

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO E ARTES

LIA NUNES

Panorama histórico das políticas de Estado para o cinema no Brasil:

perspectivas de uma indústria (1896-2020)

São Paulo

2021

LIA NUNES

**Panorama histórico das políticas de Estado para o cinema no Brasil:
perspectivas de uma indústria (1896-2020)**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Meios e Processos Audiovisuais.

Área de concentração: Poéticas e Técnicas

Orientadora: Profa. Dra. Maria Dora Genis Mourão.

**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)

Nunes, Lia

Panorama histórico das políticas de Estado para o cinema no Brasil: perspectivas de uma indústria (1896-2020) / Lia Nunes; orientadora, Maria Dora Genis Mourão. - São Paulo, 2021.
125 p.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Meios e Processos Audiovisuais / Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo.

Bibliografia
Versão corrigida

1. Estado. 2. Políticas públicas. 3. Cinema brasileiro. 4. Indústria do cinema. 5. Incentivo.. I. Genis Mourão, Maria Dora. II. Título.

791.43

CDD 21.ed. -

Elaborado por Alessandra Vieira Canholi Maldonado - CRB-8/6194

Nome: NUNES, Lia

Título: Panorama histórico das políticas de Estado para o cinema no Brasil: perspectivas de uma indústria (1896-2020)

Dissertação apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Meios e Processos Audiovisuais.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Dedico esta pesquisa a todos que acreditam na política como ferramenta transformadora para sociedades mais justas e sustentáveis.

Agradecimentos

À Prof. Dra. Cecília Antakly de Mello pelo pontapé inicial.

À orientadora Profa. Dra. Maria Dora Genis Mourão por abraçar temática à margem dos deleites usuais, mas relevante para nossa almejada indústria.

“Todo cinema nacional é um ato de resistência que tem como objetivo tornar-se autossustentável, por uma questão de direito econômico e dignidade cultural” (DAHL, 2000, p.96).

Resumo

NUNES, Lia. **Panorama histórico das políticas de Estado para o cinema, no Brasil:**

perspectivas de uma indústria (1896-2020). 2021. 125 f. Dissertação (Mestrado em Meios e Processos Audiovisuais) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Pouco mais de cem anos, datam os primeiros registros sobre o mercado do cinema brasileiro. Iniciado com a atividade de exibição e totalmente dependente de infraestrutura importada para funcionar, a cinematografia nacional traça seu caminho com sucessivas tentativas de instalar, no país, essa indústria autossuficiente. Articulações da sociedade civil, da mídia, e de profissionais representantes dos diferentes elos dessa cadeia comercial influenciaram as diversas formas de mediações do Estado, durante sua história. Esta dissertação objetiva proporcionar uma ampla visão das intercessões Estatais, através de um panorama das principais políticas públicas de Estado, instituídas durante, aproximadamente, um século de história, e analisar suas contribuições – ou não – para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. Com base em pesquisas pautadas em bibliografias representativas de cada período, e, também, na análise de mais de cinquenta legislações, construiu-se um cenário das políticas públicas de Estado para o Brasil, no período proposto e pôde-se observar que, até o ano de 2020, não foi possível instalar uma indústria do cinema no país. Não há que se falar em ausência de mediações e interferências do Estado como fator contribuinte ao fracasso, mas sim em políticas de governo - e não de Estado -, às vezes ineficientes, tardias e/ou demasiadamente assistencialistas, que não estimularam o mercado a se estruturar e se desvencilhar delas, para trilhar o próprio caminho rumo à autossustentabilidade. O cinema brasileiro, diferentemente da televisão, tornou-se dependente dos sucessivos apoios Estatais para continuar sobrevivendo no concorrido negócio do entretenimento.

Palavras-chave: Estado. Políticas públicas. Cinema brasileiro. Indústria do cinema. Incentivo.

Abstract

NUNES, Lia. **Historical overview of State policies for cinema in Brazil: perspectives of an industry (1896-2020)**. 2021. 125 f. (Master) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

The first records of the Brazilian cinema market date back around a hundred years ago. It has begun with the exhibition activity and was totally dependent on imported infrastructure to work and since then the national cinematography try to set its path with successive attempts to install a self-sufficient industry in the country. Articulations from civil society, the media, and professionals representing the different areas of this commercial environment have influenced the various forms of State mediation throughout its history. This dissertation aims to provide an overview of the state intercessions, through an analysis of the main state public policies adopted during approximately a century of history, and to analyze their contributions – or not – to the development of the national film industry. Based on research of representative bibliographies of each period, and also on the analysis of more than fifty legislations, a scenario of State public policies during the proposed period was built and it was observed that, until the year 2020, it was not possible to install a film industry in the country. It was not a lack of public policies that causes the failure, but rather the governments - and not State – policies, that seemed sometimes inefficient, late and/or welfare, which did not encourage the market to structure itself towards self-sustainability. Brazilian cinema, unlike television, became dependent on successive State support to continue surviving in the competitive business of entertainment.

Keywords: State. Public policy. Brazilian cinema. Film industry. Incentive.

Lista de siglas

ABC	Associação Brasileira Cinematográfica
ACPB	Associação Cinematográfica dos Produtores Brasileiros
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
ANCINAV	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAIC	Comissão de Auxílio à Indústria Cinematográfica
CBC	Congresso Nacional de Cinema Brasileiro e Congresso Brasileiro de Cinema
CMC	Comissão Municipal de Cinema
CNC	Conselho Nacional de Cinematografia
CSC	Conselho Superior de Cinema
CONCINE	Conselho Nacional do Cinema
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CFC	Comissão Federal de Cinema
CPB	Certificado de Produto Brasileiro
CGFSA	Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual
CPF	Comissão Federal de Cinema
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DFB	Distribuidora de Filmes Brasileiros
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DNI	Departamento Nacional de Informações
DNP	Departamento Nacional de Propaganda
DOP	Departamento Oficial de Publicidade
DPDC	Departamento de Propaganda e Difusão Cultural
EMBRAFILME	Empresa Brasileira de Filmes S.A
FICART	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNC	Fundo Nacional da Cultura
FUNCINES	Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional

FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
GEIC	Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica
GEDIC	Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
GEICINE	Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica
INCE	Instituto Nacional de Cinema Educativo
IN	Instrução Normativa
INC	Instituto Nacional do Cinema
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MINC	Ministério da Cultura
MPAA	Motion Pictures Association of America
MPPDA	Motion Picture Producers and Distributors of America
OCA	Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual
PAQ	Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro
PAR	Prêmio Adicional de Renda
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PNC	Plano Nacional de Cultura
PT	Partido dos Trabalhadores
PDM	Plano de Diretrizes e Metas
PRODAV	Programa de Apoio do Desenvolvimento do Audiovisual
PRODECINE	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
RECINE	Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica
SAv	Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual
SEC/PR	Secretaria da Cultura da Presidência da República
SCDF	Serviço de Censura de Diversões Públicas
SNIC	Sindicato Nacional da Indústria Cinematográfica
SNIIC	Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais

Sumário

1	Introdução	13
2	Incipiência Estatal no cinema	17
2.1	Prósperos artesãos	17
2.2	Um artifício para a ascensão nacionalista.....	21
3	Ensaio de uma indústria	29
3.1	Sonhos possíveis da Atlântida, Vera Cruz e Maristela.....	33
3.2	A politização do setor cinematográfico.....	39
3.3	Precursos dos suportes sistemáticos à produção.....	42
3.4	Apoio e influências dos órgãos consultivos.....	46
3.5	O discurso anti-industrial e a indústria da <i>Boca do Lixo</i>	52
4	Intervencionismo Estatal da ditadura militar	60
4.1	Convergência política na Embrafilme.....	64
4.2	O Estado mínimo da Era Collor.....	69
5	Da regulação ao protagonismo Estatal	73
5.1	A “privatização” do cinema.....	75
5.2	A re-politização do cinema.....	79
5.3	Fundo Setorial do Audiovisual.....	89
6	Conclusão	94
	Referências	103
	Apêndice A	114

1. Introdução

Os primeiros registros de políticas públicas de Estado relacionadas ao cinema, no Brasil, datam, aproximadamente, de cem anos. Desde então, articulações do setor discursam e agem em prol da criação de uma indústria cinematográfica brasileira. Contudo, dados mostram que mesmo com tantos esforços voltados à essa industrialização, em pleno 2020, profissionais da área estão unindo esforços e recursos não para desenvolver, produzir e comercializar suas obras, mas sim para que o setor não morra e que o cinema brasileiro não mingué quase a zero, como ocorreu em 1990, na Era Collor, diante das ações praticadas pelo governo de Jair Bolsonaro, na cultura. Tal situação é prova contundente de que as atitudes públicas executadas, em quase cem anos de história, unidas às práticas de mercado, não foram suficientes para formar, no Brasil, uma indústria cinematográfica economicamente viável e autossustentável.

A fábrica de sonhos e de mitos depende de uma lógica industrial para continuar existindo. E é por isso que a política cultural, no caso do cinema, insere-se, em vários países, numa lógica industrial. Na França, argumenta-se, desde a primeira metade do século XX, que, assim como o Estado foi crucial na construção das indústrias nuclear, automobilística e militar, ele tem um papel a desempenhar no desenvolvimento da indústria de filmes (SOUSA, 2018, p.27).

Para esta dissertação, assume-se uma definição própria e simples, de indústria audiovisual: a produção e a comercialização de conteúdo audiovisual de maneira contínua, com retornos sobre os investimentos passíveis de manter todos os elos da cadeia produtiva em funcionamento, sem a dependência de fomento público direto.

De acordo com a tese defendida por Autran (2012), o pensamento industrial cinematográfico brasileiro, entre os anos de 1924 a 1990, sempre foi consenso - exceto num pequeno período do Cinema Novo - na ideologia dos profissionais e teóricos da área, mas nunca se concretizou. Segundo o autor, para que o cinema brasileiro possa existir, é necessário haver a estruturação da atividade como uma indústria e “tanto para Vinicius de Moraes quanto para Alex Vianny, a industrialização requer dois fatores: o apoio do Estado [...] e a união do meio cinematográfico na defesa de seus interesses” (AUTRAN, 2012, p.41). A história mostra que o segundo fator foi crucial para que o primeiro acontecesse, mas, mesmo com a existência de ambos no percurso, a indústria ainda não se concretizou.

O fracasso em se construir e executar organizações de Estado que contribuíssem para o desenvolvimento e a consolidação da tão almejada indústria brasileira, em cem anos de história, é um ponto de atenção para esta pesquisa. Diversas iniciativas foram colocadas em

prática através de diferentes mecanismos de regulação e regulamentação, durante a trajetória do cinema do país – leis, decretos, resoluções, medidas provisórias, instruções normativas, regulamentos, dentre outros -, e muitos deles foram derrubados tempos depois, quer por interesses públicos, quer por interferência da mídia ou, até mesmo, por conveniência de grupos privados, lobistas, que articularam politicamente para essas mudanças, em diferentes épocas. A vulnerabilidade do cinema brasileiro pode ser explicada por diferentes fatores, e as políticas instituídas pelo Estado, para o setor, desde os primórdios dos anos 1930, foram o principal deles. Entretanto, mesmo com tantos percalços na jornada de nosso herói, é possível identificar relativos sucessos intermitentes na tentativa de industrializar o cinema, a exemplo de experiências como as da Cinédia, da Atlântida, o breve período da Vera Cruz, além das produções marginalizadas da *Boca do Lixo*.

Desde seus primórdios, os filmes se mostraram como forma poderosa de expressão cultural e artística. Um empreendimento comercial custoso, porém nem sempre lucrativo, revelando-se um dos segmentos mais representativos da indústria cultural mundial. A mídia e o entretenimento representam, atualmente, a terceira maior indústria do mundo e estimativas da PricewaterhouseCoopers (2018) apontaram que o setor poderá movimentar ao redor de US\$ 2,4 trilhões, em 2022. Não é à toa, que muitos interesses privados estão e sempre estiveram em jogo e impulsionam as articulações políticas para o setor.

Os Estados Unidos não só foram visionários nas prospecções das potencialidades do cinema - tanto comercial como culturalmente - como foram um dos primeiros países a investir em fortes e poderosas políticas de Estado para o setor, além de estruturarem *lobbies* mundiais. Essas ações permitiram que o país roubasse o domínio europeu de exportação de filmes pelo mundo, característico até a Primeira Guerra Mundial e se tornasse uma potência quase hegemônica no segmento, além, do principal foco de atenção para as políticas e articulações do setor, na maioria dos países do mundo contemporâneo. É comum encontrar atualmente, medidas protecionistas em grandes potências como Canadá, França e Inglaterra, desenvolvidas com o intuito de proteger seus mercados internos da dominação norte-americana. Como afirma Pereira (2012), desde sempre os Estados Unidos enxergaram o entretenimento como um ativo econômico e cultural. O presidente norte-americano Franklin Roosevelt (1933-1945) fazia constantes declarações sobre a importância do cinema hollywoodiano para a disseminação do *American way of life*, atividade essa em grande parte consonante com as estratégias de Estado para o país.

Do ponto de vista prático, pode-se dizer que o cinema é um negócio que envolve grandes somas de dinheiro e uma complexa divisão do trabalho que abrange três elos principais

da engrenagem: produção, distribuição e exibição. Quando eles são dominados por uma mesma empresa ou grupo econômico, tem-se a verticalização da indústria, muito praticada nos Estados Unidos e, com alguns ensaios no Brasil. Apesar da interdependência entre eles, as disputas por fatias do mercado e por poder persuasivo junto ao Estado para o desenvolvimento de regimes para o setor, marcaram as relações entre os três elos no decorrer da história e os transformaram, com base nos conceitos de Bourdieu (2006), em “adversários cúmplices”. O estabelecimento de sistemas, advindos de tais influências, poucas vezes se mostraram ideais para a consolidação de uma indústria autossuficiente. Somam-se a esse fato, as instabilidades políticas e econômicas intrínsecas ao país. A título de exemplo, entre 2016 e 2020, existiram três presidentes da república e cinco Ministros da Cultura, até a extinção do Ministério da Cultura (Minc) por Jair Bolsonaro, efetivada em janeiro de 2019, transformado em Secretaria de Cultura. O fim do Minc representou um rebaixamento estratégico da importância dada ao setor, alinhado às propostas do novo governo. Tais instabilidades acabam por influenciar o não estabelecimento de políticas de Estado, mas na adoção de estratégias que atendem a interesses e ideologias específicas. Portanto, de diferentes maneiras e intenções o Estado legislou perante o setor e, para cada ação do Estado ou tentativas de, houve reações do mercado. A recíproca também é verdadeira. Demandas, articulações e pressões vindas do mercado e da mídia, acabaram por influenciar a formulação ou a destituição de políticas previamente estabelecidas, bem como estimular ou impossibilitar iniciativas privadas, importantes para o desenvolvimento do cinema nacional, em diferentes momentos da história.

Este estudo se debruçará sobre um resgate e um mapeamento comentado das principais políticas públicas de Estado, ao longo da história do cinema brasileiro entre os anos de 1896, quando realizou-se a primeira exibição cinematográfica no Brasil, e 2020, metade do mandato de Jair Bolsonaro. Percebendo a grande quantidade de idas e vindas, na definição dessas políticas cinematográficas nacionais, o recorte feito nesta dissertação, propõe um mapeamento focado naquelas que contribuíram de alguma maneira para estabelecer uma relação entre Estado e mercado, estimulando ou prejudicando o desenvolvimento, a consolidação de tão almejada indústria. A dissertação objetiva ainda, lançar uma luz sobre o impacto e as consequências das políticas na estruturação do mercado cinematográfico nacional como um todo. Portanto, análises qualitativas ou estéticas dos filmes brasileiros produzidos no período abordado, não serão foco desta pesquisa. O longo intervalo de tempo estudado, se, por um lado, não permite um aprofundamento detalhado, por outro, contribuirá para um entendimento macro do leitor sobre a relação entre Estado e mercado cinematográfico durante um espaço significativo de sua história, evidenciado por seus movimentos cíclicos. Para que o

panorama fosse factível, uma vez que não há registros históricos de períodos tão extensos e o acesso a fontes primárias praticamente inexistiu, tendo em vista a situação pandêmica que se estendeu por mais da metade do período deste trabalho, a pesquisa baseou-se em uma varredura e compilação de dados bibliográficos encontrados em livros de pesquisadores e jornalistas relacionados ao tema ora proposto que, ao serem agrupados e somados à leitura das respectivas legislações citadas, proporcionaram uma dimensão do processo histórico envolvido. Para tanto, destacaram-se nesta escrita, pesquisadores como Anita Simis, Arthur Autran, Randal Johnson, Jean-Claude Bernardet, Melina Marson e Marcelo Ikeda, que publicaram estudos envolvendo o tema, em períodos históricos específicos, com olhares também específicos sobre ele. Somou-se às contribuições desses pesquisadores, as críticas ácidas de Paulo Emilio Sales Gomes e Alex Vianny, bem como publicações do cineasta e gestor Gustavo Dahl.

Para facilitar o entendimento dos processos históricos relacionados as políticas públicas voltadas ao cinema vividos no país, assumiu-se a ordem cronológica na narrativa dos fatos, exceção feita a pequenos acontecimentos que serão expostos em blocos para melhor elucidação sobre o tema. Subdividida em quatro capítulos marcados pelo tipo de envolvimento Estatal no mercado, esta dissertação perpassará por diferentes ciclos do mercado cinematográfico. Considerar-se-ão as diversas influências sofridas pelo Estado e a complexa rede de fatores externos e internos ao sistema vigente, que orientaram as tomadas de decisões, execução e acompanhamento dos regimes públicos, como jogos políticos, ideologias e arranjos voltados a interesses de grupos específicos, nacionais ou internacionais. Alguns parênteses serão feitos para acontecimentos não representativos de políticas públicas propriamente ditas, mas que se mostraram importantes para o entendimento das relações estabelecidas entre atores sociais, mercado cinematográfico e Estado, de cada período retratado.

Para um melhor entendimento do estudo, é importante ressaltar que, no Brasil, próximo ao ano 2000, a terminologia *política cinematográfica* passou a ser substituída pelo termo *política audiovisual*, advindo das inovações tecnológicas relativas à captação de imagens, bem como da convergência nas tecnologias de difusão que não permitiram mais a segmentação prática entre cinema, televisão e o *streaming*, já que o consumo, independente das mídias ou do equipamento utilizado, passou a ser um só: o do audiovisual. Consequentemente, as macro políticas para o setor também passaram, em sua maioria, a caminharem juntas.

