponto mais sensível desse debate é o próprio argumento de que o Fundo Setorial funciona a partir de recursos provenientes da cadeia produtiva do audiovisual. Há de se considerar que a maior parte dos recursos que compõe a dotação orçamentária do FSA é composto pela arrecadação da Condecine Teles – imposto que incide sobre as operadoras de telefonia e telecomunicações. Quando as empresas de telecomunicações, representadas pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel, foram à Justiça em janeiro 2016 para não recolher a Condecine Teles contestando a constitucionalidade da contribuição, elas conseguiram, por um tempo, suspender o pagamento do tributo por meio de uma liminar. Uma decisão provisória que isentou as empresas do pagamento anual da Condecine Teles colocou em risco a estrutura do FSA e causou grande preocupação no setor, já que o tributo sozinho corresponde por cerca de 90% dos recursos arrecadados para o setor<sup>134</sup>.

A ação desencadeou uma disputa tributária que permanece até os dias de hoje, embora em decisão publicada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>135</sup> prevaleça o entendimento de constitucionalidade da lei e seus mecanismos. O tributo foi mantido graças a um precedente do Supremo Tribunal Federal que apresentou o entendimento de que as CIDES (contribuições de intervenção no domínio econômico) não exigem vinculação direta entre o contribuinte e a

---

<sup>133</sup> LAUTERJUNG, F. Ações para manter produto de aplicações do FSA no fundo são indeferidas. **Tela Viva**. 01 de agosto de 2020, São Paulo. Disponível em <https://telaviva.com.br/01/07/2020/aco-es-para-manter-produto-de-aplicacoes-do-fsa-no-fundo-sao-indeferidas/>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

<sup>134</sup> Por meio do Mandado de Segurança Coletivo (Processo 1000562-50.2016.4.01.3400) as teles pretendiam suspender a exigibilidade da Condecine Teles alegando que elas não se beneficiam diretamente da contribuição, usada para o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira

<sup>135</sup> Referência ao pedido de Suspensão de Segurança 5116 do Supremo Tribunal Federal (STF), formulado pela Agência Nacional do Cinema contra decisão em mandado de segurança impetrado na Justiça Federal pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (Sinditelebrasil) proferida no Agravo de Instrumento 1000600-77.2016.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

aplicação dos recursos arrecadados. Na fundamentação da defesa, a Ancine argumentou que o consumo ampliado dos conteúdos audiovisuais mediante o uso de celular e tablet, por meio de serviços digitais como Youtube, Netflix e Whatsapp “é considerada e utilizada na estratégia de atuação e lucratividade” das operadoras de telecomunicações pois intensifica e altera o tráfego de banda larga, negociado e gerenciado pelas operadoras” e a constitucionalidade da Condecine Teles foi mantida com base nessa relação.

A defesa do atual modelo de apoio ao campo de produção audiovisual dependerá de maior autonomia da Ancine e do Comitê Gestor do FSA, na defesa de uma perspectiva regulatória convergente capaz de defender econômica e culturalmente do fomento para a produção audiovisual ainda mais diante da transição dos serviços para as plataformas digitais, que ainda não são regulados. Diante do crescimento de vozes acusando os cineastas e produtores de se aproveitarem de dinheiro de impostos para benefício próprio, a sustentação do FSA implicará no reconhecimento que o investimento na produção das obras brasileiras e independentes, para além do retorno econômicos, gera empregos e traz consequências positivas para a cultura do país.

### v. A Sustentabilidade financeira do FSA é possível?

Para além da arrecadação da Condecine, o FSA seria se algumas obras de sucesso comercial gerarem valores acima das operações de investimentos retornáveis, tendo em vista que o fundo possui participação na receita das obras financiadas com recursos públicos. Porém a sustentabilidade financeira do FSA depende mais dos mecanismos de arrecadação de tributos do que da capacidade de retorno comercial das obras financiadas com recursos públicos.

Evidentemente existem obras brasileiras capazes de atingir o grande público no cinema e na televisão, e assim gerar um retorno financeiro para o FSA acima das operações de investimento, mas são poucas. Para imaginar um cenário em que um filme brasileiro consiga gerar uma renda capaz de recuperar o investimento integral podemos considerar, a título de exemplo, um filme de baixo orçamento, com custo médio de R\$3,5 milhões. Considerando um preço médio do ingresso a R\$10 esse filme teria que vender 350 mil ingressos para arrecadar o mesmo valor de receita bruta. E considerando que uma parte das receitas fica com o exibidor, o filme teria que vender algo entre 500 e 700 mil ingressos para ter algum lucro.

O problema é que são poucos filmes brasileiros capazes de atingir uma marca superior a 500 mil espectadores no cinema. Os dados referentes aos 1448 filmes lançados no circuito comercial de cinema, entre os anos de 2008 e 2019 deixa evidente que o cinema brasileiro não consegue se firmar como um negócio muito lucrativo. Apenas 36 títulos ficaram na margem próxima entre 500 mil e um milhão de espectadores, e outros 63 títulos tiveram mais de 1 milhão de ingressos vendidos.

*Tabela 8 - Público do filme brasileiro lançado comercialmente entre 2008 e 2019.*

<b>Número de espectadores em salas de cinema</b>	<b>Quantidade de longa-metragem brasileiro nessa faixa de público</b>
Entre 0 e 10 mil	960 títulos
Entre 10 e 50 mil	211 títulos
Entre 50 e 100 mil	54 títulos
Entre 100 mil e 500 mil	109 títulos
Entre 500 mil e 1 milhão	36 títulos
Acima de 1 Milhão	63 títulos
Não divulgado	15 títulos
<b>Total Geral</b>	<b>1448 títulos</b>

Fonte: Elaboração própria com base de dados disponíveis no OCA

Como mostra a tabela, a imensa maioria dos filmes não atinge sequer 10 mil ingressos vendidos. É algo compreensível considerando as dinâmicas de exibição em salas de cinema que seguem uma estratégia predatória, com grandes lançamentos ocupando a maior parte das salas do país, e pouco espaço a ser disputado por filmes brasileiros num circuito alternativo, com baixos investimentos em publicidade.

Entre os 63 filmes nacionais que atingiram marcas superiores a 1 milhão de espectadores entre os anos de 2008 e 2019 estão os chamados *blockbusters* brasileiros, que contam com investimento gigantesco em publicidade, normalmente, associadas a redes de televisão como a Globo, SBT ou Record. A Rede Record, aliás, investiu alto em cinema para produzir os dois títulos que ocupam o topo das bilheteiras do cinema brasileiro: as ficções “Nada a Perder” (12 milhões de ingressos) e “Os Dez Mandamentos” (11 milhões), embora a presença efetiva desse público nas salas de cinema contestado.<sup>136</sup>

Conclui-se que são poucos títulos que sustentam o público do cinema nacional, concentrando 80% ou 90% da venda de ingressos. As demais produções continuam encontrando sérias dificuldades para conquistar público no circuito comercial de cinema, o que compromete o retorno financeiro sobre os investimentos recebidos.

No que se refere às obras lançadas comercialmente que contaram com apoio do FSA, o relatório de 2019 aponta que, das 549 obras contratadas entre 2009 e 2018, 337 tiveram o registro de CPB emitido pela Ancine e 259 foram lançadas em salas comerciais de cinema. Nota-se que muitos filmes que tiraram o CPB, ou seja, foram concluídos e obtiveram o documento que atesta se tratar de uma produção brasileira, mas não conseguiram um espaço nas concorridas salas de exibição. É provável que esses filmes tenham uma circulação restrita a festivais de cinema e circuitos alternativos. Há ainda mais de 200 obras de produção contratadas e não finalizadas, que devem estar em fase de produção, considerando os prazos elásticos para a conclusão de um longa-metragem. Também não se pode descartar a hipótese de que muitas não venham ser concluídas, devido às dificuldades da realização cinematográfica do Brasil

---

<sup>136</sup> De acordo com exibidores muitas sessões que foram tidas como lotadas na verdade estavam vazias. Supõem-se que os filmes da Record tiveram ingressos previamente adquiridos pela Igreja Universal e distribuídos a um público que não compareceu às sessões. Ver MERTEN, L.C. 'Nada a Perder 2': salas vazias na cinebiografia de Edir Macedo. **O Estado de São Paulo**, 18 de agosto de 2019. Disponível em: <https://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,nada-a-perder-2-salas-vazias-na-cinebiografia-de-edir-macedo,70002972938>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

Tabela 9 – Obras lançadas comercialmente e CPB emitidos em cada chamada pública de cinema

Chamada Pública	Quantidade de projetos					
	Inscritos	Selecionados	Contratados	1º desembolso de recursos	CPB emitido	Obras lançadas comercialmente
<b>Total Concurso e Fluxo Contínuo</b>	<b>4732</b>	<b>804</b>	<b>576</b>	<b>549</b>	<b>337</b>	<b>259</b>
<b>Prodecine 01</b>	2.392	312	228	215	132	111
<b>Prodecine 02</b>	359	204	184	170	100	80
<b>Prodecine 04</b>	587	210	94	94	81	58
<b>Prodecine 05</b>	1.394	78	70	70	24	10

Fonte: Relatório de Análise dos investimentos do FSA em produção de obras audiovisuais destinadas ao mercado inicial de salas de exibição (ANCINE, 2019, p.31)

O Relatório de Gestão do FSA, de 2017 é um dos documentos mais recentes onde consta uma avaliação sobre a recuperação financeira das obras financiadas com recursos do FSA<sup>137</sup>. Ele avalia o retorno recuperado de obras que chegaram a ser lançadas comercialmente no cinema e na televisão e que receberam recursos do FSA.