2. Incipiência Estatal no cinema

2.1 Prósperos artesãos

Nos primórdios da cinematografia brasileira, a produção pré-1930 pôde ser considerada um cinema artesanal. Os exibidores, até então principais *players* do negócio, eram representantes da classe média e agiam de maneira isolada. Não havia influência formal do Estado e a representatividade do cinema brasileiro, na escala de priorização de ações públicas, era modesta, tendo em vista o pouco interesse do público pelas produções nacionais de ficção, na época conhecidas como filmes de enredo ou posados, e a conseqüente baixa importância cultural, comercial e econômica que a cinematografia nacional representava. O mercado era dominado por produções principalmente europeias e as norte-americanas começavam a trilhar seu caminho rumo à hegemonia. Mesmo que incipiente, o mercado brasileiro, como um todo, dependia de infraestrutura importada para funcionar.

Em 8 de julho de 1896, aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, o que foi considerada a primeira exibição cinematográfica no Brasil. Há controvérsias e poucos registros formais de quem foi o responsável pela apresentação, todavia, sabe-se que nem o *Omnigrapho*, nome dado à invenção dos Lumière no Brasil, nem os filmes projetados, eram nacionais. Ao contrário do que muitos imaginam, o mercado cinematográfico brasileiro teve início com a atividade exibidora. Com práticas itinerantes, os exibidores circulavam, por curtas temporadas, de cidade em cidade, exibindo filmes, em sua maioria, Europeus, uma vez que ainda não havia produções locais. De acordo com os estudos de Johnson (1987), em 1897 foi inaugurada a primeira sala de exibição fixa no Brasil, o *Salão de Novidade Paris*, na cidade do Rio de Janeiro, do italiano Paschoal Segreto. Anos depois, ao redor de 1907, houve um aumento significativo do número de salas de exibição com programação regular no país e a competição entre elas gerou uma melhora significativa na qualidade das projeções. O cinema passou a ser considerado então, uma diversão popular, despertando o interesse de empreendedores também para a produção de filmes.

Paschoal Segreto, exibidor consagrado, foi o primeiro a se arriscar na produção de filmes brasileiros, importando da Europa em 1898, com a ajuda de seu irmão Afonso Segreto, uma câmera Lumière e filmou o que, embora sem registro oficial, foi considerado o primeiro filme feito no Brasil. Quando o navio ainda adentrava a Bahia de Guanabara no Rio de Janeiro, Afonso Segreto fez uma tomada de menos de um minuto. A partir de então, ele passou a registrar eventos políticos e imagens cotidianas locais, principalmente ligadas à elite carioca,

exibindo-as logo na sequência, em seu circuito exibidor. Esses registros caracterizaram os primórdios do cinema nacional e desencadearam uma sequência de produções brasileiras que, mesmo com a grande quantidade de filmes de enredo importados no mercado, conseguiram conquistar o público. “A incipiente indústria cinematográfica brasileira continuou a crescer e prosperar durante a década, produzindo cerca de cem (curtas-metragens) por ano, entre 1908 e 1911, período conhecido como a Bela Época do cinema brasileiro” (JOHNSON, 1987, p.27, tradução nossa). De acordo com ele, durante esse período, apesar da falta de dados concretos sobre o setor, houve uma coexistência pacífica entre os filmes nacionais e os estrangeiros, uma vez que o número de salas de exibição era grande e havia espaço para todos. “A medida, porém, que o comércio internacional vai se estruturando e se fortalecendo, a ocupação do mercado interno torna-se cada vez mais concorrida e diminuem as possibilidades da produção brasileira alcançar espaço nas salas de exibição e também de conquistar o público” (BERNARDET, 1991, p.12).

A partir de 1912, a indústria cinematográfica norte-americana se organizou para atuar em escala mundial, procurando ocupar espaços conquistados por produções europeias, severamente afetadas pela I Guerra Mundial, a partir de 1914, que proporcionou uma vantagem competitiva aos *Yankees*. Até então, o domínio das exportações de filmes para o Brasil era principalmente da França, Itália, Alemanha, Suécia e Dinamarca. Com grandes conglomerados empresariais, trustes, e articulações políticas, os EUA intensificam a presença de seus filmes em âmbito internacional global e, no Brasil, não foi diferente. Aos poucos, com a conquista do território brasileiro pelos filmes estadunidenses e a promissora expansão do mercado local, as grandes distribuidoras americanas começaram a se interessar em abrir filiais no país. A Fox foi a primeira a se instalar, em 1915. Na sequência, a Paramount em 1916, a Universal em 1921, a MGM em 1926, a Warner Brothers em 1927 e a Columbia em 1929. Nesse meio tempo, em 1922, William Hays fundou a *Motion Picture Producers and Distributors of America* (MPPDA)¹, uma associação comercial privada que representava politicamente os interesses dos oito maiores estúdios de cinema de Hollywood ao redor do mundo, com formação inicial: Paramount Pictures, 20th Century Fox, Loews, Universal Pictures, Warner Bros., Columbia Pictures, United Artists e RKO Pictures.

Como consequência das fortes ações norte-americanas para sua indústria

¹ Willian Hay, junto com a fundação da associação, criou um sistema regulatório de auto censura dos filmes norte-americanos para evitar a interferência do governo na produção, que ficou conhecido como *O código Hay*, aplicado às obras até 1968. Em 1945 o nome da associação foi alterado para *Motion Pictures Association of America* (MPAA). Em 1968, o presidente da MPAA Jack Valenti, criou um novo sistema regulatório, utilizado até os dias de hoje.

cinematográfica, em 1922, eles já ocupavam 80% do mercado nacional de cinema (JOHSON, 1987). Então, algumas iniciativas de “resistência” a este domínio puderam ser observadas na história da cinematografia do Brasil, com o episódio conhecido por *Ciclos Regionais* caracterizados pela formação de polos de produção espalhados pelo país, principalmente no interior de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Esses *Ciclos Regionais* lançaram nomes importantes para o cinema, a exemplo de Humberto Mauro, mas foram insuficientes para conter a hegemonia internacional da época. A reação brasileira a tal cenário, de acordo com os estudos de Autran, foi que o “pensamento industrial cinematográfico, visando dar solução para as constantes “crises” de produção do cinema brasileiro, tornou-se recorrente a partir de 1924” (AUTRAN, 2013, p.23). Alguns sinais de preocupação com o setor começavam a ebulir, principalmente através das frequentes publicações na mídia sobre o assunto, encabeçadas pelas revistas *Para Todos*, *Selecta* e alguns anos depois, a *Cinearte*. Apesar de não haver, até então, uma organização formal para o estímulo à criação da indústria, houve uma contribuição importante para a formação de uma “consciência cinematográfica nacional” (SIMIS, 1996, p.69) e para os próximos passos dados pelo setor.

Cientes do estrangulamento do mercado e sem condições de concorrer com os filmes norte-americanos, começam as articulações para pedir amparo ao Estado na regulação do setor cinematográfico. O jornalista Mário Behring, ainda na revista *Para Todos*, defendia a produção dos “naturais” (como eram chamados os documentários na época), com o argumento de que tais filmes eram uma boa forma de divulgar o país no exterior, e também eficientes para uso pedagógico. Adhemar Gonzaga, jornalista e exibidor, une-se a Behring em 1925, pedindo que o governo revisasse as taxas alfandegárias para importação de películas virgens, única forma de captação de imagens existente, uma vez que o valor cobrado pelo Estado, para as importações, era o mesmo que de filmes importados prontos, gerando uma desigualdade comercial significativa para os produtores nacionais. Pediam ainda, juntamente com Pedro Lima, a exibição compulsória de filmes nacionais nas salas de exibição. Os pedidos levaram anos para serem atendidos e, em 1929, o Brasil figurava como o sétimo maior mercado consumidor de filmes norte-americanos, perdendo apenas para Reino Unido, França, Austrália, Argentina, Canadá e Alemanha (VARIETY, 1930, p.12).

Em paralelo à articulação do setor focada nos filmes de enredo e nos naturais, no Governo de Washington Luís (1926-1930), nomes como Joaquim Canuto Mendes de Almeida, Rui Barbosa e Jonathas Serrano, fomentaram a ideia e defenderam a importância do uso do cinema como ferramenta pedagógica, estimulando as primeiras ações governamentais nesse sentido. Em 1927, foi criada a Comissão de Cinema Educativo do Distrito Federal, composta

por professores da rede pública, produtores e diretores de documentários. A comissão, dentre outras ações, propôs uma exposição de aparelhos cinematográficos, ocorrida em 1929, no Rio de Janeiro, para ampliar os conhecimentos desses equipamentos e produtos, e contou com palestras, distribuição de catálogos e difusão bibliográfica sobre o tema. Um ano antes, em 1928, promulgou-se o Decreto nº 3.281, que definia a reforma do ensino técnico profissional do Distrito Federal, proposta por Fernando de Azevedo - então diretor geral da Instrução Pública do Distrito Federal - que incluía o cinema educativo nas escolas e determinava que todas elas, em todos os níveis de ensino, deveriam ter salas destinadas à instalação de aparelhos de projeção para fins meramente educativos. Mas, até 1931, apenas algumas iniciativas regionais como em São Paulo e no Distrito Federal, haviam implementado esse cinema nas escolas. Importante observar que essas determinações plantaram sementes para as ações do Estado que estavam por vir nos anos seguintes, mas não foram suficientes para despertar o interesse da prática cinematográfica educativa pelos produtores, que preferiam produzir os naturais e/ou os cinejornais², com temáticas locais, propagandas políticas ou comerciais, muitas vezes encomendados pelo próprio Estado ou pela elite econômica e política.

Bernardet (1991) aponta que, se por um lado o cinema educativo constituiu fator importante para o não desenvolvimento da indústria cinematográfica na época, por outro, possibilitou a manutenção de profissionais no setor, bem como o desenvolvimento, em paralelo, de algumas iniciativas pontuais de produção de filmes de enredo ou posado, isto é, filmes de ficção. Como os assuntos locais tratados nos curtas documentais não interessavam aos distribuidores de filmes de ficção internacionais, mas interessavam à plateia local, criou-se uma área de livre comércio para a produção e exibição de tais obras. Temáticas como futebol, carnaval, quermesses, melhoria das rodovias e grandes acontecimentos políticos, eram assuntos constantemente abordados nessas obras, encomendadas por uma elite política e financeira, que queria promover seus feitos. Atentos e dependentes dessas oportunidades de mercado, os produtores “cavavam” os financiamentos dos filmes, na maioria das vezes produzindo obras que atendiam aos interesses dos financiadores. Não à toa, tais práticas foram batizadas como *Cavação*. Tais encomendas financiavam a produção regular dos naturais e dos cinejornais, mas não agradavam os críticos e os historiadores.

[...] De modo geral esses cinegrafistas eram malvistas; eles tinham que descolar a grana, qualquer trambique valia, e o filme resultante nem sempre

² Cinejornais eram produções de curta duração, com temáticas diversas, que levavam informação ao espectador. Veiculadas nas salas de cinema, podem ser considerados os precursores da informação audiovisual.

era lá aquela maravilha. Às vezes nem filme havia. Eram os “cavadores” e não havia quem não desancasse os cavadores, atribuíam-se-lhes todos os males do cinema brasileiro (BERNARDET, 1991, p.27).

Mas, mesmo sujeitos a tantas críticas, foram esses “cavadores”, com seus naturais e cinejornais, que possibilitaram a continuidade das produções cinematográficas brasileiras e a sobrevivência dos produtores nacionais por muito tempo, não os filmes de enredo.

No final da primeira república, a indústria brasileira de cinema possuía um papel insignificante no mercado nacional de filmes de enredo e o cinema nacional engatinhava como indústria (JOHNSON, 1987). Uma mistura entre a falta de interesse dos exibidores em comercializar os filmes brasileiros e o desinteresse do público em assistir as produções nacionais de enredo, contribuíam para tal cenário. De acordo com os estudos de Autran (2013), procurando contradizer os argumentos dos exibidores que alegavam que o domínio dos filmes norte-americanos se dava pela preferência do público por obras de melhor qualidade, Adhemar Gonzaga e Pedro Lima lançam, na revista *Cinearte*, a campanha: “Todo filme brasileiro deve ser visto”. Mesmo impulsionada pela onda nacionalista estimulada pela mídia, marcada também pelas revoluções de 1924 e de 1930, e o público se mostrar mais aberto às produções nacionais, a indústria brasileira de cinema da época não conseguiu se estruturar.

Por mais que em certos períodos funcionasse essa publicidade, por mais que o nacionalismo do público tenha assegurado o sucesso de alguns filmes, principalmente os voltados para os sertões, para os índios, este sentimento nacionalista, não mais que a almejada boa qualidade, com certeza não bastava para alterar a estrutura do mercado cinematográfico no Brasil” (BERNARDET, 1991, p.31).

2.2 Um artifício para a ascensão nacionalista

A partir de 1930, os produtores brasileiros “adquiriram um mínimo de espírito associativo e ensaiaram em conjunto algumas reivindicações junto aos poderes públicos” (GOMES, 2001, p.59), e a disponibilidade e o interesse para o diálogo com a classe do governo de Getúlio Vargas, abriram as portas para a ascensão das discussões cinematográficas na agenda política do Estado, agora com um viés também cultural e não apenas pedagógico. O governo provisório pós revolução de 1930, possuía uma visão clara da importância do cinema – principal meio de comunicação de massa da época depois da imprensa, já que a televisão ainda não existia - para difundir sua ideologia, bem como para direcionar a educação nas escolas públicas do país. Portanto, discursava a favor da inclusão do cinema como importante ferramenta para a integração nacional e para o desenvolvimento industrial, o que contribuiu para uma significativa

mudança na relação entre o mercado de cinema e o Estado no Brasil.

Após a revolução armada de 1930, assume a presidência do Brasil, Getúlio Vargas (1930-1945). A Era Vargas, como ficou conhecido seu primeiro governo, foi marcada pela centralização do poder e pelo populismo, arraigados pela articulação e uso estratégico da propaganda política. A atuação do novo governo no mercado cinematográfico, atendendo em parte às reivindicações do setor originadas anos antes, deu-se em todos os segmentos, deixando a atividade cinematográfica de ser regida apenas por regras mercadológicas. O Estado passou a regular a atividade com políticas voltadas ao setor e, com isso, articulou diferentes frentes de trabalho, buscando garantir, acima de tudo, a difusão de sua ideologia nacionalista e desenvolvimentista, inaugurando um novo relacionamento do cinema com o poder.

A união – e desunião - do meio cinematográfico começa a se consolidar e a pleitear ações do Estado em diferentes esferas. Em 1931, os importadores estrangeiros e alguns exibidores brasileiros fundaram a Associação Brasileira Cinematográfica (ABC). Advinda de uma crise econômica gerada pela baixa do câmbio que encareceu as importações de filmes, a Associação pleiteava, junto ao Estado, redução de tarifas aduaneiras para facilitar a importação de filmes virgens e prontos. Como reação dos produtores locais a possíveis concessões aos importadores, em janeiro de 1932, criou-se o primeiro grupo comercial focado no desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional: a Associação Cinematográfica dos Produtores Brasileiros (ACPB), da qual o presidente Getúlio Vargas participava como Presidente de Honra. Posteriormente, em 1938, foi a vez da criação do primeiro sindicato do setor, o Sindicato dos Técnicos de Cinema, que curiosamente não discursava em prol de melhores salários e/ou condições de trabalho para seus associados, mas sim a favor do desenvolvimento da indústria cinematográfica. A união entre a ACPB e o Sindicato – e seus técnicos sindicalizados - formou o que Autran (2013) chamou de “frente única” de defesa do setor junto ao Estado, rumo à industrialização.

A ACPB, composta por membros representantes dos diferentes setores - produção, distribuição e exibição -, atuava como mediadora entre os interesses governamentais e a iniciativa privada, ideologicamente unindo profissionais do setor num mesmo objetivo: desenvolver a indústria do cinema no país. Autran (2013) afirma que tal união foi fundamental para as articulações e conquistas junto ao Estado, com o início da regulamentação da indústria incipiente.

A estreia da primeira, de muitas, medidas Estatais com o intuito de dar à indústria um mínimo de estabilidade para seu desenvolvimento, foi o Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932. Também conhecida por *Lei da Obrigatoriedade do Complemento Nacional*,

regulamentou uma pequena parte do mercado cinematográfico brasileiro, como a nacionalização do serviço de censura, tanto para filmes nacionais como importados, antes feita regionalmente. Instituiu a obrigatoriedade de um certificado emitido pelo Ministério da Educação e Saúde Pública como autorização mandatória para os filmes serem exibidos nas salas de cinema, e estipulou o recolhimento da Taxa Cinematográfica para a Educação Popular. Taxa essa que era recolhida ao Departamento Nacional do Ensino, responsável por definir seu uso posterior. Em seu Art. 12, o decreto estabeleceu o que pode ser considerada a primeira tentativa do que conhecemos hoje como *cota de tela*, ou seja, a obrigatoriedade de exibição de um cinejornal, infantil ou filme brasileiro educativo, antes dos *programas*³ estrangeiros exibidos nas salas de cinema. A Comissão de Censuras era também responsável pela definição do filme nacional que seria veiculado para cumprimento da cota. Considerada uma vitória para alguns críticos e profissionais do setor, tais reivindicações datavam da década de 1920, e levou cerca de 12 anos para serem atendidas pelo Estado.

O decreto criou ainda, o Convênio Cinematográfico Educativo, com o objetivo de garantir a produção de cinejornais com temáticas brasileiras para exibição quinzenal nas salas comerciais, dar apoio ao cinema escolar, promover exibições de obras infantis quinzenais, incentivar e prover facilidades econômicas às empresas produtoras, distribuidoras e exibidores brasileiros, incluindo a redução ou isenção de taxas e impostos, inaugurada com uma redução de 15% para a importação de filmes prontos e filmes virgens. Em seu Art. 22, determinou a criação de um órgão técnico, futuro Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), para a definição de processos relativos à difusão cultural nacional (BRASIL, 1932).

Após serem implementadas, - mesmo não integralmente, uma vez que a fiscalização era precária e muitas determinações não eram cumpridas - as exigências do decreto geraram euforia no mercado produtor e um resultado significativo no aumento das produções nacionais da época, visto que era preciso abastecer as salas exibidoras com filmes brasileiros para o cumprimento das cotas estabelecidas. A demanda era tamanha que “constituiu-se, então, a Distribuidora de Filmes Brasileiros (DFB), para evitar que a fiscalização ficasse prejudicada e para que não houvesse concorrência” entre as distribuidoras (SIMIS, 1996, p.112). De iniciativa privada, a DFB congregava os principais produtores - incluindo Adhemar Gonzaga, que participou ativamente de sua fundação -, que garantiram o escoamento de seus trabalhos e o Estado, a visibilidade de suas ações. Mas, se por um lado comemorou-se o resultado imediato

³ Os *programas* eram um conjunto de filmes curtos ou longos, exibidos nas salas de cinema em uma mesma sessão. Não necessariamente as sessões da época eram compostas por apenas um longa-metragem, como são atualmente.

do decreto, por outro, historiadores e críticos de cinema se opunham de certa maneira à legislação, alegando que tais medidas não contribuíram para a formação da indústria cinematográfica, uma vez que, na visão deles, continuava privilegiando os filmes importados. Paulo Emílio, argumentava que:

Todas as medidas tomadas em favor da classe cinematográfica brasileira tinham o sentido de abrir maiores facilidades para a importação. Os legisladores preocupavam-se mesmo, com o desemprego nos setores menos favorecidos da corporação. A solução encontrada era a redução dos direitos de importação dos filmes impressos, que segundo o terceiro considerando do decreto nº 21.240 de 4 de abril de 1932 “virá permitir a reabertura de grande número de casas de exibição, com o que lograrão trabalho numerosos desempregados” (GOMES, 2001, p.65).

Apesar de incipiente, a ideia de que só a partir da produção de filmes em quantidade, possível apenas com a industrialização, chegar-se-ia à qualidade técnica e artística necessária à comercialização dos filmes brasileiros, unida às demandas causadas pela *Lei da Obrigatoriedade do Complemento Nacional*, gerou sucessivas tentativas de industrialização do cinema no Brasil a partir desse período, baseadas principalmente no modelo hollywoodiano do *studio system*, a exemplo das empresas Cinédia (1930), Atlântida (1941), Vera Cruz (1949) e Maristela (1950), dentre outras menos expressivas. As tentativas, em sua maioria fracassadas, foram importantes para o amadurecimento do mercado rumo à industrialização, abrindo as portas para a produção nacional em grande escala, incluindo as bem-sucedidas chanchadas, porém mal vistas, aos olhos dos cinéfilos e críticos.

Caracterizadas por produções de baixo orçamento e artesanais, as chanchadas (expressão pejorativa derivada da palavra espanhola “chancho”, que significa “porco”), lotaram as salas de cinema entre a década de 1930 e meados de 1950, mesmo consideradas produções vulgares pelos intelectuais. Caracterizavam-se, em sua maioria, por comédias musicais estreladas por grandes astros do rádio, a exemplo de Carmem Miranda, e, posteriormente, pelos comediantes Oscarito e Grande Otelo. A música, elemento majoritário e recorrente nos filmes, vinculava esse gênero ao advento do cinema sonoro que chegara ao Brasil em 1929, e com os problemas cotidianos do país, satirizados em uma linguagem de fácil compreensão. Produzidas principalmente no Rio de Janeiro, para um mercado já dominado pelos produtos norte-americanos, as chanchadas conseguiram manter produção e visibilidade contínua durante quase três décadas (RAMOS, 2000).

Entre sua fundação, no Rio de Janeiro, pelo jornalista e cineasta Adhemar Gonzaga, em 1930 a meados da década de 1940, a Produções Cinédia, - posteriormente Cinédia Estúdios

- dominou a produção das chanchadas com comédias musicais e roteiros esquemáticos baseados no teatro de revista, no circo e na rádio. A Cinédia pode ser considerada a primeira iniciativa privada de cinema industrial do país e é a empresa cinematográfica brasileira mais antiga ainda em atividade. Com investimentos pesados em infraestrutura, incluindo a importação de equipamentos sofisticados, mão-de-obra e formação de técnicos e artistas, produziu ao redor de 53 longas-metragens próprios, 700 cinejornais e mais de 200 documentários, além de inúmeros curtas-metragens. Em sua primeira fase, voltou-se para a locação de infraestrutura na produção de cinejornais, dos chamados complementos de programas, aproveitando a brecha do Decreto nº 21.240 que instituiu sua obrigatoriedade nas exhibições, investiu na produção de curtas-metragens e arriscou em longas-metragens arrojados, com liberdade de criação aos realizadores, incitando ao experimentalismo estético e temático, até o lançamento do primeiro grande fracasso da empresa, *Ganga Bruta* (1933), de Humberto Mauro, que fez Adhemar Gonzaga repensar o rumo da empresa em busca de alternativas mais simples e rentáveis (RAMOS, 2000).

Ainda em 1933, Gonzaga aproximou seu modelo de negócio do sistema verticalizado e fundou a Distribuição Cinédia, que em pouco tempo, não só conquistou o mercado, como também ofertou à classe, distribuição coletiva de filmes, e ampliou o escopo do negócio com a migração para a DFB. A DFB foi responsável pelo lançamento de alguns dos maiores sucessos de bilheteira da década, dois deles produzidos pela Cinédia: *Alô, Alô Carnaval* (1936), dirigido pelo próprio Gonzaga e, o marco do cinema brasileiro dos anos 1930, *Bonequinha de Seda* (1936), de Oduvaldo Vianna.

A partir de 1934, em busca de um produto mais acessível ao grande público interno e beneficiando-se com a transição do cinema mudo para o sonoro, Gonzaga apostou na associação com o empresário e técnico americano Wallace Downey - considerado por muitos o pai do gênero “musicarnavalesco” - e, em temáticas populares, características das comédias musicais e carnavalescas – precursoras das chanchadas -, mudando o rumo da Cinédia. Porém, o mesmo sucesso de público de *Alô, Alô Carnaval* e *Bonequinha de Seda* não se repetiu nos filmes seguintes. Os gastos não foram sequer compensados, e a empresa endividou-se. Com isso, as produções próprias deixaram de ser prioritárias e os estúdios e equipamentos da Cinédia foram locados para terceiros e, em partes, o terreno em São Cristóvão foi vendido pouco a pouco, até sua totalidade. “Seja como for, a Cinédia conseguiu subsistir, nessa primeira fase, até 1951, tendo grande papel na formação de técnicos e artistas, e praticamente garantindo, durante a década ingrata de 1930, a continuidade da produção cinematográfica brasileira” (VIANY, 1987, p.153). Mesmo que a história da Cinédia terminasse aqui, ela já teria deixado sua importante contribuição à indústria cinematográfica brasileira.

No início dos anos 1950, São Paulo despontava como importante polo de produção e Adhemar Gonzaga mudou a empresa para lá, na tentativa de reerguê-la e associou-se à Companhia Cinematográfica Maristela. Sem sucesso, em 1956, voltou ao Rio de Janeiro e instalou, em Jacarepaguá, uma grande infraestrutura cinematográfica que voltava a ser locada para outras produções, acolhendo, também, o cinema publicitário e a TV que iniciou suas atividades no Brasil em 1950, influenciada pelo jornalista fundador da TV Tupi, Assis Chateaubriand e conquistava seu espaço no país. A Cinédia retomou timidamente as produções próprias, além de participar, a partir de 1966, de concorrências públicas e produções de curtas-metragens para o Instituto Nacional de Cinema (INC). Com a morte de Adhemar Gonzaga, 1978, suas filhas assumiram a companhia e, dentre idas e vindas, Alice Gonzaga redirecionou a operação da empresa para a recuperação e a organização do acervo histórico de filmes e documentos da Cinédia, o que tornou a atividade prioritária da empresa .

Apesar do relativo sucesso da Cinédia, ao analisar a política realizada na época e os impactos da iniciativa do Estado no mercado cinematográfico, Johnson (1987) afirma que o Decreto nº 21.240 atendia um pouco de cada pleito feito pelos diferentes setores do negócio: importadores, distribuidores, produtores nacionais e educadores, mas não contribuiu para o desenvolvimento da indústria nacional, uma vez que apenas três dos seus 24 artigos tratavam do cinema como uma indústria, o que instituía uma redução de 15% nas tarifas alfandegárias de importação de filmes virgens e os dois que determinavam e detalhavam a exibição compulsória de conteúdo brasileiro antes dos *programas* internacionais. E, apesar da exibição compulsória ter impulsionado a produção e a visibilidade dos filmes nacionais, inaugurou-se uma das principais áreas de conflito entre exibidores e produtores, polêmica que se arrasta até os dias de hoje.

No mesmo período desse decreto, a terra do Tio Sam vivia a industrialização de sua produção, conhecida como Época de Ouro de Hollywood (1920 – 1940). O governo do presidente Herbert Hoover (1929-1933) alinhava a política externa cinematográfica da Casa Branca às ações da MPAA, e à continuidade da estratégia de fortalecer a disseminação do cinema norte-americano pelo mundo. Tamanha foi a importância dada à contribuição dessa indústria ao país, que o Hoover chegou a proferir a frase: “Onde entra o filme americano, vendemos mais automóveis americanos, mais casquetes, mais vitrolas americanas” (FORD, 1968, p. 76) unindo, assim, os interesses comerciais ao *soft power*⁴ e a disseminação do

⁴ *Soft power* foi um conceito criado no final dos anos 1980, por Joseph Nye, que definiu a capacidade política de influenciar e persuadir, através da cultura e/ou ideologia, sem uso de força militar ou coerção.

American way of life.

Cientes do impacto mercadológico das ações estadunidenses no mercado nacional, em seu relatório de 1934, a ACPB aclamou por novas intervenções do Estado, incluindo o subsídio direto para a produção de filmes brasileiros. Para a “frente única”, a consolidação da indústria nacional dependia também de uma revisão, por parte do Estado, das concessões feitas aos interesses de grupos internacionais - em especial o norte-americano - o que despertou inclusive, certa xenofobia alinhada ao discurso do então governo de Getúlio Vargas, nacionalista e autoritário, que entendia que o cinema brasileiro poderia ser usado como instrumento de integração nacional.

Todavia, não foi com o Decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934, que se acolheu essas reivindicações. Exceto por uma singela proteção ao produtor nacional, prevista no Art. 6º, que instituiu uma redução de 50% do valor da taxa de censura a ser recolhida pelos filmes nacionais em relação aos filmes importados, e isentava os filmes educativos. As medidas foram, em parte, ofuscadas pelas demais determinações do decreto que trilhavam o maior controle dos meios de comunicação de massa pelo Estado, que aconteceria, definitivamente, alguns anos à frente. O decreto de 1934, formalizava a criação do DPDC, previsto no Decreto nº 21.240 e, posteriormente, transformado em Departamento Nacional de Propaganda (DNP), 1938, e no polêmico Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), 1942. O DPDC respondia pelos “[...] problemas relativos ao rádio, ao cinema e à cultura física” (BRASIL, 1934). A sequência de decretos e leis que compunham a caminhada do Estado rumo ao controle dos processos comunicacionais do país, iniciou em 1931, com a Criação do Departamento Oficial de Publicidade (DOP). Em 1932, o escopo de atuação do órgão de propaganda foi ampliado e previu a criação do DPDC, efetivada em 1934, que englobava, agora, as diferentes mídias, incluindo o cinema que se tornara mais relevante, frente ao seu poder midiático de massa.

Meses antes da instauração do Estado Novo (1937-1946), por Getúlio Vargas, em 13 de janeiro de 1937, sancionou-se a Lei nº 378 que, dentre diversas definições para a saúde e a educação, criou, no Art. 40, o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), baseado em discussões feitas antes de 1930. Subordinado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, “[...] destinado a promover e orientar a utilização da cinematographia, especialmente como processo auxiliar do ensino, e ainda como meio de educação popular em geral” (BRASIL, 1937), a obra de Edgard Roquette-Pinto, com a colaboração de Humberto Mauro, concretizada pelo Poder Legislativo, incluiu a nomeação do próprio Roquette-Pinto a diretor do Instituto. O INCE, primeiro órgão do Estado voltado exclusivamente para o cinema, mesmo dotado de uma função pedagógica, “[...] serviu como escola para diretores e documentaristas, roteiristas, montadores,

técnicos de som e trucadores de filmes de curta-metragem, além de promover a integração do cinema educacional do país” (PEREIRA, 1973, p.293). Todo processo de revelação, montagem, gravação de som, copiagem e filmagem em estúdio, era realizado pelo instituto, que existiu e produziu conteúdo durante quase trinta anos, até ser incorporado pelo Departamento do Filme Educativo, em 1966. O INCE também adquiriu centenas de filmes e roteiros de produtores brasileiros para circulação nas escolas e instituições educativas.

Em 1942, Roquette-Pinto publicou um relatório com os resultados alcançados pelo INCE, que incluía projeções em mais de mil escolas e institutos de cultura, organização de uma filmoteca, e a produção de filmes escolares silenciosos e sonoros que rodaram os circuitos de exibição. Até 1941, o INCE montou cerca de duzentos filmes e distribuiu em escolas, centros culturais operários, agremiações esportivas e sociedades culturais. Se, por um lado o INCE ajudou a manter uma produção cinematográfica constante, durante anos, ensaiando um possível início de industrialização do setor, por outro, pode-se entender que o INCE “[...] não teve uma ação decisiva na formulação de medidas de estímulo industrial ao cinema brasileiro, e sua criação, de certa forma, a retardou, por dar a falsa impressão de estar o poder público cuidando de seu fomento, quando, na verdade, atendia unicamente ao setor educativo e cultural” (SIMIS, 1996, p.36).

3. Ensaio de uma indústria

O último período da Era Vargas, Estado Novo, foi ditatorial, marcado pela centralização ainda maior do poder, desdobrada em um alto grau de autoritarismo e censura no país. Entretanto, figura como um marco importante na história industrial do cinema brasileiro e classifica-se como o primeiro período em que o setor foi pensado como indústria pelo Estado, com importantes ações para sua consolidação, incluindo medidas protecionistas, mesmo dotadas de dirigismo. “No pensamento industrial da época, foi o ápice no que se refere à concepção da ligação entre Cinema e Estado” (AUTRAN, 2012, p.88). A produção não foi estatizada integralmente, mas era intermediada pelo Governo com financiamentos e orientações ideológicas.

Em 1938, com a sequência da centralização do controle dos meios de comunicação de massa, criou-se o DNP, dirigido por Lourival Fontes. O departamento assumiu diversas funções como editar a *Hora do Brasil* (programa de rádio criado em 1935 que vai ao ar até hoje, popularmente conhecido como *A voz do Brasil*); realizar a personalização das propagandas; controlar o conteúdo a ser veiculado na abertura das sessões de cinema, sempre com o objetivo de divulgar aspectos positivos do país; realizar a educação cívica e difundir a cultura estadonovista pelo país. O DNP serviu como órgão de transição entre o originário DPDC, instituído pelo Decreto nº 24.651/34 e o DIP, Decreto-Lei nº 1.915/39, cuja essência era a mesma de seus precursores, todavia com poderes ampliados e centralizados e com diretrizes mais restritivas, instituídas pelo Decreto-Lei nº 1.949/39. Ambos os decretos estabeleceram rígidas regulações para os meios de comunicação de massa, incluindo o cinema, a imprensa, o rádio, o teatro e a indústria fonográfica. A criação do DIP, subordinado diretamente ao Presidente da República e igualmente liderado por Lourival Fontes, legitimou o perfil centralizador e controlador do Estado Novo, com o objetivo de “[...] produzir e difundir sua concepção de mundo para o conjunto da sociedade, estabelecer sua hegemonia, sem descartar, no entanto, a coerção” (SIMIS, 1996, p.53).

O DIP favoreceu os aliados ao governo, com a política dirigida para a propaganda do Estado. A centralização das operações para controle da atividade cinematográfica, explicitada nos decretos, exigiu uma série de registros obrigatórios, a exemplo, o cadastramento de todos os produtores e operadores de câmeras do Brasil no DIP e a proibição de utilizar qualquer aparelho cinematográfico por estrangeiros sem uma licença concedida pelo DIP. Cabia a esse órgão, inclusive, a avaliação sobre a “boa qualidade técnica” dos filmes brasileiros a serem exibidos antes dos internacionais, visto que “os filmes nacionais que contiverem

propaganda comercial, industrial ou particular, não serão considerados de "boa qualidade", para os efeitos do disposto no art. 33, salvo se essa propaganda for de interesse nacional, a juízo do DIP” (BRASIL, 1939, Art. 38). Foram instituídos, ainda, incentivos e privilégios para os filmes assim definidos: “Serão considerados educativos, a juízo do D.I.P., os filmes que divulguem conhecimentos instrutivos, morais ou artísticos, ou contribuam, de diversas maneiras, para aprimorar a formação espiritual, a educação social e o valor intelectual ou artístico da assistência” (BRASIL, 1939, Art. 21). O DIP era dotado de uma estação radiofônica e estúdios de filmagem e montagem próprios. Na prática, significava que suas atribuições permitiam ter o poder de controlar os filmes a serem exibidos obrigatoriamente nas salas de cinema, principalmente, propagandas do governo (SIMIS, 1996).

Se, por um lado, o Decreto-Lei nº 1.949/39 causou polêmicas e restrições de atuação nesse campo, relacionadas ao DIP, por outro, estabeleceu algumas medidas protecionistas ao cinema nacional, como a inclusão da exibição forçada de pelo menos um filme em longa-metragem por ano, no circuito comercial das salas de cinema, inaugurando a obrigatoriedade de exibição do longa-metragem brasileiro. A taxa alfandegária para importação de filmes prontos aumentou, a de filmes virgens, diminuiu e a Taxa Cinematográfica para a Educação Popular, sofreu uma série de mudanças em prol do cinema nacional, praticando diferentes tarifas para cada tipo de filme. Os educativos ficaram isentos do recolhimento, os nacionais pagavam apenas uma vez pela taxa, independente do número de cópias e os importados tiveram taxa maior, incluindo a das cópias, caso as mesmas não fossem realizadas no Brasil. Os filmes de produção estrangeira podiam gozar dos mesmos benefícios relacionados ao recolhimento das taxas dos filmes brasileiros, caso: filmassem no Brasil; tivessem temáticas brasileiras; e/ou fossem falados em português (BRASIL, 1939). Importante notar neste caso, mesmo que timidamente, um direcionamento do estímulo às produções locais, por empresas estrangeiras. Alterou-se ainda, através do mesmo decreto, o destino dado aos recolhimentos da Taxa. Se antes ela ficava sob os cuidados do Departamento Nacional do Ensino, agora, parte das arrecadações seria destinada a prêmios anuais para os melhores filmes brasileiros, escolhidos diretamente pelo DIP, além da subvenção para a realização de cópias para o acervo do próprio DIP.