Nesse documento a Ancine afirma ter recuperado 28,6 milhões de reais, sobre 82,2 milhões investidos na produção cinematográfica, o que daria uma margem de recuperação de 35% aproximadamente. No caso da televisão o valor recuperado é da ordem de 12,3 milhões relativos a 73,6 milhões investidos, ou seja, 16,7% de retorno financeiro sobre operações de financiamento de obras para o mercado de televisão.

A maior parte da recuperação financeira é relativa às linhas de aquisição de direitos de comercialização (Prodecine 03 - Linha C). Alguns filmes foram capazes de retornar integralmente os valores investidos já no ano de estreia (ver relatório de 2013 do FSA, ANEXO IV p. 36). O melhor resultado nesses casos, se deve não somente à seleção de projetos de maior potencial comercial na linha de distribuição, mas também porque essa linha conta com recuperação do investimento já na participação sobre a receita bruta de distribuição (RBD)

O relatório chama a atenção para seis obras que conseguiram retornar valores superiores ao investimento realizado pelo FSA. Todas são comédias coproduzidas com a Globo Filmes, se tornaram franquias de sucesso e figuram na lista das maiores bilheterias do cinema nacional

<sup>137</sup> Vale pontuar que se trata de uma lista desatualizada, haja visto que o modelo de recuperação do investimento é de longo prazo (07 anos) e os dados da apresentados vão até dezembro de 2017 contemplando projetos produzidos ao longo de 2008 e 2017



Tabela 10 - Obras cinematográficas com maior retorno sobre o investimento do FSA (até 2017)

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: Relatório de Gestão FSA 2017.

O potencial de retorno comercial desses filmes fez com que essas produções se tornassem uma espécie de modelo para o investimento com expectativa de retorno comercial: comédias ligeiras, com atores consagrados da televisão. As produtoras responsáveis por esses filmes, inclusive apostaram em continuações: “Até que Sorte Nos Separe”, “De Pernas pro Ar” e “Minha Mãe é Uma Peça” tiveram 3 títulos cada, lançados entre os anos de 2008 e 2019 arrastando multidões ao cinema. Em muitos desses casos as produtoras desistiram de acessar recursos do FSA, talvez por considerar que a participação do Fundo nas receitas é pouco interessante, ou que o ritmo de contratação e desembolso dos recursos público fosse incompatível com as dinâmicas e exigências desse mercado.

Dentre as obras nacionais com público superior a 1 milhão de ingressos vendidos (54) desde 2009, o FSA – produção investiu em na produção de 22 delas, ou seja, cerca de 41% dos sucessos. Já nas obras que não solicitaram recursos ao FSA, pode-se destacar as sequências de obras anteriores (“Se eu fosse você 2”), as obras com temáticas religiosas (“Nosso lar”, “Os dez mandamentos”) e as ficções de comédia e obras derivadas de sucessos da TV (“Vai que cola, o filme”). Foram registradas algumas sequências de sucesso que não concorreram a recursos do FSA. Algumas delas, inclusive, contaram com recursos do FSA na produção da obra original, por exemplo, “Minha mãe é uma peça 2” e “De pernas pro ar 2”. (ANCINE, 2019, P43)

É possível que filmes que conseguem performance comercial significativa, aos poucos, tenham perdido interesse nos investimentos retornáveis do FSA. Esse fenômeno parece indicar que não é interessante para a política de investimentos público valorizar excessivamente a produção de obras com grande potencial de público e retorno financeiro, já que essas obras possuem capacidade de serem financiadas com recursos privados.

Ainda assim, a maioria dos programas de investimento do FSA mantiveram regras de modo a beneficiar a performance comercial das obras e as empresas altamente capacitadas do setor de produção e distribuição. Essa distribuição dos recursos desconsidera a dependência das produções independentes de baixo orçamento em relação ao fomento do Estado, já que os filmes menores, regionais, feitos sem parcerias com distribuidoras *majors* ou coprodução com a Globo Filmes, não conseguem atingir o grande público nem atrair investimentos privados.

Os investimentos do FSA têm contribuído para melhor desempenho das obras que contam com apoio do Fundo se comparadas às obras que não recebem investimento, conforme pode ser visto na tabela abaixo. É possível identificar que a participação das obras financiadas com recursos do FSA nas receitas do cinema é maior do que a média nacional, o que indica uma relação entre o fortalecimento dos filmes nacionais na renda de cinema, variando de acordo com maior disponibilidades de recursos para fomentar a produção e distribuição dessas obras.

*Tabela 11 - Distribuição da faixa de público das obras nacionais de cinema e daquelas que contam com recursos para produção por meio das chamadas do FSA.*

Faixa de público de bilheteria	Obras nacionais			Obras nacionais - FSA - produção		
	Qtd.	%	% Acumulado	Qtd.	%	% Acumulado
Até 3.600 ingressos	616	52%	28%	67	25%	28%
De 3.601 a 17.100	246	21%	72%	67	25%	49%
De 17.101 a 100.000 ingressos	156	13%	86%	54	20%	69%
De 100.001 a 500.000 ingressos	89	7%	93%	43	16%	85%
de 500.001 a 1 milhão de ingressos	31	3%	96%	18	7%	92%
Acima de 1 milhão de ingressos	52	4%	100%	22	8%	100%
<b>Total</b>	<b>1190</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>271</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Fonte: Relatório “Análise dos investimentos do FSA em produção de obras audiovisuais destinadas ao mercado inicial de salas de exibição” (Ancine, 2019, p.41)*

A presença de alguns *blockbusters* nacionais nas listas de investimento pode ser interessante do ponto de vista comercial, já que existe possibilidade dessas obras arrecadarem valores maiores do que o investido pelo FSA. Mas tratam-se de exceções. A imensa maioria dos filmes recebe investimento a fundo perdido, onde se reconhece as baixas possibilidades de retorno financeiro. Mesmo que os critérios de avaliação costumem privilegiar propostas com perspectivas de lançamento comercial, o FSA não evitou que entre os projetos contemplados houvesse lançamentos com bilheteria insignificante (menos de 3.600 ingressos).

A política do fomento à produção audiovisual, portanto, não pode se basear apenas no critério econômico ou perspectiva de retorno comercial. Mais interessante seria determinar, por exemplo, em relação à diversidade de formatos: quantos longas metragens como demanda imediata do setor de exibição, quantas obras seriadas, formatos, etc., e assim criar uma determinada quantidade de linhas para cada demanda de acordo com perfis de obras e empresas proponentes e critérios regionais, raciais, de gênero, etc... Ainda, pode servir de orientação uma maior participação do FSA sobre receitas de filmes realizados em coprodução com grandes players da indústria e menor participação sobre receitas filmes de baixo orçamento. Afinal, permitir que a empresa produtora possa se beneficiar das receitas também é uma forma de garantir mais sustentabilidade para o setor de produção.

A ideia de produzir mais filmes para aumentar o *marketshare* do filme brasileiro foi insistentemente perseguida pela política do FSA. Evidentemente, trata-se de uma métrica importante de resultados, mas que olha apenas para o mercado de cinema e está estagnada em uma margem de 10% a 15% por ano com um resultado bastante desfavorável para o produto nacional. Considerando que a imensa maioria da produção brasileira jamais chegará a salas de cinema, ou no máximo ficará uma semana em cartaz recebendo um público abaixo de três mil espectadores, nada leva a crer que o aumento do número de obras lançadas levará a uma maior participação na porcentagem de ingressos vendidos a filmes brasileiros no mercado de exibição cinematográfico.

Parece ser o momento de olhar para os novos mercados digitais e ampliar as janelas possíveis para os filmes realizados com recursos públicos. Falar de sustentabilidade implica portanto falar também do espaço ocupado pela produção audiovisual independente não apenas nas salas de cinema, mas em outros mercados. No caso da televisão, o crescimento da presença do conteúdo independente se deu por meio da imposição de cotas no serviço por assinatura, que provou ser um instrumento eficaz de indução à presença do conteúdo nacional na TV paga e que ainda não foram adotadas nos mercados digitais.

Por isso causou preocupação as mudanças estabelecidas pelo governo Bolsonaro em relação ao modelo originalmente pensado para o Conselho Superior de Cinema (CSC) e que vinha discutindo a uma regulação jurídica-tributária sobre os serviços prestados pela internet e a questão da reserva de mercado e da proeminência dos conteúdos nacionais e independentes nos provedores de VOD. O decreto 9.191 assinado por Bolsonaro em 2019, esvaziou a representação de cineastas e da membros da sociedade civil dentro do órgão.<sup>138</sup>

O Conselho que se reuniu em uma única vez em 2019 (e nenhuma em 2020), SENDO formado por 8 ministros, 3 membros da indústria audiovisual e 2 membros da sociedade civil, ou seja, majoritariamente integrado por autoridades diretamente vinculadas ao governo e sem nenhum representante da área econômica. Além disso, os nomes indicados para representar a sociedade civil e o mercado foram indicados em um dos últimos atos da presidência de Michel Temer, e já haviam sido alvo de questionamentos por serem nomes ligados a empresas como Netflix, Google, Facebook e Youtube.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Em novembro de 2020 o governo publicou novo decreto restituindo a paridade no CSC, que passa a ser formado por 8 integrantes da gestão federal, cinco representantes da indústria cinematográfica e três representantes da sociedade. A presidência do Conselho passou a ser do Secretario de Cultura. O modelo original o CSC era formado por 7 ministros, 6 membros da indústria e 3 da sociedade civil.