O decreto ainda previa que, “dentro das leis e regulamentos em vigor, o Governo poderá conceder aos produtores de filmes nacionais favores especiais, de modo a facilitar o maior desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional” (BRASIL, 1939, Art. 122).. Já o polêmico Art. 50, instituiu que os importadores deveriam adquirir, no percentual de 10% da quantidade anual dos adquiridos no exterior, os filmes brasileiros, do mesmo gênero, para

exportação. Tal artigo, unido às novas exigências, causou grande insatisfação nos importadores desses filmes. A embaixada dos EUA pressionou o Itamaraty alegando quebra de acordo comercial, com base no Acordo Comercial Brasil-Estados Unidos, de 1935⁵ e oito meses após a publicação do Decreto-Lei nº 1.949/39, o governo cedeu à pressão e publicou o Decreto-Lei nº 2.541/40, igualando novamente os recolhimentos da Taxa Cinematográfica para a Educação Popular entre filmes importados e nacionais (SIMIS, 1996).

Embora fossem claras as menções de estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, nesse momento, Johnson (1987) afirma que a industrialização do setor até os anos 1940 ainda era vista mais sob a esfera pedagógica e patriota, do que econômica.

Ao dar continuidade ao intervencionismo e controle das atividades cinematográficas, Vargas sancionou o Decreto-Lei nº 4.064/42, e instituiu a isenção do recolhimento da Taxa de Censura para o filme nacional, além de arroxar a atuação dos exibidores com regulamentações para o setor e inaugurar um sistema de divisão de receitas para exibidores, distribuidores e produtores, similar ao existente até os dias de hoje. O preço mínimo da locação para os exibidores - maneira como era realizada a intermediação comercial -, dos filmes brasileiros em longa-metragem foi tabelada em 50% da renda da bilheteria, deduzindo-se as despesas com os demais filmes do programa e publicidade. Para a intermediação das distribuidoras, ficou estabelecida uma comissão máxima de 30% fora do Distrito Federal e 20% no Distrito Federal. O mesmo decreto criou ainda, o Conselho Nacional de Cinematografia (CNC), subordinado ao DIP, liderado mais uma vez por Lourival Fontes e composto por representantes dos produtores cinematográficos brasileiros, distribuidores de filmes nacionais, sindicato de exibidores e importadoras de produções estrangeiras.

O CNC, caracterizado como primeiro grupo consultivo criado pelo Estado, objetivava estudar e fazer recomendações para promover, regular e fiscalizar o cinema brasileiro e a relação entre os agentes de mercado. Contudo, o número de representantes das produções brasileiras igualou-se ao de representantes de exibidores e de importadores, fato que enfraqueceu a política protecionista e inverteu sua lógica, a exemplo da fixação de tarifas especiais reduzidas, concedidas, exclusivamente, aos filmes norte-americanos, enquanto perdurasse a situação criada pela guerra, legitimada pelo Decreto-Lei nº 5.825, de 16 de setembro de 1943 (SIMIS, 1996).

Aproximadamente cinco meses antes do fim do governo, Vargas assina o Decreto-

⁵ Assinado em 2 de fevereiro de 1935, o acordo determinava a manutenção ou redução de tarifas para diversos itens do comércio Brasil-EUA, dentre eles, os filmes.

Lei nº 7.582/45, extingue o DIP e cria o Departamento Nacional de Informações (DNI). Apesar de agora reportar ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o DNI possuía funções semelhantes ao antigo DIP e, de acordo com os estudos de Simis (1996), em termos práticos, não impactou de maneira diferente a indústria cinematográfica brasileira, mantendo o tom autoritário e centralizador de seu antecessor.

O fim da II Guerra Mundial coincide com a deposição de Vargas pelas forças armadas e, conseqüente, o fim do Estado Novo. A instauração de um período de ensaio de retorno ao regime democrático, com a vitória do primeiro presidente eleito por voto direto, o General Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1951), foi marcada pela convocação da Assembleia Constituinte e a promulgação da nova Constituição Brasileira, oficializada em 1946. No contexto internacional, Dutra viveu as tensões da Guerra Fria que marcavam as relações políticas e econômicas, alinhando-se à política anticomunista da Casa Branca, num primeiro momento, e instituindo um regime de incentivo à importação de bens de consumo. Até 1947, praticamente, não havia restrições para a importação de qualquer tipo de produto para o Brasil, o que gerou um alto índice de consumo de bens estrangeiros e um desequilíbrio na balança comercial brasileira. A partir de então, o governo estabeleceu restrições a essas atividades baseadas nas prioridades econômicas do país e limitou as remessas de lucros ao exterior, afetando também o mercado cinematográfico e os interesses econômicos dos distribuidores estrangeiros. Arrochadas as fronteiras para os produtos internacionais, após ameaçar deixar o Brasil em 1947, a *MPAA* entrou em uma negociação com o governo brasileiro e garantiu à indústria norte-americana a continuidade das operações no Brasil e lucros ao redor de US\$ 6 milhões (JOHNSON, 1987).

Anteriormente, logo no início do governo Dutra, foi aprovado para a cinematografia, o regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDF), subordinado ao Chefe de Polícia, com o Decreto nº 20.493/46, e o Decreto nº 22.014/46. Conquanto incluíssem novas regulamentações, a essência do sistema de censura e regras para o mercado cinematográfico permaneceram as mesmas. Pequenas alterações, como a desobrigação de censura aos filmes produzidos pelo INCE e a manutenção da Taxa Cinematográfica para a Educação Popular, com um aumento no valor, incidente para todas as cópias importadas. Filmes nacionais pagavam a taxa apenas por uma cópia, e os educativos eram isentos, bem como os filmes importados copiados no Brasil. A distribuição de prêmios a produtores de filmes brasileiros, com dotação orçamentária oriunda do recolhimento da Taxa Cinematográfica, também continuou, bem como o valor mínimo da locação do filme em longa-metragem brasileiro, limitado em 50% da renda da bilheteria. Houve um aumento da

obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais em longa-metragem que passou de um para três por ano, definindo períodos quadrimestrais para as exibições, e a proibição de repetir filmes já exibidos, endurecendo as regras para os exibidores reclamantes das alterações, mas que geraram oportunidades para o mercado cinematográfico brasileiro, incluindo “[...] a mais bem-sucedida tentativa de produção contínua em escala industrial da história do cinema brasileiro” (JOHNSON, 1987, p.57, tradução nossa), a Atlântida Cinematográfica.

3.1 Sonhos possíveis da Atlântida, Vera Cruz e Maristela

Alguns anos antes da publicação do Decreto nº 20.493/46, em 1941, Moacyr Fenelon e José Carlos Burle fundaram a Atlântida Cinematográfica, que até a década de 1950 configurava como empresa importante na produção das consagradas chanchadas, inauguradas pela Cinédia, mas com narrativas mais complexas e diversificadas e a introdução de novas técnicas de movimentos de câmera e iluminação. Em 1947, Luiz Severiano Riberio Jr. – um dos maiores exibidores da época, proprietário da União Cinematográfica Brasileira – entra na empresa como acionista majoritário. Fenelon deixa a Atlântida e Severiano Ribeiro Jr. aproxima a produtora do sistema verticalizado, como o modelo norte-americano, garantindo a produção, a exibição e a distribuição dos filmes da empresa. Assim, as chanchadas da Atlântida ganharam público e visibilidade nas telonas. Homem de negócio que era, Severiano Ribeiro Jr. continuava focado nos lucros da exibição - e não da produção como a maioria das empresas da época – mas, aproveitava a oportunidade gerada pelo Decreto nº 20.493/46 relativa à exibição obrigatória de, pelo menos, três filmes em longa-metragem nacionais, por ano, para comercializar as próprias obras em seu circuito exibidor. A articulação entre produção e comercialização criava uma relação harmoniosa entre os elos mais tensos da corrente, incluindo o público popular apreciador das obras. Não por acaso, a média de produção da Atlântida, entre 1947 e 1962, foi em torno de três filmes por ano (ANCINE, [20--?]). “A Atlântida foi bem sucedida, em suma, não só pela sua posição avantajada no mercado nacional, mas também porque a sua produção foi orientada para, e baseada no, potencial daquele mercado” (JOHNSON, 1987, p.58, tradução nossa).

O investimento em produções rápidas e baratas - com elenco de baixos salários que devia chegar às filmagens vestido e alimentado -, tecnicamente simples e com temáticas nacionais carnavalescas, unidas à obrigatoriedade de exibição e à empatia do público popular e abrangente, garantiu fatias de mercado relevantes às produções da Atlântida, durante aproximadamente duas décadas e a sustentabilidade do modelo de produção industrial tão

almejado. Diferentemente da Cinédia, a Atlântida não possuía infraestrutura própria de estúdios e quadro fixo de técnicos e elenco. Alugava e contratava toda a mão de obra necessária em função da demanda dos filmes, o que permitia custos menores de produção com maior flexibilidade e agilidade, porém, essa prática não era bem vista pelo mercado em geral (BERNARDET, 1991). Entre os anos de 1941 e 1974 a produtora realizou 67 filmes em longa-metragem. Dahl (1966) sugere que a descontinuidade das produções da Atlântida, em escala industrial, deu-se pela rápida e massiva disseminação da televisão aberta no Brasil, neste momento, mais acessível ao público que as obras da Atlântida nos cinemas e fez com que suas produções, naquela proporção perdessem a razão de existir. Em 1962, a Atlântida fecha suas portas, entretanto continua com algumas coproduções até 1983, quando deixa de produzir, definitivamente.

De volta às políticas de Dutra, após pressão do Sindicato Nacional da Indústria Cinematográfica (SNIC)⁶, em 4 de outubro de 1949, foi sancionado o que Johnson (1987) caracterizou como o primeiro pedaço de legislação efetivamente ligado ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira. A Lei nº 790 concedia isenções de direitos e taxas aduaneiras para importação de material destinado à indústria cinematográfica, feito relevante, uma vez que todos os equipamentos necessários à produção e exibição de cinema na época – incluindo a película virgem - eram importados. Tal legislação permitiu que o Brasil experimentasse mais uma importante tentativa de industrialização do setor, pela Companhia Cinematográfica Vera Cruz, fundada no final de 1949.

Idealizada pelo engenheiro industrial italiano Franco Zampari e representantes da burguesia industrial, como o grupo Matarazzo, sua fundação foi influenciada também pela vontade da elite econômica e social paulistana de acompanhar o crescimento e a modernização da cidade no pós-guerra, época em que São Paulo crescia desordenadamente e orgulhava-se disso perante o país. Modelada pelos padrões da Metro-Goldwyn-Mayer Studios de Hollywood, a Vera Cruz definiu um sistema caro e luxuoso de produção, mas sem a infraestrutura financeira necessária para a sua manutenção (JOHNSON, 1987).

Confinados nos parâmetros mesquinhos da realidade econômica, os sonhos de um cinema brasileiro mais ambicioso não passavam de meras fantasias de idealistas. Ninguém podia imaginar que o sonho estivesse tão próximo de se concretizar. Os fatos se precipitam rapidamente. Em agosto de 1949 entra em

⁶ Fundado como Sindicato das Empresas Cinematográficas do Rio de Janeiro, em 30 de setembro de 1952, teve sua base ampliada para âmbito nacional e passa a se chamar Sindicato Nacional da Indústria Cinematográfica (SNIC).

vigor a lei 790, que isentava de impostos a importação de equipamentos cinematográficos destinados aos estúdios e laboratórios. Os responsáveis pelo laboratório Rex procuram então Zampari para propor uma associação da técnica (do cinema) com a arte (do teatro) (CALIL, 1987, p.166).

De várias maneiras comemorou-se a criação da Vera Cruz, o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou: “sob a responsabilidade de capitalistas de larga visão, a Vera Cruz representa o fim dos aventureiros do cinema nacional” (CALIL, 1987, p.166). Nota-se, uma defesa do cinema industrial, cujo objetivo era romper com os ditos “aventureiros” da produção nacional, referência feita, principalmente, às chanchadas, produzidas pelas produtoras cariocas Cinédia e Atlântida.

Foi, portanto, em contraponto ao cinema popular das chanchadas, com uma proposta artística intelectualizada, que a Vera Cruz foi criada. Nesse ano, construiu-se uma “cidade do cinema”, a “Hollywood brasileira”, numa área de trinta mil metros quadrados, em São Bernardo do Campo, São Paulo, com a infraestrutura completa necessária à produção dos filmes. Os estúdios eram de manutenção cara e difícil, e os contratos fixos com elenco oneravam a folha de pagamento, mesmo durante longos períodos sem filmar. Realizou-se, também, a contratação de diretores e roteiristas estrangeiros que pouco conheciam de cinema e da realidade brasileira (VIANY, 1987).

Independente da inspiração nos moldes hollywoodianos de *studio system* e *star system* e da constante comparação com esse modelo, a visão estratégica de Zampari na gestão da empresa focou apenas na etapa de produção. Com o objetivo de alcançar o mercado internacional para seus filmes, a distribuição foi terceirizada para a Columbia Pictures, que estava mais preocupada em promover seus próprios filmes do que fomentar a indústria nacional (JOHNSON, 1987). Zampari não considerou a importância da verticalização das atividades para a manutenção da saúde econômica do negócio, coisa que a Atlântida havia feito junto a Severiano Ribeiro Jr. As produções caras e morosas, com orçamentos além do potencial lucrativo do mercado interno, não conquistavam público externo suficiente para o retorno do investimento, pesaram no equilíbrio econômico da Companhia e, mesmo com lançamentos importantes para a cinematografia nacional, a Vera Cruz não conseguiu manter sua saúde financeira e recorreu a empréstimos do Banco do Estado de São Paulo, com altas taxas de juros, para tentar equilibrar suas dívidas (JOHNSON, 1987). Rumores na mídia em relação à fragilidade da empresa ficaram mais frequentes e os desentendimentos internos entre Alberto Cavalcanti, produtor geral da Vera Cruz, e Zampari, desestruturaram ainda mais sua gestão.

Mesmo com grandes sucessos de público e crítica como *Tico-tico no Fubá*

(1952), Adolfo Celi, *O Cangaceiro* (1953), Lima Barreto e *Sinhá Moça* (1953), Tom Payne, e a conquista de importantes prêmios internacionais, o Leão de Bronze, no Festival de Veneza, por *Sinhá Moça*, o sonho do cinema industrial da Vera Cruz mostrou-se insustentável. A solução dos problemas da empresa estava com o governo e iniciou-se uma campanha na mídia para “salvar a Vera Cruz”. Sensibilizado pelos argumentos pró Vera Cruz, seis meses após o grande sucesso de *Sinhá Moça*, o governo sugere que o Banco do Estado São Paulo assumira o controle acionário da empresa, transformando-a em uma sociedade de economia mista. A nova diretoria assume e Zampari passa a ser uma figura ilustrativa na empresa que perde sua vitalidade pela gestão dos burocratas e produz filmes menores até o final dos anos 1950 (RAMOS, 2000). Soma-se a esses fatos, nesse momento da história, o início da rivalidade entre a televisão e o cinema, fazendo com que a Vera Cruz fosse atacada por um dos maiores jornais da época, *Os Diários Associados*, de Assis Chateaubriand. O dono da TV Tupi, pedia pelo fim da empresa em nome da moralidade e leviandade nos gastos do dinheiro público, oriundos do Banco do Estado de São Paulo, seu principal financiador. Em agosto de 1954, em meio à crise e a convulsão política causada pelo suicídio de Getúlio Vargas que retornara ao poder, a diretoria da Vera Cruz renuncia coletivamente, e a empresa segue a caminho do desaparecimento, embora com sobrevida até 1975.

É consenso entre diferentes autores, Calil (1987), Viany (1987) e Bernardet (1991), os principais motivos para a derrocada, bem como os legados deixados pela Vera Cruz: seu fracasso se deu, principalmente, pela ausência de base comercial sólida para lidar com questões específicas inerentes ao mercado cinematográfico, diferentes daquelas do setor industrial convencional, especialidade de Zampari, como a divisão desequilibrada das receitas advindas dos filmes, prática instituída pelo Decreto-Lei nº 4.064/42. O filme *O Cangaceiro*, por exemplo, arrecadou perto de trinta milhões de cruzeiros – moeda brasileira da época - em bilheteria, entretanto aproximadamente 15 milhões ficaram para a Vera Cruz, o que representava o custo de produção do filme. E não foi por falta de alertas vindos de diferentes profissionais experientes no mercado, como Adhemar Gonzaga, Humberto Mauro, Moacir Fenelon e Pedro Lima, que a Vera Cruz fracassou. No total, estima-se que pelo menos 150 milhões de cruzeiros foram investidos na empresa e em seus filmes, e sua derrocada gerou um resultado imediato de retração de investimentos e paralisação quase total da produção brasileira (VIANY, 1987). De acordo com Calil:

O mais relevante no entanto foi a vivência do mercado, através da qual adquiriu-se a consciência sofrida da impossibilidade de sobrevivência numa estrutura que não remunera, na devida conta, a produção. Os filmes

estrangeiros, para quem o Brasil representava apenas o mercado periférico, estabeleceram um sistema onde ganham todos - exibidores, distribuidores, publicistas, mídia -, menos o produtor. A inviabilidade do empreendimento comercial jogou a Vera Cruz nos braços do governo e ela foi a primeira vítima da gestão do Estado dos negócios do cinema (CALIL, 1987, p.172).

Entretanto, a experiência da Vera Cruz deixou importantes heranças para o cinema industrial nacional: uma significativa melhora na qualidade técnica dos filmes, com a importação de mão-de-obra especializada, principalmente da Europa, o que possibilitou melhorar os serviços de laboratório e de montagem e que foi difundida para os técnicos brasileiros; bem como a demonstração de que se poderia conquistar o público interno com obras diferentes das consagradas chachadas. Além do legado qualitativo, mesmo com seu fracasso como empreendimento industrial sustentável, Bernardet sugere: “Tenho a impressão que um pensamento industrial com base econômica mais sólida só se afirmou com o fracasso da Vera Cruz que não era insignificante: era o fracasso de um empreendimento da burguesia paulista auxiliada pelo Banco do Estado [...]” (BERNARDET, 1991, p.39).