<sup>139</sup> Em 03 de dezembro de 2018, Temer e o Ministro da Cultura Sérgio Sá Leitão, assinam decreto indicando os nomes para compor o Conselho Superior de Cinema no exercício de 2019 a 2020. Diante disso,

A presença de representantes dessas empresas nas discussões de um CSC com representação esvaziada de cineastas e membros da sociedade civil compromete a autonomia política do órgão para atuar na defesa de uma política cultural pois o que estava em jogo na discussão sobre o CSC era justamente a regulamentação desses serviços. Se ainda hoje, a grande maioria dos produtores e realizadores permanece com poucas condições de fazer com que seus filmes sejam produzidos, distribuídos ou exibidos é porque o conteúdo nacional permanece sufocado pelo conteúdo estrangeiro na disputa de espaços de exibição. Sem ampliar o espaço para a produção independente nos demais mercados de comunicação audiovisual a sustentabilidade da política setorial continuará comprometida.

---

entidades de classe entraram com representação junto ao Ministério Público Federal e ao Ministério da Cultura questionando as indicações de Paula Pinha (advogada da Netflix), José Mauricio Fittipaldi (advogado ligado à MPA, que reúne interesses dos estúdios americanos no Brasil) e Leonardo Palhares (produtor ligado ao Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual e que já atuou em defesa do Google e do Facebook). Ver: MOTTA, Cláudia: Mudança no Conselho Superior de Cinema é perversa para audiovisual nacional. **Rede Brasil Atual**. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cultura/2018/12/gigantes-estrangeiros-de-olho-no-cinema-brasileiro/> acesso em 07 de abril de 2021.

## vi. Demandas por maior diversidade de gênero e raça

Se o retorno financeiro não é o principal aspecto da política do FSA é preciso considerar outros atributos para a avaliação de impacto dos programas implementados. Dentre eles destaca-se a abrangência e participação de diferentes grupos sociais no acesso à essas políticas. Apesar dos avanços em relação ao fomento da produção audiovisual, ainda existe uma lacuna a ser preenchida quanto às relações de raça, classe e gênero na produção audiovisual

Esse desafio se refere à presença de grupos socialmente minorizados como mulheres, pessoas pretas e pardas, povos indígenas, transgêneros, pessoas com deficiências e outros grupos nesses programas. Esse é um debate que avança na sociedade na medida em que esses grupos estão numa luta constante para denunciar o pacto da branquitude que reafirma e protege o tempo todo apenas uma identidade social: “cis-hétero-branco-normativa”. (RIBEIRO, 2019) Não é possível naturalizar uma situação onde apenas um grupo social é responsável por toda produção cultural do país. Não é uma distribuição realística dos talentos individuais e tem como consequência a padronização e mediocridade da produção cultural.

Um modelo viável seria levar em conta a presença desse grupo nos cargos de liderança das produções, haja visto que quando há representatividade em cargos como direção, roteiro e produção, as obras tendem a incorporar maior diversidade em outras funções. A ausência de critérios de inclusão nas políticas de fomento perpetua desigualdades e reforça estereótipos, contribuindo para um audiovisual caracterizado por tramas românticas, heteronormativas com quase totalidade de personagens relevantes brancos, majoritariamente masculinos e por vezes com um tom machista, racista e misógino.

Estudos publicados pelo GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa - IESP-UERJ), dão o tom dessa severa desigualdade nas funções de direção, roteiro e de personagens presentes no cinema brasileiro. Os autores desse grupo de pesquisa (Candido, Moratelli, Daflon e Feres Júnior, 2014; Candido e Martins, 2017) conseguiram comprovar que homens brancos são maioria absoluta em todas essas atividades. Há baixa representatividade de mulheres brancas, embora elas tenham mais representatividade do que homens pretos e pardos. Mulheres pretas e pardas e grupos indígenas são completamente alijados de participação, não figurando entre cargos de direção e roteiro em nenhum dos 218 longas-metragens analisados no período de 1995 a 2018.

Além de refletir a desigualdade, o preconceito e o racismo estrutural da sociedade, os dados também indicam que a cinematografia nacional também potencializa estereótipos. A homoafetividade, por exemplo, é pouco representada no audiovisual, especialmente no que se

refere à presença de mulheres lésbicas. Há pouca presença de personagens trans, que quando aparecem estão ligados à criminalidade. Padrão análogo ocorre com personagens pretos e pardos, usualmente associados a estereótipos negativos. Enquanto os brancos aparecem associados a profissões prestigiosas, os pretos e pardos são representados em atividades precárias. Mulheres jamais são narradoras das histórias e mulheres não brancas nunca são protagonistas. Além disso, ainda há notória hegemonia geográfica da região Sudeste. A região Norte, por exemplo, não é cenário de nenhum filme de sucesso de público.

Fica evidente, portanto, que a política de fomento à produção audiovisual precisa almejar uma produção mais diversificada para além de grupos privilegiados, com maior regionalização dos recursos e mais representatividade de mulheres, indígenas, pretos e pardos e outros segmentos entre os produtores e realizadores de obras. A demanda por maior diversidade tem sido trazida por parcelas significativas da classe produtora e movimentos da sociedade civil, fortalecidos pela ascensão dos movimentos negro e feminista no Brasil, inclusive no campo do audiovisual. O embasamento a favor de cotas raciais e de gênero nos programas de fomento, por exemplo, tem sido pautado por entidades como a Associação dos Profissionais do Audiovisual Negro (APAN) e grupos organizados de mulheres no audiovisual tais como “Mulher no Cinema”, “Mulheres do Audiovisual Brasil”, “Mulheres Negras no Audiovisual Brasileiro”<sup>140</sup>.

É preciso reconhecer que nos anos recentes houve algum avanço em relação às políticas identitárias nos programas de fomento, especialmente em relação à Secretaria do Audiovisual que adotou algumas medidas para promover mais inclusão e reparar injustiças históricas que se refletem no audiovisual brasileiro. Foram lançadas nos anos recentes alguns programas de caráter afirmativo como o Edital Carmen Santos (2013), de apoio a mulheres no cinema e o Edital Curta-Afirmativo (2012 e 2014), voltado a realizadores negros. O resultados de algumas dessas ações foram obras dirigidas por mulheres negras do cinema brasileiro, notadamente os longas “O Caso do Homem Errado” (2017, dir. Camila de Moraes); “O dia de Jerusa” (2018, dir. Viviane Ferreira) e “Café com Canela” (2017, dir. Glenda Nicácio e Ary Rosa) que se tornaram marcos do cinema nacional. Porém, esses programas, sob responsabilidade do MinC foram descontinuados e não se tornaram uma política regular de inclusão.

---

<sup>140</sup> Sobre Iniciativas e ações feministas no audiovisual brasileiro contemporâneo consultar SANTOS, Érica Ramos Sarmet dos; TEDESCO, Marina Cavalcanti. Iniciativas e ações feministas no audiovisual brasileiro contemporâneo. *Rev. Estud. Fem., Florianópolis*, v. 25, n. 3, p. 1373-1391, Dec. 2017.

A partir de 2017 as pautas ligadas a diversidade de gênero e raça ganharam espaço interno também na Ancine. Em 21 de novembro de 2017, dia da Consciência Negra, uma *Comissão de Gênero, Raça e diversidade* foi lançada oficialmente para planejar medidas de inclusão. No escopo dessas iniciativas a Ancine publicou dois estudos sobre desigualdades no cinema nacional: “Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016 e “Participação feminina na produção audiovisual brasileira” (2018). Essas publicações demonstraram que dos 146 filmes lançados nas salas de cinema brasileiros em 2016, menos de 20% tiveram mulheres na direção e que nenhum deles foi dirigido por uma mulher negra. Os resultados demonstraram que a participação de pessoas pretas e pardas nos filmes ainda era ínfima: nenhuma mulher negra na direção ou roteiro. E que havia apenas 2,1 % de homens negros nas funções de direção e roteiro e pequeno percentual de pessoas negras no elenco principal de filmes

Até então, a Ancine não havia levado a cabo uma política afirmativa nos editais do PRODAV e PRODECINE, desconsiderando recortes relativos a gênero e raça nos editais do FSA. Somente nas chamadas de 2018 passou solicitar uma autodeclaração dos proponentes e lançou chamadas com cotas de diversidade racial e de gênero incluídas no concurso de produção para Cinema de 2018, com orçamento de R\$100 milhões dos quais 35% destinados a projetos dirigidos por mulheres cis gêneros ou mulheres transexuais<sup>141</sup>, e 10% destinados a projetos dirigidos por pessoas negras ou indígenas. .

Foi possível identificar durante a pesquisa uma presença aproximada de 20% de ocupação de mulheres nos cargos de direção dos filmes selecionados nas chamadas públicas para produção em cinema entre os anos de 2013 e 2016 com recursos do FSA. A média encontrada é parecida com o que foi levantado no relatório de “Participação feminina na produção audiovisual brasileira” (2018) o que corrobora com a tese de que sem políticas afirmativas, o FSA é pouco eficaz para manter uma distribuição paritária entre os gêneros. O mesmo se reflete em relação ao perfil racial dos diretores, com pouca participação de homens pretos e pardos, notadamente alguns nomes emblemáticos do cinema negro brasileiro, como Joel Zito Araújo e Jefferson De.

É premente que as políticas de fomento passem a considerar critérios de inclusão de pessoas pretas e pardas, indígenas, mulheres e outros grupos minoritários na frente e atrás das câmeras. Até o momento as pesquisas de impacto sobre a política do FSA deram grande

---

<sup>141</sup> O fato da chamada não considerar a presença de homens transexuais implica numa falha grave e num despreparo da agência para abordar a temática de diversidade sexual.

destaque a análises quantitativas que mostraram o aumento no número de obras lançadas comercialmente. Agora é momento de identificar suas limitações e desafios para maior pluralidade e diversidade da produção. Trata-se de abrir espaço para novos olhares e referências, que podem mudar o que tradicionalmente se vê no cinema brasileiro. Ainda que tenha havido esforços incipientes em diversificar os investimentos e a produção audiovisual brasileira, a política do Fundo Setorial ainda não foi capaz de contemplar demandas mais específicas para realizar o princípio da promoção da diversidade cultural e formatos (art. 3, II da Lei do SeaC), como estímulo a produções feitas por, e sobre mulheres, negros, pessoas com deficiência e outros grupos com menor visibilidade.



### **vii. Desafios de regionalização e desconcentração de recursos**

A política de investimentos do FSA pulverizou recursos em uma série de agentes quando se considera toda a diversidade de suas linhas de operação. O relatório mais recente disponibilizado na página oficial do Fundo Setorial aponta que o FSA, até dezembro de 2018 foram firmados contratos com 1134 empresas produtoras, selecionadas entre as cerca de 3500 inscritas nas chamadas públicas (Ancine, 2019, p.25), dentro de um universo de mais de 8600 produtoras cadastradas na Ancine.

As linhas de desenvolvimento de projetos (PRODAV 04 e PRODAV 05), e linhas de financiamento de obras com viés artístico e comercial (PROCEINE 05), as linhas de produção para TVs públicas, as ações da SAV e os arranjos regionais conseguiram diversificar o acesso, garantindo ingressos para produtoras menores. Entretanto, alguns editais concorridos como Prodecine 01, Prodav 03 ou as linhas Suporte Automático, costumam pagar valores mais altos e beneficiar empresas experientes, contribuindo individualmente para elevar o nível de concentração em relação à distribuição geral dos recursos.

Isso ocorre devido à própria forma como os critérios de seleção foram estabelecidos em alguns programas, levando em conta a capacidade gerencial, o histórico de realizações das produtoras, diretores e roteiristas e o potencial comercial do projeto, avaliado a partir de uma previsão de receitas e cenários de retorno financeiro, solicitada no momento da inscrição. Em algumas linhas de investimento há uma tendência de uma concentração de recursos em agentes que se beneficiam dos critérios de seleção, já que uma pontuação alta para uma empresa proponente com profissionais consagrados garante melhor classificação.<sup>142</sup>

Nesses casos, o histórico de realização configura uma barreira de entrada para empresas menores e iniciantes no mercado, pois mesmo que elas recebam nota máxima nos critérios artísticos, dificilmente conseguem acessar recursos quando disputam com os grandes agentes especialmente no eixo Rio-SP. O peso atribuído às notas de qualificação dos profissionais envolvidos, se reflete no domínio regional dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, não apenas pelo tamanho e experiência das produtoras, mas também pela proximidade geográfica e histórico de relações comerciais entre essas empresas e os canais de televisão e programadoras. Os resultados indicam que a cota regional prevista na Lei é insuficiente para garantir a desconcentração dos recursos.

---

<sup>142</sup> A análise dos critérios de pontuação para histórico de realização e capacidade gerencial é feita por pareceristas da Ancine. Os ritérios artísticos recebem notas de pareceristas externos

Para grande parte das empresas menores uma solução apontada tem sido a busca por parcerias de coprodução com empresas do eixo Rio-SP, maiores e mais aptas a captar recursos sobretudo para obras de maior valor agregado como longas e séries de ficção. Embora essa estratégia seja vista como uma oportunidade de crescimento e aprendizado, muitas vezes essas empresas estreadas se veem obrigadas a ceder parte de sua propriedade intelectual para essas empresas com maior capacidade produtiva e experiência de mercado.

Importante ressaltar que a maioria das empresas que compõem o ecossistema de empresas de produção no Brasil é formada por micro e pequenas empresas, que se encontram nos primeiros níveis de classificação, ou seja, que possuem pouco ou nenhum histórico de projetos lançados comercialmente em cinema ou televisão. Os dados da Ancine (2019, p.30) indicam que a maior parte das empresas beneficiadas com contratos de produção para cinema com o FSA é justamente as empresas de nível 1, ou seja, com pouco ou nenhum histórico comercial.

Tabela 12 - Classificação de nível das empresas selecionadas nas modalidades de seleção para cinema

Modalidade de Seleção/ Chamada Pública	Classificação de nível das produtoras selecionadas				
	1	2	3	4	5
<b>Coinvestimentos Regionais</b>	<b>54%</b>	<b>14%</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>
<b>Editais SAV</b>	<b>59%</b>	<b>18%</b>	<b>8%</b>	<b>15%</b>	<b>0%</b>
<b>Editais internacionais</b>	<b>38%</b>	<b>19%</b>	<b>16%</b>	<b>22%</b>	<b>6%</b>
<b>Suporte Automático</b>	<b>14%</b>	<b>12%</b>	<b>14%</b>	<b>24%</b>	<b>36%</b>
<b>Concurso e Fluxo Contínuo</b>	<b>35%</b>	<b>19%</b>	<b>13%</b>	<b>19%</b>	<b>14%</b>
<b>Prodecine 01</b>	16%	17%	18%	33%	16%
<b>Prodecine 02</b>	64%	5%	6%	20%	5%
<b>Prodecine 04</b>	10%	25%	17%	28%	20%
<b>Prodecine 05</b>	33%	31%	10%	23%	4%
<b>Total</b>	<b>36%</b>	<b>16%</b>	<b>12%</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>

Fonte: Relatório de Análise dos investimentos do FSA em produção de obras audiovisuais destinadas ao mercado inicial de salas de exibição, (ANCINE, 2019, P.26)

A tabela mostra que a mais da metade das produtoras (52,%) conseguiu firmar apenas um único contrato de produção, geralmente ligado às linhas de menor valor agregado. Apenas um número restrito de empresas conseguiu obter mais de um 10 contratos de investimento (1,57% do total). Esse conjunto é formado por grandes empresas do eixo Rio-SP que possuem histórico de realização de *blockbusters* nacionais em associação com distribuidoras estrangeiras e canais de televisão, muitas vezes também ligadas ao setor da publicidade tais como Gullane,

Conspiração e O2. Há também algumas empresas médias como Bananeira, Dezenove, e República Pureza, que se fortaleceram a partir da política estruturada pelo FSA.

No que se refere à produção para cinema, a distribuição de recursos, segundo o relatório da Ancine, indica que 18,4% dos valores totais destinados para a produção de obras de longa metragem foram distribuídos entre as 10 empresas que encabeçam a lista, e que 25% dos recursos foi destinado a apenas 3,6% das empresas contempladas (Ancine, 2019, p30). Essa distribuição consta no ranking abaixo com as empresas que receberam o maior volume de recursos para a produção em cinema.

*Tabela 13 - Relação das 20 empresas produtoras que mais receberam recursos do FSA para realização de projetos de cinema.<sup>143</sup>*

Class.	Produtora - Razão Social	Contratos FSA	Total Contratado (R\$)	Total Desembolsado (R\$)	Projetos financiados	Projetos com CPB emitido	% Entrega
1	Gullane Entretenimento S.A.	22	30.223.753,82	30.073.753,82	16	7	44%
2	Migdal Produções Cinematográficas Ltda.	10	21.263.618,77	21.263.618,77	8	5	63%
3	Bananeira Filmes Ltda.	26	20.445.048,33	19.119.958,33	15	10	67%
4	O2 Cinema Ltda.	14	18.817.002,50	18.817.002,50	10	8	80%
5	Glaz Entretenimento S.A.	11	18.392.559,85	17.392.571,85	7	4	57%
6	Morena Filmes Ltda.	14	17.571.740,06	16.071.740,06	8	5	63%
7	Camisa Lustrada Ltda.	9	16.418.042,21	16.418.042,21	8	5	63%
8	ATC Entretenimentos Ltda.	8	14.785.054,39	14.785.054,39	5	2	40%
9	Casé Filmes Ltda.	9	13.847.941,78	11.347.941,78	8	4	50%
10	Conspiração Filmes S.A.	7	13.500.000,00	13.500.000,00	6	4	67%
11	Raccord Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda.	10	13.258.604,70	13.258.604,70	5	2	40%
12	Buriti Filmes Ltda.	10	12.087.034,98	11.599.399,98	7	3	43%
13	Bossa Nova Films e Criações S.A.	12	10.643.978,75	10.643.978,75	7	3	43%
14	Panorâmica Comunicação Ltda.	7	10.450.304,89	10.450.304,89	5	3	60%
15	Coração da Selva Transmídia Ltda.	7	10.334.348,00	10.334.348,00	5	3	60%
16	Filmes do Equador Ltda.	8	10.271.205,12	7.471.205,12	4	3	75%
17	Filmes Mais Ltda.	5	9.866.305,93	9.742.305,93	5	1	20%
18	Melodrama Produções Ltda.	6	9.690.000,00	9.690.000,00	3	3	100%
19	Paris Produções Cinematográficas Ltda.	5	9.295.373,54	9.295.373,54	4	3	75%
20	Dezenove Som e Imagens Produções Ltda.	9	8.344.261,90	8.344.261,90	7	5	71%

*Fonte: Relatório de Análise dos investimentos do FSA em produção de obras audiovisuais destinadas ao mercado inicial de salas de exibição, (ANCINE, 2019, p.26)*

<sup>143</sup> Importante destacar que essas tabelas referem-se somente às linhas de produção para cinema, sem considerar a produção para TV e desenvolvimento de obras, que podem favorecer ainda mais a hegemonia dessas produtoras.