Similarmente e aproveitando a efervescência cultural paulistana pós 1945, unida ao desencadeamento da legitimação e difusão cinematográfica através de cineclubes, concursos, prêmios, legislações, comissões de trabalho, publicações especializadas, e também ao *frisson*, causado pela criação da Vera Cruz um ano antes, a família de empresários Audrá fundou a Companhia Cinematográfica Maristela, em 1950. A Maristela, idealizada pelo italiano Mario Civelli que, mesmo com pouca experiência no cinema, usou de seus dotes comerciais para convencer a família Audrá a investir pequena fortuna na empresa produtora e, posteriormente, Anthony Assunção, na Multifilmes. Com um investimento privado de aproximadamente trinta milhões de cruzeiros, foi construída uma estrutura cinematográfica completa no bairro do Jaçanã, São Paulo, com estúdios, equipamentos e um quadro fixo de funcionários de aproximadamente 150 pessoas entre administrativo, atores e técnicos, muitos deles estrangeiros, além de considerável quantia investida em marketing e relações públicas que repercutiram de maneira favorável à produtora, mesmo que em escala menor a da Vera Cruz. Até meados de 1951, a Maristela produziu cinco filmes em longa-metragem, todos com retorno sobre o investimento abaixo do esperado. Para manter a saúde financeira da empresa, ao redor de cem funcionários e técnicos foram desligados e feitas algumas parcerias para produção de filmes de outras companhias, com aluguel de equipamentos e estúdios. Entretanto, essa iniciativa não foi suficiente para o equilíbrio econômico da empresa que foi vendida ao grupo Kinofilmes, encabeçado por Alberto Cavalcanti, em 1952 (RAMOS, 2000).

A administração da Kinofilmes também não foi suficientemente eficaz para

reerguer a Maristela, e em 1954, após o fracasso na comercialização de filmes produzidos sob sua gestão e impossibilitada de pagar as prestações devidas à família Audrá, o imóvel e alguns ativos da empresa foram devolvidos. O caçula da família, Marco, assumiu o negócio que entrou em sua terceira fase, a mais próspera, com produção e coprodução nacional e internacional, de sete filmes nos três anos seguintes, em que a companhia investiu pouquíssimo dinheiro, uma vez que participava com a cessão de estúdios, equipamentos e grupo técnico. Para além disso, Audrá aliou-se à distribuidora Columbia Pictures, uma das três empresas distribuidoras que dominava o mercado - a Universal e a União Cinematográfica Brasileira de Severiano Ribeiro Jr., completavam o truste. Com essa estratégia, a Maristela garantiu a coprodução de outros quatro filmes com a comercialização garantida que, juntamente com alguns filmes de encomenda, aluguel de estúdios e equipamentos, trilhou seu próprio caminho por mais alguns anos. Em 1958, após fechar suas portas, continuou ativa e manteve o acervo, licenciando suas obras e produzindo em escala pequena até hoje.

Dentre os principais motivos para o fechamento da Maristela, destaca-se o mecanismo cambial Estatal que subsidiava a exploração do mercado interno pelo filme estrangeiro, caso que também foi importante para o insucesso da Vera Cruz. O valor do ingresso era artificialmente mantido baixo pelo governo, custando por volta de meio dólar pelo câmbio oficial. Pressionado pelos *players* externos a aumentar tal valor, mas sem querer prejudicar a política de “pão e circo”, o governo preferiu, ao invés de elevar o preço do bilhete, instituir que as remessas de lucro ao exterior, seriam calculadas pelo câmbio livre do dólar, que valia praticamente o dobro do câmbio oficial: “Era o mesmo que decretar que o cinema brasileiro valia a metade do estrangeiro no seu próprio mercado” (CALIL, 1996, p.65).

Simis (1996) também aponta o tabelamento do preço dos ingressos mantido abaixo da inflação, anos a fio, pelo Estado, como fator importante para o fracasso da Maristela. Tendo em vista as constantes polêmicas entre mercado e Estado sobre o tema, a Maristela teria segurado alguns lançamentos por muito tempo, na expectativa de reajustes e consequente aumento da receita advinda das salas de cinema - eventualmente potencializando o retorno financeiro dos investimentos da produtora -, o que pode ter comprometido o fluxo de caixa da empresa. A respeito do fracasso da Vera Cruz e da Maristela, Viany pondera que:

Outra vez, o cinema brasileiro parecia ter voltado à estaca zero. Mas, de qualquer forma, dentro da crise notava-se uma sensível melhoria na qualidade técnica; mesmo os piores filmes já sabiam contar uma história; e ficara a certeza de que, com um mínimo de condições favoráveis – econômico-financeiras, técnicas e artísticas -, o cinema brasileiro poderia concorrer no futuro, em pé de igualdade, com os melhores cinemas do mundo” (VIANY,

1987, p.120).

3.2 A politização do setor cinematográfico

Getúlio Vargas (1951-1954) retorna à presidência da República, agora pelo voto direto do povo. Seu novo governo é marcado por tensões políticas e pela proposta desenvolvimentista e nacionalista, defensora da limitação das ações do capital estrangeiro pela intervenção do Estado na economia. Não por acaso, “[...] a década de 1950 assistiu a uma acentuada politização das discussões sobre o futuro do cinema brasileiro” (JOHNSON, 1987, p.63, tradução nossa) marcada por diversas articulações políticas do setor, preocupado em estruturar economicamente o mercado. Formaram-se associações, institutos e congressos, a fim de discutir problemas e propor soluções para o cinema, nas articulações junto ao Estado, que repercutiram a médio prazo. Importante destacar que a cidade de São Paulo passava a despontar como um relevante polo político e econômico cinematográfico, processo iniciado um pouco antes da experiência da Vera Cruz e da Maristela.

No início do seu primeiro ano de governo, Vargas, pressionado pelos produtores independentes capitaneado por Moacyr Fenelon, promulgou o Decreto nº 30.179/51, cujo teor vinha sendo discutido desde 1947. Dentre diversas regulações para a exibição, o decreto aumentou a exibição obrigatória do filme brasileiro, nas salas de cinema, e estabeleceu o que ficou conhecido como a *exibição compulsória de oito para um*. Isso significava que todas as salas seriam obrigadas a exibir um filme nacional, em longa-metragem, para cada oito filmes estrangeiros exibidos (BRASIL, 1951, Art. 1º). Mas a grita do Sindicato dos Exibidores foi grande e logo se mobilizou para alterar o decreto, pois entendia que a obrigatoriedade prejudicaria os negócios de exibição. As articulações surtiram efeito e culminaram, menos de seis meses depois, na publicação do Decreto nº 30.700/52 que dava nova redação ao Art. 1º do Decreto nº 30.179/51, flexibilizando a exibição compulsória do filme brasileiro. Importante notar que a simples mudança na redação da legislação, alterada de “filmes estrangeiros” para “programas de filmes estrangeiros”, na prática, de acordo com os estudos de Simis (1996), diminuiu pela metade a quantidade de longas-metragens nacionais a serem exibidos. Isso porque um programa de filme estrangeiro podia incluir de uma a dez obras internacionais por dia ou por semana e a redação original, aumentava a proporcionalidade do filme nacional a ser exibido. Se um programa possuísse dez filmes estrangeiros, com a nova redação, apenas um brasileiro precisaria ser exibido.

Vargas, que manteve atuação política mesmo após deixar a presidência em seu

primeiro governo, convidou Alberto Cavalcanti para liderar a formação de uma Comissão Nacional do Cinema. Composta principalmente por produtores e críticos como Vinicius de Moraes, Jurandir Noronha e Décio Vieira Ottoni, essa Comissão trabalhou na elaboração de um anteprojeto com base em um estudo prévio de Cavalcanti que sugeria a criação de um órgão Estatal regulador da indústria e do comércio cinematográfico, o INC, atropelando assim, o projeto de lei similar, PL 879, apresentado na câmara dos deputados em 1947, pelo deputado Jorge Amado. O projeto tramitava, há alguns anos, na câmara e propunha a criação do Conselho Nacional do Cinema, como autarquia subordinada ao Ministro da Educação e Saúde, destinado a “[...] fiscalizar, orientar e estimular todas as atividades ligadas à cinematografia nacional, bem como fiscalizar e controlar a importação, a distribuição e a exibição de filmes estrangeiros em território brasileiro [...]” (BRASIL, 1947, Art. 1º).

Cavalcanti (1977) identificou, em seus estudos encomendados por Vargas, que a descentralização dos órgãos governamentais ligados ao filme brasileiro oficial - mais de dez ao redor do o país -, com produções, equipamentos e acervos próprios, geravam depreciação e desperdício de recursos, sem uma ação coordenada e planejada para sua execução e manutenção e muitas vezes vários filmes tratavam do mesmo assunto e de maneira superficial. “Nosso folclore, nossas tradições, nossa indústria, nosso progresso, têm sido tratados, nesses filmes, e também nos particulares, com um amadorismo vergonhoso” (CAVALCANTI, 1977, p.57). Ele apontava, ainda, a autossuficiência desses departamentos, o que gerava competição entre eles. Nem a experiência com a criação da Agência Nacional que ensaiou alguns movimentos de produção e preservação dos filmes oficiais, havia sido bem sucedida. Ainda, segundo ele, “[...] a existência desses defeitos generalizados em departamentos isolados entre si prova amplamente que só há uma solução para o filme oficial: A CENTRALIZAÇÃO” (CAVALCANTI, 1977, p.60). Consequentemente, sugere a criação do INC, cujo objetivo seria estudar a legislação e o mercado, propor, regular e controlar ações estruturantes para a consolidação da indústria cinematográfica brasileira passando por todas as etapas: produção, importação, distribuição e exibição de filmes no Brasil, mas, essa amplitude de poder e seu teor intervencionista, gerou muita polêmica perante o setor. Durante aproximadamente dois anos, o anteprojeto foi criticado e debatido amplamente, incluindo discussões no I Congresso Paulista de Cinema Brasileiro, em São Paulo, abril de 1952 e no I Congresso Nacional de Cinema Brasileiro (CBC)⁷, em setembro de 1952, no Rio de Janeiro, período em que o legislativo já

⁷ Os Congressos aconteceram em oito edições, e foram transformados em entidade após a terceira edição no ano 2000, mudando seu nome para Congresso Brasileiro de Cinema (CBC). A última edição aconteceu em 2011, durante o Festival de Atibaia, no Estado de São Paulo.

analisava a versão do anteprojeto de Cavalcanti.

O I Congresso Paulista de Cinema Brasileiro caracterizou-se por um importante momento de discussão da produção paulista, liderado por Nelson Pereira dos Santos, precursor do Cinema Novo que ainda engatinhava, onde foram criadas as bases de realização dos dois primeiros CBCs e, posteriormente, da Comissão Federal de Cinema, com reporte ao presidente da República. A participação de nomes como Cavaleiro Lima, Mauro de Alencar, Walter de Silveira e outros representantes de São Paulo, contribuiu com a elaboração de um relatório sobre o mercado cinematográfico brasileiro, apresentado e discutido no I CBC, liderado por Moacir Fenelon, então presidente do SNIC (VIANY, 1987).

O I CBC não foi uma iniciativa de Estado e reuniu profissionais de todo o país em torno de um objeto comum: apresentar soluções à industrialização do mercado cinematográfico brasileiro. Foram discutidas questões relacionadas a todos os elos da cadeia cinematográfica e, teve como base, o relatório do I Congresso Paulista de Cinema Brasileiro em que se propôs uma série de iniciativas para essa indústria, com alguns contrapontos ao projeto de Cavalcanti que tramitava na câmara dos deputados. De acordo com Johnson (1987), mesas redondas do mercado, com representantes da esquerda mais radical, Alex Viany, Carlos Ortiz, Rodolfo Nani e Nelson Pereira dos Santos, alegavam que a proposta de Cavalcanti daria muito poder ao INC e ao Estado. Os exibidores internacionais, juntamente com Severiano Ribeiro Jr. e Florentino Lorente (do grupo Serrador) foram acusados de formar trustes contra o anteprojeto, visto que discordavam da possibilidade do Estado assumir questões estratégicas da economia cinematográfica, intervindo no livre comércio do setor. Propôs-se então, algumas alterações, bem como ações baseadas na necessidade de financiamento dos filmes pelo Estado, tendo em vista a escassez de recursos financeiros disponíveis para a produção de obras brasileiras.

Em paralelo aos acontecimentos dos Congressos, através do projeto substitutivo nº 2.383/52, o projeto de lei de Jorge Amado foi anexado ao anteprojeto de Cavalcanti, por se tratar de “assunto idêntico” ou “análogo”, e aprovado na Câmara dos Deputados no final do mesmo ano. Porém, com tamanha polêmica, só entrou no Senado em 19 de janeiro de 1954 e incluído, na ordem do dia, quatro anos depois. Para que a aprovação fosse mais viável, o projeto substitutivo atendeu as pressões contrárias à sua aprovação, incluindo uma carta de Harry Stone, então presidente da MPAA, que alegava que a atuação do INC, como inicialmente proposto, seria altamente prejudicial aos interesses da MPAA. Entretanto, passaram-se anos até que o

processo fosse concluído⁸ (SIMIS, 1996).

Viany (1987), descreve um resultado positivo dos dois primeiros Congressos Brasileiros, que proporcionaram a todos os profissionais envolvidos, uma visão sistêmica dos problemas do mercado cinematográfico nacional e apontou, em suas resoluções, algumas soluções, consolidadas em dez itens principais: a definição do que seria um filme brasileiro; a necessidade de criação de uma Escola Nacional de Cinema; o estudo conjunto entre autoridades e legisladores a fim de mensurar a capacidade de consumo e produção de filmes no mercado brasileiro e balizar o estabelecimento de cotas máximas de importação de filmes estrangeiros; a revisão da exibição compulsória de oito para um, em favorecimento à produção; a livre importação de matérias-primas para a indústria cinematográfica, incluindo filmes em 16 e 35mm; medidas de estímulo à produção brasileira de filmes virgens, bem como aos insumos para os laboratórios e exibidores; a instituição de uma Carteira de Financiamento Cinematográfico, a ser administrada pelo INC com recursos oriundos das taxas de importação cobradas das películas estrangeiras; o pedido para que a *taxa municipal de diversões públicas*⁹ fosse revertida ao produtor nacional; a criação de uma rede de fiscalização de rendas dos filmes brasileiros; e a instituição de uma entidade nos moldes da Unifrance e Unitalia¹⁰, para facilitar a divulgação e exportação de filmes brasileiros. Tais propostas foram em parte assimiladas, a médio e a longo prazo, às políticas públicas durante os anos seguintes, bem como pelas ações do mercado cinematográfico como um todo que tentava se consolidar incluindo a criação, anos à frente, do Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (GEIC), 1958, e, posteriormente, o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE), em 1960.

3.3 Precusores dos suportes sistemáticos à produção

De acordo com os estudos de Simis (1996), como consequência dos acontecimentos relacionados aos CBCs, em 1955, foi criada em São Paulo a Comissão Municipal de Cinema (CMC). Seus trabalhos culminaram com a divulgação do relatório *Situação Econômica e Financeira do Cinema Nacional*, apresentado por Jacques Deheinzelin, que envolvia também

⁸ Para mais detalhes sobre o anteprojeto de Cavalcanti e o substitutivo, consultar SIMIS, 1997, p.226-245.

⁹ A taxa, ou imposto, municipal de diversões públicas foi instituída nos diversos municípios brasileiros. Na cidade de São Paulo, em 1936, pelo Ato nº 1.154, no montante de 15% do valor do ingresso. Incidia sobre todos os ingressos de “divertimentos públicos”, incluindo o cinema.

¹⁰ Unifrance e Unitalia eram instituições públicas existentes na França e na Itália que objetivavam promover a exportação dos filmes produzidos em seus respectivos países, no exterior.

um estudo sobre a impossibilidade da Vera Cruz perdurar, haja vista o retorno financeiro dos filmes brasileiros. O estudo revelava que dos 18 filmes produzidos por ela, apenas *O Cangaceiro* retornou os investimentos da produção no mercado interno, os demais, simplesmente não restituíram o investimento, em menor ou maior escala. Segundo Deheinzelin, as políticas deveriam focar no aumento da restituição dos gastos e, para tanto, as alternativas eram reduzir os custos de produção e/ou aumentar a renda, no circuito exibidor, uma vez que na época a única fonte de receita era a bilheteria. Ampliar o percentual de 50% garantido ao produtor, de acordo com o Decreto-Lei nº 4.064/42, não era uma opção, porque tal percentual já se mostrava acima do praticado pelos mercados internacionais. Logo, a solução estava no aumento do preço do ingresso, que há anos era mantido artificialmente baixo, pelo Estado, e em 1955 custava menos do que em 1939. O relatório concluiu também que o tabelamento dos preços favoreceu os trustes de exibição, na época Severiano Ribeiro Jr. e Serrador, e foi prejudicial ao mercado cinematográfico como um todo. Com base no exame de Deheinzelin, a CMC elaborou um anteprojeto de lei com a proposta de cobrança de um valor adicional sobre o imposto atrelado ao preço dos ingressos cujo montante arrecadado seria canalizado para incentivos e prêmios anuais aos produtores paulistas. Após mobilizações de cineastas e críticos, em 30 de dezembro de 1955, foi sancionada, e regulamentada um ano depois, o Decreto nº 3063, que Paulo Emílio defendia ser “[...] o mais importante e promissor acontecimento no Brasil em matéria de legislação cinematográfica” (GOMES, 2016, p.87) e a saída para os problemas do cinema da época, a Lei municipal nº 4.854. Conhecida como *Lei do Adicional de Renda*, inaugurava um sistema de suporte automático de financiamento à produção cinematográfica e estimulava uma retroalimentação para a construção de uma estrutura financeira mais equilibrada para o desenvolvimento da indústria local. Adotou-se esse sistema em esfera estadual, no Estado da Guanabara¹¹, no início da década de 1960, e em esfera federal pelo INC, em 1967.