O setor de distribuição é mais concentrado, com um número reduzido de empresas distribuidoras proponentes ou intervenientes dos projetos destinados às salas de exibição, embora o relatório da Ancine estime que cerca de 380 distribuidoras já tenham concorrido com projetos em parceria com empresas produtoras. O relatório aponta que 3 distribuidoras foram responsáveis por 30% dos recursos contratados, e que as 10 distribuidoras mais bem colocadas receberam 60,6% do total de verbas destinadas à distribuição de obras cinematográficas de longa-metragem, conforme tabela abaixo:

*Tabela 14 - Relação das 10 empresas distribuidoras que mais receberam recursos do FSA para realização de projetos de cinema*

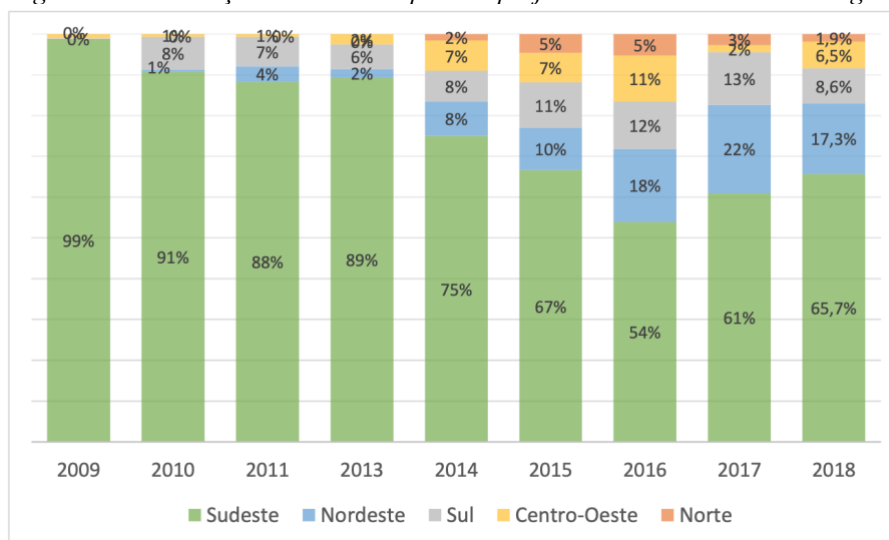
Class	Distribuidora	Nome Fantasia	Contratos	Total Contratado	Total Desembolsado	Projetos financiados	Projetos com CPB emitido	% Entrega
1	Freepirit Distribuidora De Filmes Ltda.	Downtown Filmes	80	R\$129.117.779,77	R\$125.792.779,77	65	47	72%
2	SM DISTRIBUIDORA DE FILMES LTDA	Paris Filmes	66	R\$109.241.404,76	R\$99.741.404,76	46	27	59%
3	Vitrine Filmes LTDA	Vitrine Filmes	104	R\$85.929.805,23	R\$82.329.805,23	75	30	40%
4	W Mix Distribuidora Ltda	Imagem Filmes	59	R\$72.346.521,24	R\$67.921.521,24	49	29	59%
5	Cannes Produções S/A	Europa Filmes	35	R\$44.974.559,65	R\$42.074.559,65	26	21	81%
6	Providence Distribuidora de Filmes Ltda.	Pandora Filmes	45	R\$39.444.675,38	R\$39.444.675,38	37	11	30%
7	Reserva Nacional Distribuidora de Filmes LTDA	IMOVISION	41	R\$35.638.812,65	R\$35.488.812,65	29	21	72%
8	ELO AUDIOVISUAL SERVIÇOS LTDA	ELO COMPANY	33	R\$27.970.430,07	R\$26.170.430,07	28	10	36%
9	FOX FILM DO BRASIL LTDA	FOX FILM	20	R\$27.639.800,00	R\$27.621.525,32	19	11	58%
10	H2O Distribuidora de Filmes Ltda.	H2O Filmes	16	R\$27.403.793,63	R\$27.403.793,63	13	4	31%

Fonte: Relatório de Análise dos investimentos do FSA em produção de obras audiovisuais destinadas ao mercado inicial de salas de exibição, (ANCINE, 2019, P.29)

A distribuição regional dos projetos contemplados e dos recursos desembolsados pelo FSA tem confirmado a hegemonia dessas produtoras e distribuidoras do eixo Rio-SP, funcionando por vezes à margem da determinação legal estabelecida no Artigo 4º da Lei 11.437 (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011). Embora seja possível observar um contínuo aumento na participação das demais regiões a partir da adoção de indutores regionais em 2011, o tema regionalização precisa de um olhar atento para que se cumpra o que exige a norma (30% para

as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste e 10% para projetos destinados às TVs Públicas e comunitárias, conforme o art. 27 da Lei do SeAC).

Figura 6 - Distribuição dos recursos para os projetos selecionados entre as regiões



Fonte: Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual (ANCINE, 2019, p. 24)

Em relação à diversidade regional, uma das principais ações do FSA para descentralizar os recursos foi a inauguração das linhas de “Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais”, instituída em 2014 e que tem por objetivo aportar recursos do FSA em conjunto com órgãos da administração pública direta ou indireta dos Estados, do Distrito Federal e das capitais. Nessas linhas o FSA aporta um determinado valor de complementação sobre os compromissos financeiros assumidos pelos governos estaduais ou municipais, observada uma determinada proporção. Essa complementação entre os programas de investimento regionais e o governo federal parece ser um caminho importante do desenvolvimento das políticas de fomento ao audiovisual, estimulando modelos de financiamento a serem geridos pelos Estados e municípios, formação de núcleos regionais de produção, o que permitiria maior inovação e diversidade na indústria, descentralizando os recursos do eixo e estimulando o desenvolvimento de outras regiões do Brasil.

Os gráficos mostram que os critérios de regionalização, reforçados a partir da previsão na Lei 12.485/2011, fez com que alguns Estados com alguma tradição cinematográfica pudessem se beneficiar e desenvolver núcleos de produção. Como exemplo pode-se citar a experiência de algumas produtoras do Nordeste (Pernambuco) e do Rio Grande do Sul (Porto Alegre). Mas ainda há pouca representatividade de regiões com baixa ou nenhuma tradição na produção audiovisual, incluindo Estados da região Norte do país.

Apesar desses esforços para descentralizar os recursos o sudeste ainda concentra mais da metade dos recursos de produção do FSA. Esse fenômeno parece indicar que enquanto os Estados de São Paulo e Rio permanecem com foco na produção cinematográfica, os outros estados procuram diversificar a produção e procurar alternativas de inserção da produção regional nos mercados de conteúdos audiovisuais a partir dos investimentos regionais, considerando que esses editais contemplam produção de obras para TV, pilotos de séries e são os únicos que também consideraram a produção de obras de curta e média metragem.

Ademais, parece haver um aspecto a mais a ser enfrentado pelas micro e pequenas empresas dentro do eixo de Rio-SP. Enquanto empresas fora do eixo, ao menos, podem se beneficiar dos indutores regionais que foram adotados a partir de 2013, as empresas menores de São Paulo e Rio de Janeiro, ficam vulneráveis por terem que concorrer diretamente com grandes produtoras da sua região, sem o benefício das cotas.

Além de ocuparem posição mais vantajosa pelo histórico comercial e de relacionamento com os agentes da distribuição, muitas dessas empresas do eixo Rio e São Paulo possuem histórico de influência nas políticas de fomento e mantêm relação profissional com ex-diretores da agência, membros do CGFSA e representantes que atuam junto à Ancine. Como cabe a este comitê definir as diretrizes para aplicação dos recursos e também os critérios de seleção dos projetos, pode ser que haja já na definição dos programas uma tendência de atender demandas de grupos com maior visibilidade ao comitê, e de aumentar a margem de investimento em linhas que favoreçam estes interesses, o que reforça as barreiras de entrada para novos agentes.

Chama a atenção que a empresa que mais recebeu recursos para a produção cinematográfica, a Gullane Entretenimento, teve por anos no seu quadro societário Débora Ivanov, que saiu para ocupar a diretoria da Ancine. O fato, por si só, não é indício de uma relação clientelista da diretoria da agência com agentes do mercado, mas abre margem para questionamentos. A própria Ancine, em 2021, apontou possível conflito de interesses entre algumas dessas empresas que mais receberam recursos do FSA<sup>144</sup>, indicando necessidade de votar um plano de integridade para evitar condutas questionáveis e possíveis irregularidades.

---

<sup>144</sup> Conforme noticiado por BERGAMO, M. Ancine aponta possível conflito de interesses de produtoras com investimentos de fundo do audiovisual. **Folha de São Paulo**, 21 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/02/ancine-aponta-possivel-conflito-de-interesses-de-produtoras-com-investimentos-de-fundo-do-audiovisual.shtml>. Acesso em 21 de fevereiro de 2021.

## CONCLUSÕES

As políticas de regulação e fomento para a produção audiovisual nacional e independente responde a uma demanda da própria macroestrutura do setor de comunicações e do audiovisual enquanto campo de produção simbólica. Não é uma realidade específica do cenário brasileiro. Boa parte das democracias ocidentais possui uma regulação sobre as comunicações e políticas de fomento à produção local, vista como uma questão de soberania nacional. De acordo com a teoria da EPC, essas regulações não geram uma mudança substancial nas funções da indústria cultural, de enfrentamento aos monopólios. Pelo contrário, vemos mais uma vez o estado como garantidor de determinados interesses, ainda que pressões tenham levado a desenvolver ações em outro sentido como o do aumento da diversidade de vozes e promoção da cultura.

Essas políticas se legitimam diante de desequilíbrios de externos e internos do mercado. A falta desses mecanismos ameaça a liberdade de expressão, a diversidade cultural e a autonomia dos entes locais, que não conseguem competir no mercado considerando a hegemonia das produções do Estados Unidos e, notadamente no caso brasileiro, a pouca articulação entre a televisão aberta e a produção independente.

No estudo das políticas para o cinema e audiovisual brasileiro foi possível identificar um processo cíclico, descrito a partir da articulação entre cineastas e o Estado, conforme levantado na bibliografia do trabalho. Entretanto a partir do avanço tecnológico, da digitalização, da convergência e hibridização dos meios e formatos, a macroestrutura das comunicações se transformou, exigindo um novo olhar do poder público e uma nova postura dos agentes afetados por esses processos..

Durante muito tempo vigorou uma certa distinção entre os mercados de televisão e cinema. Esse afastamento histórico entre os meios foi e continua sendo um desafio das políticas contemporâneas de comunicação. A instituição de um órgão como a Ancine, e a criação de normas e políticas como a Lei do SeAC e o Fundo Setorial do Audiovisual buscaram fazer convergir a indústria do audiovisual sob uma mesma estrutura normativa, mas esbarraram em limites impostos pelos agentes nacionais hegemônicos do campo da radiodifusão, resultando numa regulação pouco afeita ao fenômeno da convergência.

Ao final desse processo regulatório as políticas do FSA e da Lei do SeAC mantiveram uma tendência de fomentar a produção nacional e independente com recursos públicos, o que atende uma demanda mais imediata dos produtores brasileiros. No entanto houve poucos avanços no que se refere à integração dessa produção numa indústria mais competitiva,

diversificada e autossustentável e também em relação ao acesso da população aos bens culturais produzidos com recursos públicos.

O resultado é que se ampliou significativamente o volume de obras produzidas, mas não se pode dizer que a produção independente tenha conquistado maior autonomia. Apesar de se ter garantido acesso aos recursos necessários para o financiamento da produção, a maior parte dessa produção não chega ao grande público pois permanecem as mesmas barreiras para que esses conteúdos sejam distribuídos e exibidos tanto na televisão aberta quanto nos novos mercados digitais.

A distribuição e a exibição dos conteúdos audiovisuais se dá num mercado altamente concentrado, caracterizado por oligopólios, monopólios e barreiras de entrada. Não há salas de cinema ou equipamentos culturais em todos os municípios, os serviços de TV por assinatura e vídeo sob demanda são caros e elitizados, e a radiodifusão continua a produzir praticamente tudo que exhibe. Apartada dos circuitos comerciais, a produção independente apenas aprofundou sua dependência em relação aos programas públicos de fomento que são esporádicos, dispersos e descontinuados.

O conteúdo estrangeiro ainda se constitui como dominante e as relações cooperativas e associativas entre conglomerados gigantes de comunicação e algumas produtoras locais, fez com que apenas obras vinculadas a esses grandes agentes tivessem capacidade de circular no mercado brasileiro. E com uma competitividade crescente entre obras nacionais no mercado interno, sobra pouco espaço para uma produção mais autônoma e diversificada. Mesmo com os instrumentos adotados para o fomentar o setor, grande parte dos filmes nacionais só pode ser vista em festivais de cinema e por um público restrito.

Ao longo de seus quase 20 anos existência, a Ancine esbarrou em contradições e dificuldades para cumprir com seus objetivos e metas institucionais. A atuação da agência até aqui foi marcada pelo desenvolvimento do audiovisual brasileiro enquanto uma indústria com foco em resultados econômicos. As ações da Ancine apenas tangenciaram objetivos ligados a promoção e acesso da cultura e mantiveram a tradição de atender os interesses da corporação cinematográfica, como se fosse uma agência dos cineastas e não do cinema, sem estruturas mediadoras com consumidores nem instâncias de planejamento. A agência se tornou um órgão fomentador do mercado, sem formulação de diretrizes políticas de intervenção cultural.

As políticas vigentes se encontram diante de velhos desafios para transformar os desequilíbrios do mercado, ampliar o número de beneficiados e garantir o acesso da população ao que é produzido. A configuração dos programas do FSA não foi capaz de garantir uma distribuição mais paritária dos agentes do campo, sobretudo quando são considerados os



critérios de raça, gênero e a experiência progressa exigida para acesso às políticas de financiamento. Ao contrário, eles mantiveram uma tendência de favorecer uma parte mais qualificada da corporação cinematográfica com histórico de relacionamento com distribuidoras e grandes programadoras de televisão e situada no eixo Rio-São Paulo. Enquanto isso um imenso número de realizadores tem acesso limitado aos recursos para a produção de obras audiovisuais como curtas, formatos, pilotos de séries, games.

Existe uma necessidade de aproximação da Ancine com a sociedade, indo além dos grandes agentes econômicos. Um passo fundamental para isso seria tirar o foco do financiamento de projetos, que acaba sempre ocupando o primeiro plano do debate, e investir na promoção de práticas culturais alternativas em cinema, que possam, tornar mais possível a promoção de novos outros olhares. Isso incluiria incentivar formas mais livres de distribuição e de exibição dos títulos produzidos, em vez de fomentar um modelo estrutural que reforça desigualdades.

Além disso, é necessário descentralizar recursos com mais programas de regionalização e pensar linhas que contemplem a variedade no perfil das empresas, de acordo com seu tamanho e experiência progressa, bem como maior diversidade em relação à raça e gênero dos proponentes a partir de indutores regionais e cotas de gênero e raça. Nesse sentido, é importante lembrar também que a produção audiovisual brasileira costuma ser realizada por classes que têm maior acesso aos recursos e ao conhecimento que possibilitam a realização audiovisual. A falta de políticas de formação e acesso contribui para deixar as classes e segmentos com menos recursos sem a oportunidade de se expressar.

Por fim é necessário uma política de comunicação que possa, de fato, enfrentar a dominação imposta por agentes internos (a verticalização da produção da Rede Globo, sem limites impostos a propriedade cruzada), e externos (a ocupação predatória das salas de cinema e dos mercados internacionais de distribuição do conteúdo audiovisual pelo produto das indústrias de Hollywood). Sem esses avanços, os produtores independentes continuarão altamente dependentes de medidas defensivas do mercado que surgem e ressurgem a cada período, e que foram até o momento insuficientes para promover maior diversidade e autonomia para o setor, e maior acesso da população ao que é produzido.

Para os produtores, também trata-se de pensar em outras formas de financiamento para além do Estado, que envolva maior compromisso com resultados, orçamentos mais baixos, financiamento coletivo, circuitos alternativos de distribuição e economias compartilhadas. Uma produção que sobrevive somente com recursos públicos, está condenada a um fraco desenvolvimento e à impossibilidade de autossustentação.

A regulação sobre os serviços prestados pela internet como o *streaming* e o *Vod*, certamente, é a fronteira fundamental para garantir um futuro para a produção audiovisual independente e nacional. Seria importante que as normas que já existem possam convergir para o ambiente digital, mantendo princípios mais fundamentais como cotas, contribuições tributárias e limites à propriedade cruzada. Ademais, é desejável que os elementos estruturais que compõem o arcabouço regulatório da Lei 12.485 permaneçam válidos e relevantes para o contínuo desenvolvimento do audiovisual nacional, e que possam ser incluídos novos indutores para aumentar a diversidade das produções (BLOTTA & FRANCISCHELLI, 2020).

Este trabalho buscou caracterizar a permanente necessidade de intervenção estatal nas políticas do setor audiovisual, para perseguir a democratização dos sistemas comunicacionais, e não apenas para fins econômicos, com tem sido pautado pelo discurso “industrialista” do cinema, marcado por avaliações de custo-benefício dos investimentos e sustentabilidade financeira da produção. Para além das rupturas aparentes, o período atual oferece a oportunidade de se refletir sobre consensos e continuidades que historicamente pautam tais políticas. É momento de ampliar o escopo regulatório de uma política de fomento necessária e lançar um olhar convergente para o futuro da indústria do audiovisual, que se redesenha como uma das formas mais significativas de comunicação da contemporaneidade.

## BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Theodor. **Indústria cultural e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ALEM, Nichollas de Miranda. **O Direito Econômico da Cultura: uma análise dos gastos públicos indiretos com cultura**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2017.
- ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. “**Cineastas e a formação da ANCINE (1999-2003)**”. Dissertação Mestrado. PPGIS - UFSCAR, São Carlos. 2010.
- ALVES, Elder P. Maia. **A expansão do mercado de conteúdos audiovisuais brasileiros a centralidade dos agentes estatais de mercado – o FSA, a ANCINE e o BNDES**. Cad. CRH [online]. 2016, vol.29, n.78, pp.477-494.
- AMANCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme**. Niterói: EdUFF, 2000.
- AMANCIO, Tunico. Pacto cinema e Estado: Os anos da Embrafilme. In: GATTI, André (Org.). **EMBRAFILME e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008.
- AMÂNCIO, Tunico.; BAHIA, Lia; Notas sobre a emergência de um novo cenário audiovisual no Brasil nos anos 2000. In: **Contracampo**. Niterói, n. 23. Agosto de 2010.
- ASCENSÃO, José de Oliveira. **O Direito Autoral**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- ASCENSÃO, J. de Oliveira. Direitos de autor e conexos inerentes à colocação de mensagens em rede informática à disposição do público. In. **Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João Lumbrales**. Lisboa: Coimbra Editora, 2000, pp. 411-424.
- AUTRAN, Arthur. **O Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro**. 2005. Tese (Doutorado em Multimeios) Instituto de Artes, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- AUTRAN, A. Paulo Emílio e a constituição das bases da pesquisa histórica sobre cinema no Brasil . **Revista USP**, [S. l.], n. 60, p. 114-121, 2004. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i60p114-121. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13309>. Acesso em: 4 mar. 2020.
- AUTRAN, Arthur. O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje. In: MELEIRO, Alessandra (Org.). **Cinema e mercado**. São Paulo: Escrituras (Indústria cinematográfica e audiovisual brasileira), 2010.

AUTRAN, A. & F.; FERNANDES, M. R. A Ancinav e os conflitos no meio cinematográfico. **REVISTA. CONTRACAMPO**, v. 36, p. 07-22, 2017.

AUMONT, Jacques; MARIE, Michel. **Dicionário teórico e crítico do cinema**. São Paulo: Texto & Grafia, 2009.

BAHIA, Lia. Políticas de integração entre cinema e televisão no Brasil. In: SANTOS, R.; COUTINHO, A. (orgs.). **Políticas públicas e regulação do audiovisual**. Curitiba: CRV, 2012, pp. 79-100.

BAHIA, Lia. **Discursos, políticas e ações**. São Paulo: Itaú Cultural e Iluminuras, 2012.

BARRETO, Helena Martins do Rego. **O mercado de comunicações brasileiro no contexto da convergência**: análise das estratégias da América Móvil e do Grupo Globo. 2018. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2018.

BARNETT, S. What's wrong with media monopolies? A lesson from history and a new approach to media ownership policy. **MEDIA@LSE Electronic Working Papers**. No 18. 2010

BASTOS, Manoel. **Indústria Cultural e capitalismo tardio**: Origens da Economia Política da Comunicação no Brasil em Mercado Brasileiro de Televisão. Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación, 1(142), 187-202, 2019. DOI:<https://doi.org/10.16921/chasqui.v1i142.4121>

BENJAMIN, Walter. A Obra de Arte na Época de suas Técnicas de Reprodução. In. **Textos Escolhidos**. São Paulo: Victor Civita, 1975.

BERNADET Jean-Claude. **Cinema brasileiro**: propostas para uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BERNADET, Jean-Claude. e GALVÃO, Maria Rita. **Cinema**: repercussão em caixa de eco ideológica. São Paulo, Brasiliense, 1983.

BLOTTA, Vitor & FRANCISCHELLI, Giovanni. Convergência midiática e regulação convergente: dinâmicas e políticas do audiovisual da internet. **Revista Eptic** - VOL. 22, Nº 3, SET.-DEZ. 2020, p.45-65

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Indústria cultural**: informação e capitalismo. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.

BOLAÑO, César. **Mercado Brasileiro de Televisão**. São Paulo: EDUC, 2004

BOLAÑO, César. La problemática de la convergencia informática-telecomunicaciones-audiovisual: un abordaje marxista. In: MASTRINI, Guillermo; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Ed.). **Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina**. Buenos Aires: Ed. Biblos, 1999. p. 29 – 47.

BOLAÑO, César. Economia política da comunicação e da cultura: breve genealogia do campo e das taxonomias das indústrias culturais. São Paulo: Itáu Cultural, 2010.

BOLAÑO, C.; HERSCOVIVI, A.; MASTRINI, G. “Economía política de la comunicación y La cultura: una presentación”. In: BOLAÑO, C.; MASTRINI, G. (eds.). **Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina**. Buenos Aires: Biblos, 1999, pp. 9-25.

BOLAÑO, C; MANSO, C. (2012). Para uma economia política do audiovisual brasileiro. Cinema, televisão e o novo modelo de regulação da produção cultural. In: MELEIRO, Alessandra (org.). **Cinema e economia política**. São Paulo: Escrituras, pp.87-100.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *As Regras da Arte: Gênese e Estrutura do Campo Literário*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BRITTOS, Valério Cruz. Multiplicidade e globalização na televisão brasileira. **Revista Eptic On-line**, v. 2, n. 1, jan.-jun. 2000.

BRITTOS, Valério Cruz. Televisão e barreiras: as dimensões estética e regulamentar. In: JAMBEIRO, Othon; BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério (Org.). **Comunicação, informação e cultura: dinâmicas globais e estruturas de poder**. Salvador: Edufba, 2004. p.15-42.

BUTCHER, Pedro. **A dona da história: origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CABRAL, Eula Dantas. **Políticas de comunicação e de cultura acessíveis à sociedade: o projeto EPCC**. In: CABRAL, Eula Dantas. (Org.). **Desafios das políticas de comunicação**. São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2019

CANDIDO, Marcia Rangel; MORATELLI, Gabriela; DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João. **A Cara do Cinema Nacional: gênero e cor dos atores, diretores e roteiristas dos filmes brasileiros (2002-2012)**. Textos para discussão GEMAA, n. 6, 2014, pp. 1-25.

CANDIDO, Marcia Rangel; CAMPOS, Luiz Augusto & FERES JÚNIOR, João. **A Cara do Cinema Nacional: gênero e raça nos filmes nacionais de maior público (1995-2014)**. Textos para discussão GEMAA, n. 13, 2016, pp. 1-20.

CANCLINI, Néstor Garcia. **Consumidores e cidadãos**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

CANCLINI, Néstor Garcia. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CALABRE, L. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. **Revista Extraprensa**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020. DOI: 10.11606/extraprensa2020.170903. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/170903>. Acesso em: 4 mar. 2021.

CARIBÉ, Pedro Andrade Lei da tv paga: desafios modernos e globais do cinema brasileiro e/ou independente. **Revista Eptic**, Vol. 18, nº 2, maio-agosto, 2016

CARVALHO, Milena Times. **Políticas culturais de acesso ao cinema no Brasil: os desafios do Programa Cinema Perto de Você**. 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Sociedade) - Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2015

CELIKATES, Robin. Constituent Power Beyond Exceptionalism: Irregular Migration, Disobedience, and (Re-)Constitution, In: **Journal of International Political Theory**, 15 (2019), 1, 67-81

COSTA, Flavia Cesarino. Primeiro Cinema. In: MASCARELLO, Fernando. **História do Cinema Mundial**. Campinas, SP: Papirus, 2006

COUTINHO, Angélica. Notas sobre o cinema popular brasileiro. In: COUTINHO, Angélica; SANTOS, Rafael. (Org.). **Políticas públicas e regulação do audiovisual**. Curitiba: CRV, 2012

- DOS SANTOS, Rafael. Ambiente Cultural, Diversidade e democratização dos produtores. In: COUTINHO, Angélica; SANTOS, Rafael. (Org.). **Políticas públicas e regulação do audiovisual**. Curitiba: CRV, 2012
- FERNANDES, Marina Rossato. **Ancinav**: análise de uma proposta. Dissertação (Mestrado em Imagem e Som), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, 2014.
- FISCHER, Frank. Discourse versus Advocacy Coalitions: interpreting policy change and learning. IN: Fischer, Frank. **Reframing Public Policy**. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford University Press, 2003.
- FREEDMAN, Des. **The Politics of Media Policy**. Cambridge: Polity Press, 2008.
- FREITAG, Bárbara. **A Teoria crítica ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1984
- GALVÃO, Alexander Patez. **O Cinema Brasileiro da Retomada**: a autossustentabilidade é possível? (2003). Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- GALVÃO, Alex Patez. A cadeia de valor ramificada: uma ferramenta analítica para a análise econômica do setor audiovisual. In: MOREIRA, Sonia Virginia (Org). **Indústria da comunicação no Brasil**: Dinâmicas da Academia e do Mercado. Rio de Janeiro: UERJ; São Paulo: Intercom, 2015
- GATTI, André Piero. **Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993-2003)**. Tese (Doutorado em Multimeios), Instituto de Artes, Unicamp, Campinas, 2005.
- GOMES, Paulo Emílio Salles. **Cinema**: Trajetória no Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Trad. Carlos N.Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 2.
- HABERMAS, J. **Theory of Communicative Action**, Vol. I. (Trad. Thomas McCarthy, Boston: Beacon, 1984
- HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. 2ª ed. trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. 1 e 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HORKHEIMER, Max, ADORNO, Theodor W. *Dialética do Esclarecimento. Fragmentos Filosóficos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

IKEDA, Marcelo Gil. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. (2011). Dissertação (Mestrado em Comunicação). Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

IKEDA, Marcelo Gil. Crônica de uma separação: as políticas públicas para o audiovisual e o estímulo à produção independente. **Revista Eptic**, Aracaju, v. 14, n. 3, p. 27-47, set./dez, 2012.