Os suportes sistemáticos à produção são mecanismos de incentivos utilizados em diferentes escalas e critérios, em alguns países: França, Espanha, Portugal, Alemanha, Noruega, Finlândia, Luxemburgo, Áustria, Argentina e Uruguai. A despeito de suas diversidades operacionais no mundo, apresentam objetivos e características similares, baseadas na redistribuição das rendas, oriundas do próprio mercado audiovisual, com a finalidade de fomentar a cadeia produtiva e compensar fragilidades e imperfeições do mercado, portanto,

¹¹ Estado da Guanabara foi um estado do Brasil existente entre os anos de 1834 e 1974, que abrangia a região do antigo distrito federal. Em 1974, através da Lei complementar nº 20, o estado foi fundido ao estado do Rio de Janeiro.

equalizar as despesas e receitas dos filmes. Objetiva ainda, estimular a produção local com fomento sistemático e automático, obedecer critérios objetivos pré-estabelecidos, e evitar, em sua maioria, a necessidade de comitês de seleção, a subjetividade e a morosidade no processo de distribuição dos recursos (MORAES, 2012). Os índices para definição do incentivo sistemático, em geral, são baseados na performance dos filmes nas salas comerciais do circuito exibidor e/ou em seus desempenhos nos festivais nacionais e internacionais.

Em São Paulo, após muitas reivindicações e mobilizações, houve a primeira iniciativa de ajuda sistemática às produtoras de filmes brasileiros, inspirada em legislações parecidas da Itália e da França, consideradas essenciais dentre as políticas cinematográficas daqueles países (SIMIS, 1996). A *Lei do Adicional de Renda* previa a criação de um adicional sobre a *taxa municipal de diversões públicas*, atingindo os ingressos das sessões de cinema da cidade e revertendo para os produtores tais valores. Esse adicional era variável em função do preço do bilhete, e representava entre 4,5% e 9% do valor total do ingresso. Para os ingressos vendidos a preços populares, ou de natureza cultural, não incidia o imposto extra. Com essa arrecadação concedeu-se, aos produtores de filmes nacionais, um prêmio anual, calculado com base no retorno de bilheteria que cada um conseguisse, no município de São Paulo. Para as obras nacionais produzidas fora da cidade de São Paulo, tal benefício só seria válido se houvesse reciprocidade de prêmios similares nos municípios ou estados, em que tais filmes foram produzidos e, em caso de coproduções com empresas de outras cidades, as gratificações eram concedidas aos coprodutores registrados na cidade de São Paulo. O cálculo do valor do suporte fazia-se com base na renda bruta auferida nos números apresentados pelos exibidores e distribuidores via borderôs, descontados os impostos incidentes sobre o valor do ingresso, sujeitos a fiscalização. Para que os cálculos fossem possíveis, essas listas deveriam ser entregues pelos exibidores e distribuidores em até 15 dias após a exibição dos filmes.

A Lei previa ainda, uma compensação extra a produções com “valor técnico e artístico”, escolhidos por um Júri Municipal de Cinema, também criado pela Lei. As consideradas de qualidade “normal”, classificadas pela legislação federal, no momento de sua autorização para exibição, recebiam um prêmio anual no valor de 15% da renda bruta das exhibições realizadas no município de São Paulo. Aqueles com “valor técnico e artístico” escolhidos pelo Júri, receberiam um adicional de 10%, totalizando um aporte de 25% da renda anual em alguns casos.

A Lei instituiu gratificações extras a longas e curtas-metragens. O abono anual para os longas-metragens, prêmio Cidade de São Paulo, era concedido a 11 categorias: melhor diretor, roteiro, argumento, ator, atriz, iluminador, cenógrafo, música, montador, ator

coadjuvante e atriz coadjuvante, escolhidos pelo Júri Municipal de Cinema. Aos curtas-metragens, que precisavam ser exibidos comercialmente nas salas de cinema para estarem elegíveis, o Júri concedia dez prêmios de diferentes valores, sem critérios pré-estabelecidos na Lei. Em contrapartida, para qualquer categoria, as produtoras deveriam depositar, na prefeitura, uma cópia do filme premiado que só poderia ser exibido publicamente por ela, após cinco anos do depósito, exceto em caso de exibições de cunho cultural, sem cobrança de ingresso. O Art. 15, estabelecia convênios entre o município e as entidades dedicadas à conservação e exibição, com finalidade cultural, bem como àquelas que mantinham cursos de formação cinematográfica, que se mostraram insuficientes, mas essencial para a manutenção de certas atividades como as da Cinemateca e o Seminário de Cinema, de acordo com os estudos de Paulo Emílio (2016). Em 1961, a iminente mudança de gestão da prefeitura, receoso pelo que pudesse acontecer com o incentivo municipal, Paulo Emílio publica um artigo, *Ao Futuro Prefeito*, em que faz uma análise das conquistas e deficiências da Lei municipal de São Paulo:

A maior parte dos recursos auferidos através da lei, com efeito, não são empregados na forma por ela prevista. Cada ano, entretanto, tem sido posto no orçamento o suficiente para pagar, sempre com muito atraso, as porcentagens devidas aos produtores. As previsões culturais da lei têm sido bastante sacrificadas. Por enquanto, a prefeitura só assinou dois convênios, de duração de um ano, com instituições culturais, e o cumprimento dos compromissos municipais foi laborioso, lento e pouco satisfatório. Mesmo assim, foi sobretudo graças a esses convênios que o Seminário de Cinema pôde obter um mínimo de equipamento, e a Cinemateca Brasileira assegurar durante os últimos anos uma continuidade medíocre mas real. Em suma, o funcionamento da Lei nº 4854, a não ser na parte de arrecadação, tem sido precário, mas apesar disso teve resultados favoráveis para a indústria e, em nível bem inferior, para a cultura cinematográfica em São Paulo (GOMES, 2016, p.88-89).

A Lei nº 4.854/55 foi “[...] o primeiro subsídio governamental para a indústria nacional de cinema, e teve consequências a longo prazo para seu desenvolvimento, já que tentou, pela primeira vez, equalizar o custo médio de um filme com sua renda média (normalmente abaixo do custo) e proporcionou aos produtores um incentivo para acelerar a produção” (JOHNSON, 1987, p.80, tradução nossa). A Lei paulistana sobreviveu por quase vinte anos, inspirou iniciativas similares no âmbito estadual e federal, mas foi revogada pela de nº 8.142/74, promulgada pelo então prefeito Miguel Colasuonno, com a alegação de que, se a ideia era proporcionar incentivos aos melhores, a prática havia se mostrado falha uma vez que nem sempre os “melhores” eram os que conseguiam maiores rendas de bilheteria. Desta forma, os retornos estavam em desacordo com o objetivo da lei. Para além desse fato, uma alteração na tributação municipal dos ingressos, criara um novo imposto que englobava o de Diversões

Públicas e fez com que a alocação dos recursos para fins de redistribuição ao setor fosse descontinuada (SIMIS, 1996).

Quer fosse para estimular a produção cinematográfica de seu estado ou para que os produtores locais pudessem usufruir da lei paulistana – tendo em vista a cláusula de reciprocidade –, o governador Carlos Lacerda, sob influência do GEICINE, assinou, em 1963, a Lei nº 73 do Estado da Guanabara, nas mesmas bases de sua inspiradora paulistana.¹² (JOHNSON, 1987).

3.4 Apoio e influências dos órgãos consultivos

Em 1956, Antônio Cavalheiro Lima bebeu na fonte do relatório de Deheinzelin e publicou o artigo *Cinema: problema de governo*, em que adotou uma estratégia ideológica para convencer o Estado a financiar a cinematografia nacional, estratégia essa usada nos 25 anos seguintes, para conseguir subsídios Estatais para a produção de obras. Usaram o argumento de que um cinema forte contribuiria para a criação de uma identidade nacional, gerando uma imagem positiva do país no exterior, estimulando o desenvolvimento de toda a indústria nacional, portanto, deveria ser foco de investimento do Estado. Importante notar que tal constatação já era uma máxima pelo próprio Estado norte-americano há pelo menos vinte anos. De acordo com os dados do relatório de Lima, a indústria não prosperava pois a legislação preocupava-se, sempre, com a comercialização, e não com a produção de filmes brasileiros. A falta de regulamentação específica para restringir as importações de filmes estrangeiros prontos, o preço baixo dos ingressos e a falta de suporte do governo para as produções brasileiras, eram vistas por ele como os principais problemas para o não desenvolvimento da indústria cinematográfica do país. Ao concluir, Lima pedia uma revisão nas tarifas de importação dos filmes e o direcionamento da renda, para subsídio às produções brasileiras e propunha a criação de um fundo de financiamento de produção de filmes nacionais no Banco do Brasil. O dinheiro arrecadado com o fundo seria destinado ao financiamento da produção de obras brasileiras em até 70% de seu orçamento total. Pedia, ainda, um subsídio para a exibição dos filmes nacionais, de 10% (JOHNSON, 1987).

Em resposta aos eventos anteriores, congressos nacionais e municipal em São Paulo, leis municipais, o relatório de Cavalheiro Lima e pressionado pelo SNIC, Juscelino

¹² Não foi possível encontrar referências bibliográficas tampouco encontrar a publicação dessa lei para detalhar seu funcionamento.

Kubitschek (1956-1961) através de um despacho em 12 de dezembro de 1956, formou a Comissão Federal de Cinema (CFC), ligada a ele. Em publicação nos periódicos dizia: “É o desejo do govêrno proporcionar à indústria cinematográfica nacional meios adequados para sua estabilidade e desenvolvimento, tendo em vista a posição do cinema no campo cultural e artístico bem como sua importância econômica” (CRIADA A, 1956, p.13).

Com poderes apenas consultivos, a CFC possuía uma composição heterogênea de representantes do setor com diferentes interesses: o próprio Cavaleiro Lima (produção), Pedro Lima e Almeida Salles (críticos) Luiz Severiano Ribeiro (distribuição e exibição), Paulo Emílio Sales Gomes (Cinemateca), Pedro Gouvêia Filho (diretor do INCE), Lima Barreto, Vinícius de Moraes (críticos) e Mário Sombra (SNIC). A Comissão trabalhou nos dados do relatório de Cavaleiro Lima, analisando, novamente, problemas e eventuais soluções para a indústria cinematográfica brasileira e entregou a Kubitschek um apanhado de sugestões para atuações Estatais perante o mercado cinematográfico. Tais sugestões, estavam em parte alinhadas as estratégias do governo que apostava no fortalecimento da economia do país, priorizando o processo de consolidação da indústria de base do Brasil e estimulava a substituição de itens importados pelos produzidos nacionalmente, com o lema de governo: “50 anos em 5”.

A CFC existiu durante três anos e, apesar de seu cunho apenas consultivo, conduziu questões importantes como revisar o anteprojeto de Cavalcanti para a criação do INC; sugerir a criação do GEIC que substituiu a CFC e incentivar “[...] a aprovação de uma legislação que pôs fim ao abuso da indústria cinematográfica americana em relação ao sistema de câmbio brasileiro” (JOHNSON, 1987, p.82, tradução nossa). A Lei nº 3.244/57, cessou um benefício cambial à importação de produtos estabelecido desde 1953, pela Lei nº 2.145. Ambas não eram específicas para o mercado cinematográfico, e sim destinadas às importações de mercadorias para o Brasil e incluíam filmes prontos e virgens. Classificados inicialmente em uma categoria que gozava de redução cambial, os filmes prontos foram reclassificados e enquadrados em uma nova categoria mais onerosa. Na “categoria especial” com melhores valores cambiais, estavam, somente, os prontos, importados com apenas uma máster - as cópias deveriam ser feitas no Brasil, estimulando o funcionamento dos laboratórios. Mas, se por um lado a questão cambial foi amenizada para esses filmes, por outro, os virgens foram sobretaxados em 10%, o que prejudicava os produtores brasileiros que dependiam dos filmes virgens importados para produzir (JOHNSON, 1987).

Tendo como base os estudos e propostas preliminares do CFC, através do Decreto nº 44.853/58, subordinado ao Ministério da Educação e Cultura, criou-se o GEIC, com objetivo consultivo de estudar, elaborar, propor e submeter à aprovação do Presidente da República,

planos nacionais em favor da indústria cinematográfica (BRASIL, 1958). O GEIC era composto por oito membros e sua formação inicial com: Antonio Augusto Cavalheiro Lima, Flávio Tambellini, Jacques Deheinzelein, Francisco Luiz de Almeida Salles, Joaquim de Melo Bastos, José Geraldo Santos Pereira, José de Silveira Sampaio e Luiz Severiano Ribeiro Jr. Ao acatar, em parte, as sugestões do GEIC, Kubitschek tomou algumas medidas para a área cinematográfica. A primeira, com a assinatura do Decreto nº 47.466/59, que versava novamente sobre a exibição compulsória de filmes brasileiros nas salas de cinema, aumentando a cota para 42 dias por ano, incluindo finais de semana obrigatoriamente. No ano seguinte, via Decreto nº 49.575/60, ele aprovou a criação da Escola Nacional de Cinema, subordinada ao INCE, com o objetivo de “[...] ministrar ensino técnico, de grau médio, visando à habilitação, de modo geral, para o desempenho de atividades nos diversos setores da arte e da indústria do cinema” (BRASIL, 1960, Art. 2º). Apesar de ter sido decretada a criação de escola, não há qualquer informação sobre a efetiva instalação da Escola Nacional de Cinema no país. Deduz-se então, que tal política não teve consequências práticas para o mercado cinematográfico. No mesmo ano, aconteceu a I Convenção Nacional da Crítica Cinematográfica, em São Paulo.

A I Convenção não foi iniciativa do Estado, mas teve consequências na esfera federal. Flávio Tambellini, presidente da Comissão Estadual de Cinema de São Paulo, angariou fundos para viabilizar o evento, organizado pela Fundação Cinemateca Brasileira, com seu presidente Paulo Emílio Sales Gomes, que reuniu mais de cem participantes entre críticos consagrados e jovens iniciantes de várias localidades do país e produziu um “[...] testemunho histórico sobre o interesse da crítica brasileira pelo desenvolvimento do cinema nacional” (PAIVA, 1967, p.2), conforme declarou Francisco de Almeida Salles, no discurso de abertura da sessão inaugural. Por quatro dias, discutiu-se polemicamente a situação do cinema Brasileiro e num relatório final foram feitas sugestões de atuação no mercado cinematográfico para Kubitschek. Percebeu-se uma tendência de maior associação da classe com o Estado que buscou ocupar um espaço mais efetivo junto ao poder, incluindo a sugestão de criação do GEICINE (RAMOS, 1983).

Esse relatório final, em sua sexta resolução, exprimia ao presidente da República “a confiança na rápida execução das medidas de apoio e proteção à indústria cinematográfica brasileira constantes de documento por Sua Excelência assinado, em reunião da classe cinematográfica” (GOMES, 2016, p.97), porém, não surtiu efeito na esfera federal na época de sua criação, mesmo alinhado ao Plano de Metas do governo que criara vários grupos executivos, como o da Indústria Automobilística, o da Indústria de Construção Naval e o de Assistência à Média e Pequena Empresa. Mas, tal recomendação foi usada como plataforma cinematográfica

eleitoral por Jânio Quadros, eleito aproximadamente um ano após sua publicação, e efetivado logo nas primeiras semanas de seu governo. A respeito da plataforma cinematográfica eleitoral de Jânio, Paulo Emilio pondera que:

O que, antes de mais nada, e com razão, impressionava o Sr. Jânio Quadros em janeiro de 1960 era a “formidável ausência federal no setor do cinema brasileiro”. O candidato denuncia como um “privilégio odioso” as condições de facilidade e amparo criadas para o filme pronto importado, em contraste com o pesado tributo que pesa sobre a importação da película virgem, isto é, a matéria prima indispensável para se produzirem fitas no país. A reação do sr. Jânio Quadros contra a mentalidade importadora vai, entretanto, mais longe, ao aludir ela à necessidade de um “imediato estudo para verificar a necessidade e o interesse da instalação de uma fábrica de filmes virgem (GOMES, 2016, p.98).

Jânio Quadros herdou de Kubitschek uma grande crise econômica. Por causa de sua política neutra relacionada à Guerra Fria, negociou livremente com países capitalistas e comunistas, foi acusado de apoiar o comunismo, perdeu apoio político, o que causou sua renúncia apenas sete meses após ser empossado. Apesar de pouco tempo no poder, Johnson (1987) aponta que a relação entre cinema e Estado se consolidou durante esse rápido governo. Com o objetivo de normatizar as condições de concorrência entre o produto nacional e o importado em sua Plataforma Cinematográfica, Jânio investiu em medidas estruturais, alfandegárias, tarifárias, cambiais e de crédito para o setor, com a assinatura de cinco decretos em apenas sete meses de governo, incluindo o Decreto nº 50.278/61, que criou o GEICINE e revogou a existência de seu antecessor GEIC.

Diretamente subordinado à presidência da república, presidido por Flávio Tambellini, o GEICINE foi comemorado por profissionais da área e críticos: “A fórmula mágica foi encontrada, a vara de condão que vai apresentar o gênio cinematográfico brasileiro aí está, já se forjou o instrumento da ação libertadora, é o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica, o GEICINE” (GOMES, 2016, p.97). O GEICINE era assistido por um Conselho Consultivo constituído por nove membros representantes dos diferentes setores cinematográficos: dois críticos, um produtor, um representante de laboratórios, um de jornais, um de técnicos e atores, um de entidades culturais de cinema, um de exibidores e um de distribuidores. Diferentemente das demais comissões anteriormente formadas para estudar os problemas dessa indústria, o GEICINE possuía poder executivo e de supervisão relacionado às políticas públicas voltadas ao setor. Por isso, estava menos ligado à legislação e mais à capacidade de articulação com importantes ministros (JOHNSON, 1987). Em 1964, o GEICINE, bem como outros grupos executivos existentes, reorganizou-se pelo Decreto nº

53.975, baixado pelo presidente Castelo Branco (1964 - 1967), passando a ser subordinado ao Ministério da Indústria e Comércio. Funcionou durante aproximadamente cinco anos e seus relatórios, com sugestões de atuações para desenvolver a indústria cinematográfica, foram, em parte, acatados pelo Estado, e deram origem a novas medidas institucionais.

Na sequência das publicações de Jânio, veio o Decreto nº 50.293/61, que criou o Conselho Nacional de Cultura “[...] considerando a necessidade de criação de um órgão de orientação da política cultural do Govêrno” (BRASIL, 1961). Com uma característica mais abrangente à cultura geral do país, o Conselho seria assistido por diversas comissões criadas para cada área cultural, incluindo a Comissão Nacional de Cinema, que passava a ser o Conselho Consultivo do GEICINE.