IKEDA, Marcelo Gil. As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da retomada. **Revista Eptic**, Aracaju, v. 17, no 3, p.163-177, 2015.

IKEDA, Marcelo Gil. O Art. 3º da Lei do Audiovisual e as políticas públicas para o setor audiovisual na "retomada". **I Encontro Internacional de Direitos Culturais**. 2012.

IKEDA, Marcelo GIL. Paradoxos das políticas públicas para o cinema a partir dos anos 90. 2010. Anais Eletrônicos. **XIV SOCINE Sociedade Brasileira de Estudos do Audiovisual**, 2010

JAMBEIRO, Othon; MORAIS, Kátia Santos de;. Por uma economia política do audiovisual no capitalismo global. **Revista Eptic**, Aracaju, v. 22, No 3, p.185-204, set.-dez. 2020

JORGE, Marina Soller. **Cinema Novo e Embrafilme: Cineastas e Estado pela Consolidação da Indústria Cinematográfica Brasileira**. Campinas, SP: dissertação de mestrado. Pós Graduação em Sociologia do IFCH, Unicamp, 2002.

LEITE, Ana Flávia Cabral Souza. **Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação**. (2015). Dissertação (Mestrado em Estudos Culturais). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

LIMA, Venício A.. de. Regulação das comunicações: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011

LIPOVETSKY, Gilles.; SERROY, Jean. **A estetização do mundo: viver na era do capitalismo artista**. São Paulo: Cia das Letras, 2015. p. 471-491

LOPES, Denise Maria. Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da Lei 12.485. In: **Revista Eptic**. Aracaju, v. 17, n.2, p. 39-56, maio-ago. 2015.

MARCUSE, Herbert. **A Dimensão Estética**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.



- MARCUSE, Herbert. **Eros e civilização**. São Paulo: Círculo do Livro, s/d.
- MARCUSE, Herbert. **Contra-revolução e revolta**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.
- MARSON, Melina Izar. **Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine**. São Paulo: Escrituras, 2012.
- MELEIRO, Alessandra (Org). **Cinema no mundo: indústria, política e mercado**. v. 2. São Paulo: Escrituras Editora, 2007.
- MELO, Luís Alberto Rocha. O cinema independente carioca dos anos 1950. **RECINE - Revista do Festival Internacional de Cinema de Arquivo**, v. 10, n.10. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013
- MORAIS, Kátia Santos de. **Produção independente, mercados de televisão e a Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil**. Tese (Doutorado em Comunicação). Faculdade de Comunicação. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018.
- MORAIS, Kátia Santos de. Cota de tela (Lei nº 12.485/2011) e a produção independente na TV paga. **Significação: Revista de Cultura Audiovisual**, [S. l.], v. 46, n. 52, 2019. DOI: 10.11606/issn.2316-7114.sig.2019.147815. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/significacao/article/view/147815>. Acesso em: 4 jan. 2021.
- MORAIS, Kátia Santos de. Do apogeu à crise da política audiovisual brasileira contemporânea. Chasqui. **Revista Latinoamericana de Comunicación** n. 142, diciembre 2019 - marzo 2020 (Sección Monográfico, pp. 215-232)
- NAGIB, Lúcia. **O cinema da retomada**. São Paulo: Editora 34, 2002.
- ORTIZ, Renato. **A Moderna Tradição Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- RAMOS, José Mário Ortiz. **Cinema, Estado e lutas culturais: anos 50/60/70**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- RAMOS, Fernão (org.). **Historia do Cinema Brasileiro**. São Paulo: Art Editora, 1987.
- RAMOS, Fernão. O lugar do cinema. In. FABRIS, Mariarosaria et al (Org.) **SOCINE III, Estudos de Cinema**. Porto Alegre: Sulina, pp.35,48
- REIS E SILVA, João Guilherme Barone. Estrutura Institucional, desempenho e assimetrias do cinema brasileiro nos anos 2000. In: Santos, Rafael.; Coutinho, Angélica. (Orgs.). **Políticas públicas e regulação do audiovisual**. Curitiba, PR: CRV, pp. 11-27, 2012
- RIBEIRO, Djamila. **Pequeno manual antirracista**. São Paulo: Companhia das letras, 2019.

- RIDENTI, Marcelo S. Caleidoscópio da cultura brasileira (1964-2000). In: Miceli, Sergio; Pontes, Heloísa. **Cultura e sociedade: Brasil e Argentina**. São Paulo: Edusp, 2014. p.21-71.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: itinerários e atualidade. In: BOLAÑO, César; GOLIN, Cida e BRITTOS, Valério (Org.). **Economia da arte e da cultura**. São Paulo: Observatório do Itaú Cultural, 2010, p.51-71
- SADOUL, Georges. **História do Cinema Mundial – volume 1**. Lisboa: Horizonte, 1983.
- SAGAN, Carl. **Cosmos**. São Paulo: Companhia das Letras. 2017.
- SANTOS, Suzy. **Uma convergência divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro**. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação). Faculdade de Comunicação. Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/6058>. Acessado em 02/02/2019.
- SCHWARTZ, Gilson. **Iconomia**. 1. ed. Salvador: UFBA, 2019
- SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Annablume, 1996.
- SIMIS, Anita. A Globo entra no cinema. In: Brittos, Valério e Bolaño, César (Orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.
- SIMIS, Anita. “Cinema independente” no Brasil. In. **Revista Brasileira de História da Mídia** vol. 7 n. 1, jan./jun. São Paulo: 2018.
- SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 113-155.
- SIMIS, Anita. Marcos na exibição de filmes no Brasil. In: **Políticas Culturais em Revista**. Salvador, v. 10, n. 2, p. 59-94, jul./dez.2017.
- SCORSIM, Ericson Meister. **Direito das Comunicações: serviços de telecomunicações (móvel pessoal e telefonia fixa), acesso à internet, TV por radiodifusão e TV por assinatura**. Curitiba: edição do autor, 2016.
- SOUZA LIMA, Heverton. **A Lei da TV Paga: impactos no mercado audiovisual**. (2015) Dissertação (Mestrado em Meios e Processos Audiovisuais). Escola de Comunicação e Artes. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- THOMPSON, K.; BORDWELL, D. **Film History: an introduction**. 2. ed. New York: McGraw-Hill Higher Education, 2003.

VANNUCHI, Camilo Morano. **Direito humano à comunicação**: fundamentos para um novo paradigma na regulação dos meios no Brasil. 2020. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

XAVIER, Ismail. **O Desafio do Cinema**: A Política do Estado e a Política dos Autores. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

XAVIER, Ismail. **Cinema brasileiro moderno**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

WASKO, Janet. **How Hollywood Works**. Londres: Sage, 2003.

WASKO, Janet. Introdução. In: MELEIRO, Alessandra (org). **Cinema no mundo**: indústria, política e mercado - Europa. São Paulo: Escrituras, v. 4, 2007a, pp. 17-26.

WASKO, Janet. **Movies and Money**: Financing the American Film Industry. Norwood, NJ: Ablex Publishing, 1982.

WASKO, Janet, "The study of the political economy of the media in the twenty-first century," **International Journal of Media & Cultural Politics** 10, no. 3: 259-271. 2014

### Fontes Primárias

ANCINE. Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013.

\_\_\_\_\_. **Atas de Reuniões do CGFSA.** Disponível em: <http://fsa.ancine.gov.br/normas/atas-reunioes-cgfsa>

\_\_\_\_\_. **Regulamento Geral do PRODAV.** Disponível em <http://fsa.ancine.gov.br/normas/regulamento-geral-do-prodav>

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do FSA (2008 a 2017).** Disponível em <https://fsa.ancine.gov.br/resultados/relatorios-de-gestao>

\_\_\_\_\_. Análise dos investimentos do FSA em produção de obras audiovisuais destinadas ao mercado inicial de salas de exibição. Disponível em <https://fsa.ancine.gov.br/?q=resultados/relatorios-gerenciais>

\_\_\_\_\_. **Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual.** Disponível em <https://fsa.ancine.gov.br/?q=resultados/relatorios-gerenciais>

\_\_\_\_\_. **Relatório das chamadas de desenvolvimento do Fundo Setorial do Audiovisual -FSA.** Disponível em <https://fsa.ancine.gov.br/?q=resultados/relatorios-gerenciais>

BRASIL. Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências, de 20 de julho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, D., 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.437. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional -CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. de 28 de Dezembro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória no 2.228-1, de 06 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional de Cinema e dá outras providências, de 28 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.485. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 12 de setembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2011.