Atento ao aumento da penetração e da importância que a televisão passava a ter como um veículo de comunicação de massa, e “seu alto poder de insinuação doméstica [...] e que a exibição de películas cinematográficas de procedência estrangeiras projetadas pelas emissoras brasileiras de televisão, está originando problemas de caráter social” (BRASIL, 1961b), Jânio publica o Decreto nº 50.450/61. Caracterizado pela primeira legislação a intervir na atuação da televisão, estende a obrigatoriedade da exibição de filmes brasileiros, até então exclusiva para as salas de cinema, para a grade de programação das TVs abertas, únicas existentes na época. A ordem definia que para cada dois filmes estrangeiros de longa ou curta-metragem, um filme brasileiro deveria ser exibido. Tal medida não havia sido recomendada pelo GEICINE e o decreto foi revogado no ano seguinte, no governo de João Goulart (1961-1964), pelo Decreto nº 544/62, cedendo às pressões das emissoras de televisão.

Ainda antes de renunciar, Jânio publicou duas outras medidas para o setor cinematográfico. O Decreto nº 50.765/61, que vetava a propaganda comercial nas salas de cinema e permitia apenas um trailer antes do filme principal - por entender que as projeções cinematográficas se tratavam de uma forma de manifestação de arte cujo acesso já era pago via ingresso, por isso a publicidade “desvirtua o seu funcionamento” (BRASIL, 1961c). E o Decreto nº 51.106/61, que instituía uma nova definição do que poderia ser considerado um filme brasileiro.

Com sua renúncia, assume seu vice João Goulart, popularmente conhecido como Jango. Seu governo foi marcado por instabilidades políticas e econômicas, seus planos de reforma do país não foram bem acolhidos e as acusações de tentar criar um regime comunista no Brasil seguiram até o golpe militar de 1964, quando ele fugiu abandonando a presidência. Mas a sequência de publicações relacionadas ao cinema, com o apoio do escolhido primeiro ministro Tancredo Neves, permaneceu durante os quase três anos de seu governo.

Em 1962, Tancredo assinou o Decreto nº 544 que, seguindo sugestões do GEICINE, flexibilizou a obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros na televisão aberta, mas instituiu a dublagem de filmes estrangeiros e a obrigatoriedade de 2,5 horas semanais de programas ao vivo. Importante notar na legislação, uma distinção relativa à tecnologia empregada nas produções, que aumentou o escopo tecnológico e incluiu filmes e conteúdo produzido em “vídeo-tape” - maneira a qual se referia à captação em vídeo - como elegíveis para o cumprimento da obrigatoriedade da exibição compulsória e não mais apenas filmes captados em película. Na sequência, o Decreto nº 1.243/62, reestabeleceu os comerciais nas salas de cinema “[...] com o objetivo de reabrir esta fonte de receita para a indústria cinematográfica, bastante debilitada com a crescente inflação” (SIMIS, 1996, p.235) e o Decreto nº 771/62 que reavivou o Conselho Nacional de Cultura, previamente instituído em 1938.

Mas, a novidade legislativa do governo de Jango advinda da Lei nº 4.131/62, regulamentado no ano seguinte, Decreto nº 52.405/63, que estabeleceu critérios de tributação e reinvestimento em produção brasileira, de capital estrangeiro, e remessas de lucros para o exterior. Mais uma vez, não se tratava de uma lei específica para o setor cinematográfico, todavia, ao acatar sugestões do GEICINE, no Art. 45, estabelecia critérios específicos para o setor e definiu um imposto de 40% sobre os rendimentos oriundos da exploração comercial de películas cinematográficas importadas por distribuidores ou importadores, facultando às empresas a aplicarem 40% do montante total do imposto devido, em conta especial no Banco do Brasil para investimentos na produção de filmes no Brasil, desde que previamente autorizadas pelo GEICINE. Tais produções poderiam ser isoladas ou em associação com outros produtores nacionais ou estrangeiros, desde que obedecessem às exigências das definições de filme brasileiro, Decreto nº 51.106/61. Esse artigo vigorou por aproximadamente 30 anos, até 1993, revogado com a criação da Lei nº 8.685, que o absorveu mas manteve sua essência como um dos mecanismos de fomento passíveis de utilização estabelecidos por ela. Antes disso, o Art. 45 sofreu uma revisão na época da criação da Embrafilme, Decreto-Lei nº 862/69, que obrigava, não mais facultava, a retenção e o depósito dos 40% de tributos em conta do Banco do Brasil porém, com a nova redação, seriam creditados à Embrafilme, e aplicados conforme

disposto no estatuto e decreto. A despeito de mais restritiva, de acordo com os estudos de Johnson (1987), a modificação realizada em 1969, tornou-a mais efetiva, uma vez que entre os anos de 1962 e 1966 apenas sete filmes foram coproduzidos, e entre 1974 e 1978, na época da Embrafilme, 48 coproduções foram realizadas. A existência dessa nova forma de produção demandou uma adaptação das definições de filmes brasileiros, Decreto nº 53.011/63, que acrescentou aqueles coproduzidos com bases em acordos diplomáticos. Ainda sob influência dos trabalhos e relatórios do GEICINE, Jango assina o Decreto nº 52.745/63, que aumentou a cota de tela de filmes brasileiros de 42 para 56 dias por ano.

3.5 O discurso anti-industrial e a indústria da *Boca do Lixo*

Em contraponto as mobilizações e publicações em prol do sistema industrial de produção cinematográfica brasileira, em especial os grandes estúdios paulistas Vera Cruz e Maristela, e, no Rio de Janeiro, a Atlântida, toma força o grupo dos *independentes*, composto por realizadores e críticos ligados principalmente ao Partido Comunista Brasileiro (PCB). Com forte atuação nos Congressos de Cinema – Paulista e Brasileiros –, influenciaram políticas, ideologias e modo de produção cinematográfica. O termo *independente* estava ligado à ruptura com a ação imperialista do cinema estrangeiro no Brasil, notadamente o norte-americano, que influenciava econômica e culturalmente o cinema nacional e acabou por influenciar também os modelos de produção cinematográficos brasileiros importados pelos grandes estúdios. Consoante à tese de Luís Alberto Rocha Melo (2011) é possível datar do final dos anos 1940, no Rio de Janeiro, o surgimento de discussões sobre a produção independente de cinema que, no primeiro momento, estavam relacionadas ao modo de produção e não à questões estéticas, e se desdobrará em diferentes vertentes durante a década de 1950, influenciando movimentos do campo cinematográfico.

Inicialmente ligados a entraves políticos entre produtores, exibidores e distribuidores, Moacyr Fenelon destacou-se em defesa da produção independente após deixar a Atlântida, realizando obras desvinculadas dos grandes estúdios, dos grandes exibidores - Severiano Ribeiro Jr -, e dos grandes distribuidores - *majors* -, o que conferia à ele certa autonomia para idealizar, articular, associar e comercializar suas obras. Fenelon exercia diferentes funções em seus filmes: técnico, produtor executivo e produtor. Para viabilizar financeiramente as obras, fazia uso constante de um *sistema de cotas*, caracterizado por investimentos privados, realizados por pessoas físicas ou jurídicas detentoras de infraestrutura cinematográfica, com associações nas obras. Sem qualquer garantia de retorno, tal prática

tornou-se praxe de mercado na cinematografia da época, tanto para os produtores independentes como para os grandes estúdios. Em 1952, Felton foi eleito o presidente do Sindicato das Empresas Cinematográficas do Rio de Janeiro, derrotando a chapa de Luiz Severiano Ribeiro Jr. e fortalecendo as articulações políticas em defesa do cinema independente (MELO, 2011).

A partir de meados da década de 1950, o olhar sobre a produção independente brasileira foi desviado para São Paulo, com a *Lei do Adicional de Renda* e também, a partir de 1956, com os empréstimos do Banco do Estado de São Paulo e o financiamento de filmes realizados por empresas paulistas ou coproduzidas com elas. O modelo de produção independente carioca baseado na produção associada à iniciativa privada pelo *sistema de cotas*, migrou para o modelo subsidiado com recursos públicos. Desponta como figura importante da época, o produtor e distribuidor Oswaldo Massaini, dono da Cinedistri Produção e Distribuição Audiovisual, que produz obras dirigidas por diretores diversos e alcança resultados expressivos, a exemplo da conquista da Palma de Ouro no Festival de Cannes com *O pagador de promessas* (1962), de Anselmo Duarte. Os resultados suscitavam discussões sobre a figura do produtor na cinematografia nacional *versus* a figura do autor, enaltecida pelos cinemanovistas. Certa ambiguidade nas discussões relativas ao cinema independente e a indústria do cinema, caracterizou e contribuiu para o desenvolvimento das diferentes vertentes do cinema independente.

O movimento carioca do Cinema Novo, ainda embrionário nos primórdios dos anos 1960, nasce de um ramo dele e une o mantra ideológico do *cinema de autor* com o discurso anti-industrial. Baseado na retórica do cinema industrial *versus* cinema cultural, os cinemanovistas defendiam que os dois tipos não podiam coexistir, dado que o cinema comercial não deveria ser considerado cinema e o cultural não podia ser considerado indústria. Propostas de filmes de baixo orçamento faziam um contraponto às caras produções da Vera Cruz. Inspirados na *Nouvelle Vague* francesa e nos defensores do “cinema de autor” como François Truffaut, Jean-Luc Godard e Jaques Rivette e em suas constantes publicações na revista *Cahiers du Cinéma*, alguns cineastas brasileiros encabeçavam o movimento pró “purificação” do cinema comercial, com foco na estética e na conscientização do público, a fim de despertar a atenção para sua própria miséria e dependência imperialista, segundo Glauber Rocha e Miguel Torres:

Não é possível coexistência entre o cinema-ideia e o cinema-comércio. Não é possível um cinema realmente novo enquanto este não estiver totalmente purificado de todas as suas origens comerciais. Enquanto o cinema mantiver em sua elaboração as alienações dos iluminadores, retocando de luz uma realidade, de atores teatrais viciados e das estruturas de argumento, não

conseguirá fugir de uma realidade relativa. Do momento que alguém tenta recriar uma realidade, falseia (ROCHA, TORRES, 1981, p.21-22).

Johnson (1987) aponta que foi a primeira vez na história do cinema brasileiro que o discurso cinematográfico voltou-se para a ideologia e estética nacional, do autor, ao invés de seguir normas de mercado em busca da industrialização. Todavia, de acordo com os estudos de Bernardet (1991) o cinemanovismo era anti-industrial em teoria e em ideologia, pois, na prática, até o golpe de 1964, o Cinema Novo foi financiado essencialmente pela burguesia financeira e industrial, através de empréstimos bancários, a exemplo do Banco Nacional de Minas Gerais, e também pela Comissão de Auxílio à Indústria Cinematográfica, a CAIC, iniciativa de fomento ao cinema, do Estado da Guanabara. Ramos (1983) afirmou haver uma preocupação político-ideológica no processo de seleção dos filmes, feito por uma comissão, e esse cerceamento tendeu para um grande investimento em filmes representantes do Cinema Novo, pela CAIC.

Gustavo Dahl, que configura personagem importante nesse momento da história, representante da crítica e adepto ao Cinema Novo, também se declara contra a industrialização do setor, e defende em seu artigo, no suplemento literário de *O Estado de São Paulo, Algo de novo entre nós* (1961), que a inexistência da indústria do cinema seria uma situação positiva, uma vez que, antes de ser indústria, o cinema era arte. A arte cinematográfica não podia ser considerada o ópio do povo, pois para isso já existia a TV, que tomava força no Brasil e, segundo ele, salvou o cinema brasileiro por ter encabeçado produções de fácil consumo e deixado o legado da arte, ao cinema. Dahl atacava diretamente o cinema comercial, sugerindo que a indústria cinematográfica norte-americana havia falido e transferida para a *Cinecittá*, na Itália, também condenada, e fazia uma analogia ao cinema industrial construído no Brasil. Crítico do *star system*, e defensor dos filmes de autor, seu perfil anti-industrial migrará para uma postura mercadológica pró desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira no final da década de 1960, influenciando o desenvolvimento dessa indústria a partir de então.

Mas, o pensamento anti-industrial esvaiu-se tão logo os próprios cinemanovistas encontraram dificuldades em comercializar suas obras no mercado internacional, distribuir e lançá-las nas salas de cinema brasileiras, além de arcar com o custo do dinheiro imobilizado nos filmes que demorava ou simplesmente não retornava. Dahl (1966) aponta que as produções de baixo custo começaram a mostrar sua deficiência quando passaram a não encontrar espaço de comercialização no mercado e a depender de adiantamentos de distribuidores para financiar suas pós-produções, o que diminuía ainda mais o retorno financeiro dos filmes visto que havia mais despesas a serem pagas antes da receita líquida dos produtores. “[...] Esta maravilhosa alquimia, pela qual alguns visionários transformam prejuízos financeiros em altas

manifestações da cultura brasileira, tornou-se insustentável” (DAHL, 1966, p.193).

Outra vertente do cinema independente, que deu origem às produções da *Boca do Lixo*¹³, não se declarava contra a industrialização do setor, e sim ao modo de produção industrial baseado no *studio system*. Esses produtores também eram visionários na ideia de conquistar o público a fim de retornar os investimentos e faziam um contraponto aos cinemanovistas, que produziam filmes intelectualizados para um público restrito.

A *Boca do Lixo* era localizada no bairro da Luz, região central de São Paulo, onde ficavam escritórios de distribuidores, produtores e exibidores. A região foi apelidada dessa forma a partir dos anos 1950, quando os moradores de classe média começaram a abandonar o local e a marginalidade social encontrou seu refúgio na região. Produtores, distribuidores, diretores, artistas e técnicos conviviam entre si, e também com a prostituição, tráfico de drogas e moradores de rua, instalados no local. Por estar situada estrategicamente ao lado da estação de trem, uma vez que os filmes eram despachados de trem para o interior, a *Boca do Lixo* teve sua origem com a distribuição de filmes. De 1970 em diante, após o movimento do cinema marginal produzido principalmente na *Boca*, toma força a produção das *pornochanchadas*. Absorvendo a atmosfera da região, tais produções eram assim apelidadas pela mídia por trazerem elementos das chanchadas da década de 1950, unidas à alta dose de erotismo, apesar de não haver cenas de sexo explícito, como nos filmes pornográficos. O apelido depreciativo era, para intelectuais e cineastas, sinônimo de cinema medíocre, mas para o mercado, sucesso de público.

Durante os anos 1970, década mais produtiva da região, a *Boca do Lixo* foi responsável por um percentual entre 26% e 45% do total das produções anuais do país (ABREU, 2002, p.222), e vivia a constante tensão de um fracasso de bilheteria, sem retorno do investimento. Por isso, o apelo popular era fundamental nas obras, que também representavam o *star system*. O apelo autoral não era uma máxima para as produções da *Boca*, majoritariamente do gênero erótico e subgêneros variados, comédia, drama, policial, horror. Estima-se, no total, produções ao redor de setecentos filmes na *Boca do Lixo*, e em sua “época de ouro”, de 1972 e 1982, a região foi considerada a “Hollywood brasileira”.

Também conhecido como cinema de invenção, cinema marginal ou *udigrúdi*¹⁴, foi o reduto do cinema independente paulista que, de 1960 a 1980, manteve constantes produções

¹³ *Boca do Lixo* era uma expressão pejorativa advinda de uso policial para caracterizar regiões onde predominava a prostituição barata nas grandes metrópoles.

¹⁴ *Udigrúdi*, um termo de conotação depreciativa para caracterizar o Cinema Marginal, derivado da palavra inglesa *underground*.

cinematográficas que alcançaram fatias significativas do mercado. Caracterizou-se, assim como as chanchadas da Cinédia e da Atlântida, por uma forma sustentável de produção, talvez uma “indústria regional de cinema”, possibilitada principalmente pela legislação relativa à exibição compulsória que continuava, significativamente, aumentada. Desde 1963, o Decreto nº 52.745 aumentou para 56 dias a exibição compulsória de filmes nacionais, seguida por uma resolução do INC em 1969, aumentando para 63 dias. Pode-se dizer que o cinema da *Boca do Lixo* era feito para atender às necessidades de mercado e que, embora produzido de maneira artesanal, também era caracterizado por produções de linha industrial, tendo em vista a periodicidade, a velocidade e o dimensionamento dessas produções, focadas no retorno sobre os investimentos. “A Boca foi formada com a consciência de quem trabalhava com a realidade do cinema brasileiro: a produção de filmes que podiam render dentro das condições de mercado e de sua reserva” (ABREU, 2002, p.219). Os filmes eram de produtores, para o mercado exibidor suprir a demanda de filmes brasileiros gerada pelas reservas de mercado estabelecidas. Caracterizadas como produções médias, para os padrões brasileiros, os filmes tinham financiamento majoritariamente privado, apesar de algumas coproduções com a Embrafilme, e conseguiam retornos financeiros próximos dos investimentos. Retornos esses que foram substancialmente avultados, com a *Lei do Adicional de Renda*, iniciada em São Paulo e ampliada para o âmbito federal pelo INC, em 1967.

Baseada nas experiências de suporte sistemático à produção da cidade de São Paulo e do Estado da Guanabara, a resolução do INC nº 15, 28 de setembro de 1967, possuía o mesmo objetivo que suas antecessoras: amortizar a diferença entre o custo do filme e sua renda de bilheteria, para garantir algum retorno, incentivar e acelerar a produção das obras brasileiras. Porém, a ajuda sistemática estatal introduz algumas mudanças na forma de apuração dos números para distribuição dos prêmios. Diferentemente de seu antecessor paulista que usava bases anuais para a definição dos valores a serem distribuídos, o INC considerava o desempenho comercial das obras, nos últimos 24 meses de exploração comercial e, também, chegava em um teto máximo de 10% de bônus sobre a renda nas bilheterias. Para além dos 10% concedidos, havia um prêmio complementar sob o nome de Prêmio Adicional de Qualidade, de até 15% da renda líquida, para filmes considerados de alto nível técnico, artístico ou cultural, escolhidos por uma comissão composta por representantes de diferentes áreas do cinema.

Em sua tese, Abreu (2002) afirma que duas legislações protecionistas do Estado foram de suma importância para que o cinema da *Boca* fosse possível: a reserva de mercado que gerou demandas internas, supridas em boa parte pelos filmes da *Boca*; e o adicional de bilheteria instituído pelo INC, que permitia um retorno maior sobre os investimentos, aplicados

em novas produções. Entrevistas realizadas por Abreu com produtores da *Boca*, explicitam e ratificam a efetividade da política. Carlos Reichenbach comenta :

[...] Mas, de qualquer forma, ainda havia o que eu acho – por experiência própria – que foi o grande motor do cinema comercial brasileiro, o prêmio adicional de bilheteria: qualquer filme que atingisse de 200 a 800 mil espectadores – o que era pouco na época – ganhava um prêmio. Esse prêmio acabou para ser criada a Embrafilme...Eu posso falar de cátedra porque *Lilian M* era um filme miúra, um filme difícil, talvez mais experimental que aqueles primeiros filmes...Foi um sucesso. Eu sobrevivi dois anos com esse prêmio adicional de bilheteria (ABREU, 2002, p.227).

Já Claudio Cunha discorre sobre a distribuição democrática dos recursos.

Nós tínhamos outra coisa superdemocrática, que era o adicional de renda. [...] O filme fez X espectadores, recebia Y, um adicional de renda. Eu lembro que o adicional de renda que eu recebi de *O clube das infieis* me ajudou a produzir o *Vítimas do prazer*. Depois, o adicional de renda do *Vítimas*...Era uma premiação, um subsídio fantástico. [...] Então, isso foi uma coisa que ajudou muito o cinema brasileiro. Era democrático. Não era de patota” (ABREU, 2002, p.228).

Entretanto, por não fazer qualquer outro tipo de avaliação de mérito sobre as obras, esse incentivo acabou por colocar o Estado em uma situação delicada uma vez que os filmes produzidos na *Boca do Lixo*, angariavam gordas fatias do mercado interno de cinema e, conseqüentemente, expressivos retornos financeiros do INC. Em 1968, figuraram dentre os filmes que mais receberam incentivos, *Maria Bonita, Rainha do Cangaço* (1968), de Mozael Silveria e *As Libertinas* (1968), de Carlos Reichenbach, Antônio Lima e João Callegaro, ambos representantes das produções da *Boca* (JOHNSON, 1987, p.116). A incompatibilidade ideológica e moral das pornochanchadas com a do governo militar, fizeram com que a metodologia do suporte automático fosse revisada pelo INC.

Com o argumento de que filmes com altas bilheterias não precisavam ser compensados pois já tinham um retorno financeiro maior, e os de baixo público não mereciam ser contemplados por sua irrelevância cultural e artística, o INC baixou nova resolução (nº 39 em 30 de junho de 1970), alterando os dispostos para o suporte automático.

O Instituto Nacional de cinema introduz modificações: com a finalidade de fortalecer o filme de renda média, até o chão mínimo e a partir de um teto máximo, a percentagem é menor. Isso porque os filmes de grandes rendas não precisavam de ajuda, enquanto que os de parcas rendas não deveriam ser incentivados por serem considerados comercialmente contraproducentes (BERNARDET, 1991, p.41).

O incentivo continuava sendo calculado sobre o retorno financeiro das obras nas salas de cinema, mas agora considerava uma arrecadação mínima mensal, e foi dividido em quatro categorias de níveis de bilheteria, calculadas com base no salário mínimo. Filmes com arrecadação mensal de até mil salários mínimos, recebiam um subsídio de 5%; entre mil e 4.500 vezes, recebiam 20%; 4.500 a seis mil, 5%; e, acima de seis mil não recebiam fomento. Com isso, o Estado definiu uma política de incentivo voltada aos filmes médios, que supostamente tinham um valor cultural agregado e mereciam abonos, mesmo não tão bem sucedidos quanto os outros no circuito exibidor. A mesma resolução alterou também o Prêmio Adicional de Qualidade para o qual fixou-se o valor de trezentos salários mínimos, sem uma definição de quantos filmes seriam contemplados.

Uma nova mudança nessa política, visava estimular produções com temáticas específicas, pela primeira vez (JOHNSON, 1987). O foco passou a ser de produções para crianças, históricos ou baseadas em obras literárias. A resolução do INC (nº 81, de 20 de março de 1973), garantia um adicional de 50% para as obras na faixa de rendimento entre zero e quinhentos salários mínimos mensais; 10% para as que tivessem entre quinhentos e 2.500; e 10% para aquela com 2.500 e três mil salários mínimos. Para as obras acima de três mil salários mínimos, nenhum benefício seria concedido.

O fim do Prêmio Adicional de Bilheteria do INC aconteceu em 1979, quando a Embrafilme o absorveu para compor seus ativos. Abreu (2002) aponta que tal circunstância afetou duramente as produções da *Boca do Lixo*.

A extinção do “prêmio adicional de bilheteria” foi um golpe traiçoeiro na economia da *Boca do Lixo*, atingindo-a duramente em seu aspecto comercial. O adicional era uma das fontes seguras de receita dos seus filmes, visto conseguirem uma renda média (e espectadores) bastante sólida, o que sempre proporcionava retorno dentro dessa faixa, estimulando investimento. A extinção do prêmio tirava dinheiro de circulação, prejudicando as relações profissionais empresariais que sustentavam a economia do cinema da rua do Triunfo, cortando o seu combustível, já que se constituía em um elemento de motivação financeira para os investidores (ABREU, 2002, p.227).

Mais um embrião da indústria cinematográfica não resistiu ao enfraquecimento do aparato Estatal de apoio ao cinema, agravado pela crise econômica do país no início de 1980, e começou a sucumbir. A alta inflação que assolava o país também contribuiu para a derrocada das produções da *Boca*. Os filmes, que já eram produzidos em tempo relativamente curto para poderem ser lançados e retornarem os investimentos no curto prazo, com a alta inflação, tiveram que ser produzidos de forma ainda mais rápida, o que afetou a qualidade das produções. Soma-

se à crise econômica e à crise cinematográfica nos anos 1980, a entrada dos filmes de sexo explícito, principalmente norte-americanos, que caíram no gosto do público e roubaram fatias consideráveis das pornochanchadas (ABREU, 2002).

Os estudos de Lamas (2013) contam que o sexo-explícito ainda era proibido por lei e estava sujeito ao poder judiciário, por isso a censura não tinha poder de impedi-lo. Por isso, os primeiros filmes pornográficos exibidos no Brasil foram amparados por mandatos judiciais, todavia o sucesso de público foi tamanho que os exibidores rapidamente uniram-se aos distribuidores, usufruindo da enxurrada de mandatos expedidos para possibilitar a exibição. As produções da *Boca* tornaram-se mais arrojadas sexualmente, mas esbarravam nos limites aos quais estavam sujeitas pelas normas legislativas do país, até 1982, quando *Coisas Eróticas*, de Rafaele Rossi, conseguiu o primeiro mandato judicial brasileiro e um sucesso de público absoluto, chegando a quase quatro milhões de espectadores. A partir de então, cerca de quinhentos filmes de sexo-explícito foram produzidos na *Boca*, mas, a concorrência direta pela mesma fatia de mercado com os filmes estadunidenses, mais uma vez não se mostrou factível. Os americanos, como sempre, embasados no modelo de *star system*, acompanhados de forte *marketing* de distribuição e melhor acabamento, dominaram o mercado e foram cruciais para o fracasso das produções da *Boca*.

4. Intervencionismo Estatal da ditadura militar

O governo de Humberto Castelo Branco (1964-1967) marcou o início da ditadura militar no Brasil até 1985. Ele alterou a Constituição, a deixou com características autoritárias e, a censura, já instituída e centralizada, ficou mais incisiva e limitadora, excluindo, perseguindo e punindo aqueles que eram contra a ideologia do governo. Castelo Branco extinguiu os partidos políticos, exceto a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), únicos partidos autorizados a funcionar até 1979, e tirou o voto das mãos do povo, instaurou o voto indireto para presidente e governadores. Assumiu o poder com um discurso que propunha acabar com as intervenções do Estado em assuntos de mercado, estimulando a livre concorrência, em contraponto com os governos anteriores de Jânio Quadros e João Goulart. Porém, na prática, o Estado passou a se envolver mais na economia nacional, criando empresas públicas: Embratel, Embraer e Telebrás. No setor cultural a intervenção não foi diferente, uma vez que a ideologia de que o Estado deveria estimular produções culturais com objetivo de promover a integração nacional, imperava. Para tanto, os principais aparatos das produções, em diferentes mídias, ficaram sob o controle do Estado, incluindo a televisão e o cinema.

A primeira utilização política e estratégica da televisão pelo Estado aconteceu durante o governo da ditadura militar que investiu e proporcionou condições operacionais e de infraestrutura para a televisão. Dentre diversas iniciativas, o Estado criou o Conselho Nacional de Comunicação, leis e decretos para consolidar o funcionamento da rede de telecomunicação de alcance nacional. A TV foi fortalecida, e, ajudou a difundir a ideologia da ditadura.

Os militares brasileiros priorizaram alguns setores estratégicos da economia, investindo em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial acelerado e fortemente controlado. As telecomunicações estavam entre esses setores estratégicos e foram privilegiadas. Durante os primeiros períodos militares, entre 1965 e 1972, foram criados a Embratel, o Ministério das Comunicações e o Sistema Telebrás, possibilitando a implantação de uma sofisticada infra-estrutura de telecomunicações que ligaria os quatro cantos do país, inicialmente por uma rede de micro-ondas, complementada depois por satélites nacionais e, mais tarde, por fibras ópticas. Esses investimentos do Sistema Telebrás favoreciam, no campo da comunicação de massa, a formação de redes de televisão nacionais (SANTOS, 2005, p.79).

Inaugurada em São Paulo em 1950, a televisão teve um rápido crescimento no país com consequências prejudiciais para o mercado e a indústria cinematográfica. Conforme os estudos de Johnson (1987), entre as décadas de 1960 e 1980, o número de aparelhos de televisão no Brasil passou de 1,2 milhão em 1960, para 18 milhões em 1980, o que, unido ao alcance

nacional dos canais inaugurados com os investimentos dos militares, significava que, em uma tarde, a televisão alcançava o mesmo público que o cinema conseguia durante o ano todo. O impacto negativo da televisão no mercado cinematográfico se deu por dois motivos principais: o fácil acesso da população ao conteúdo gratuito, e pelo fato da televisão não ter proporcionado ao mercado cinematográfico qualquer compensação financeira. Era iminente a necessidade de uma política pública que regulamentasse tal compensação, mas não aconteceu, tendo em vista o foco estratégico do governo militar voltado à televisão. Durante a década de 1960 em que o Cinema Novo liderou ideologicamente as produções cinematográficas nacionais, seus representantes não levaram a sério o crescimento da TV, pois entendiam que ela servia ao público massivo, com produções corriqueiras e não “nobres” como o cinema, tampouco fizeram qualquer esforço para que houvesse uma união entre as duas mídias. A falta de integração entre TV e cinema também podia ser percebida pela falta de filmes nacionais na programação dos canais abertos, únicos existentes.

A partir de 1964, com as restrições causadas pela situação política da ditadura, a perda de público para a TV, a falta de espaço nas salas de cinema e as dificuldades econômicas, os cinemanovistas fizeram concessões estéticas e ideológicas para viabilizar suas obras e alcançar o público. A criação da cooperativa distribuidora nacional Difilm Distribuidora, que em sua formação inicial contava com 11 cineastas, foi uma delas. Com o objetivo de colocar mais facilmente suas obras no mercado dominado por filmes e empresas distribuidoras estrangeiras, e absorver a comissão de 20%, destinada às distribuidoras, acabando com a intermediação e aumentando o retorno sobre o investimento dos filmes. Eles passaram, também, a produzir filmes com apelo popular maior, baseados em livros e poemas de autores consagrados como Machado de Assis, *Capitu* (1968), de Paulo Cesar Saraceni e Carlos Drummond de Andrade, *O Padre e a Moça* (1965), de Joaquim Pedro de Andrade. Tais concessões, que cederam, em parte, às regras de mercado, foram definidas por Rui Guerra (GUERRA, 1982) como uma “censura econômica”, mais coercitiva do que a censura política instituída formalmente pelo Estado.

O governo de Castelo Branco foi marcado por diversas regulamentações para o setor cinematográfico, com a continuidade das políticas anteriores. A Lei nº 4.549/64, que aprovou o projeto de Lei nº 3.386/61, proposto pelo GEICINE, concedeu, pelo prazo de dois anos, isenção de impostos para a importação de materiais e equipamentos destinados à instalação e ampliação de estúdios cinematográficos para os setores de som, luz, câmera, montagem e trucagem (BRASIL, 1964). O Decreto nº 55.202/64 fez mais uma alteração na definição do que seria considerado um filme brasileiro e obrigou que adaptações

cinematográficas para o Brasil fossem feitas por brasileiros ou residentes no país há pelo menos cinco anos, alterando o antigo (nº 51.106/61). A Lei nº 4.622/65, não exclusiva para o cinema, em seu Art. 1º II, incluía itens do mercado cinematográfico com isenção de impostos de importação e de consumo e taxa de despacho aduaneiro sobre importação para renovação da infraestrutura de estúdios e laboratórios, desde que os projetos fossem pré-aprovados pelo GEICINE. E, o Decreto nº 56.499/65 ampliou o alcance da exibição compulsória de filmes brasileiros para todas as salas de cinema das grandes cidades, mesmo que o filme já tivesse sido exibido em outra sala, alterando dispostos do Decreto nº 52.745/63.

Contudo, o mais extenso, relevante e polêmico marco regulatório do governo, foi o Decreto-Lei nº 43/66 que, com base em sugestões do GEICINE acrescidas de algumas emendas, criou, após quase vinte anos de debates iniciados na década de 1940 com o projeto de Cavalcanti encomendado por Vargas, o INC como autarquia subordinada ao Ministério da Educação e Cultura. O INC tinha 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 à sua promoção no exterior” (BRASIL, 1966, Art. 1º).

Para além da criação do INC, o Decreto-Lei revogou o recolhimento da *Taxa Cinematográfica para Educação Popular*, vigente desde 1932, e instituiu a *Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional* - taxa existente até os dias de hoje, conhecida como Condecine -, que era calculada sobre o metro linear de cópia positiva, incidente sobre todos os filmes destinados à exibição comercial em salas de cinema ou televisões. Importante notar que a legislação, mesmo que lentamente, passava a incluir a televisão em suas regulações. Isentou os filmes virgens de imposto de importação e a taxa de despacho aduaneiro. Ainda, inspirado na Lei nº 4.131/62 sobre o imposto incidente nas remessas de lucros para o exterior, alterou suas disposições iniciais fechando mais o cerco para as remessas de lucro ao exterior, 40% dos lucros obtidos com a exploração comercial de filmes estrangeiros deveriam, obrigatoriamente, ser depositados em uma conta do Banco do Brasil e reinvestidos em coproduções nacionais. Caso o distribuidor não realizasse a produção dentro do prazo estabelecido, o dinheiro era absorvido pelo INC. A partir de 1969, a lei foi alterada novamente e a Embrafilme ficou com tais recolhimentos, sem a possibilidade de coprodução por parte dos distribuidores internacionais.

O Decreto-lei nº 43 manteve a exibição compulsória de longas-metragens nacionais nas salas de cinema, bem como instituiu a obrigatoriedade da exibição de filmes em curta-metragem de *Classificação Especial*, expedida pelo próprio INC, em quantidades a serem

definidas anualmente. Fixou percentuais máximos para a comissão de distribuição, revisados anualmente, exigiu o registro dos contratos de distribuição no INC, e a obrigatoriedade da *licença de exportação*, para filmes brasileiros comercializados no exterior, devendo toda a renda líquida arrecada ser transferida para o Banco do Brasil, em conta especial, podendo, esse valor retornar em produções de filmes brasileiros. Organizou, pela primeira vez, a obrigatoriedade de emissão, pelo INC, de um certificado que garantisse a nacionalidade brasileira dos filmes, similar ao que é praticado atualmente com o nome de Certificado de Produto Brasileiro (CPB). O mesmo decreto-lei incorporou ao INC, o GEICINE e o INCE, que passa a ser responsável pela produção e compra de filmes educativos com distribuição gratuita (BRASIL, 1966).

No espectro político, o Decreto-Lei 43 e a criação do INC geraram muita polêmica envolvendo vários elos da cadeia do mercado cinematográfico brasileiro. Representantes do movimento do Cinema Novo, exibidores, distribuidores e críticos, atacavam, de diferentes maneiras, o INC. Alguns diziam que estavam estatizando e totalitarizando a arte, outros usavam adjetivos antônimos como fascista e comunista, apesar da constituição da estrutura inicial do INC ter sido aprovada com a participação de cinco representantes do mercado cinematográfico brasileiro para o Conselho Deliberativo. Porém, os estudos de Johnson (1987) apontam que, na prática, a atuação ideológica do INC foi neutra, porque o Estado acabava por fazer suas intervenções através da censura centralizada, não sob a responsabilidade do INC. Durante seus nove anos de existência (1966-1975), o INC deliberou sobre 112 resoluções que lidavam, essencialmente, com questões relacionadas à produção, e podem ser organizadas em quatro grupos principais: o financiamento de importações de equipamentos para a produção; prêmios e subsídios financeiros; financiamento direto à produção e exibição compulsória de filmes brasileiros.

Algumas iniciativas foram fundamentais para colocar em prática as próprias resoluções do INC: a obrigatoriedade do uso do ingresso padronizado pelos borderôs nas salas de cinema de todo o país, o que possibilitou um maior controle do número de ingressos vendidos e atendeu a antigas reivindicações dos produtores brasileiros que não conseguiam acompanhar, de maneira transparente, o desempenho de seus filmes nas salas de cinema. Tal medida foi essencial para que o primeiro programa de subsídio direto aos produtores brasileiros, fosse instituído, pelo artigo 14º III do Decreto-lei, e regulamentado no ano seguinte pela resolução do INC nº 15. A já comentada premiação sistemática, a ser concedida anualmente a todos os filmes nacionais, proporcional à renda gerada pelas exibições, transformou iniciativas regionais de fomento, a priori no município de São Paulo e, posteriormente, no estado da Guanabara, em

uma política pública de âmbito federal que objetivava diminuir o déficit entre os custos de produção das obras, e a renda por elas auferidas, bem como acelerar as produções ao proporcionar recursos para novas obras.

O aumento da exibição compulsória de filmes brasileiros, passando de 63 dias (1969) para 112 dias (1975), e a copiagem obrigatória de filmes estrangeiros que fossem ser exibidos no mercado de salas de cinema do país em laboratórios brasileiros, também foram instituídas pelo INC. Em contraponto às legislações anteriores, relacionadas a órgãos consultivos ou executivos ligados ao Estado, “[...] foi com o INC que o Estado assumiu explicitamente o financiamento da produção nacional de filmes” (SIMIS, 1996, p.258).

4.1 Convergência política na Embrafilme

Já no governo de Artur da Costa e Silva (1967-1969), alinhado com o plano militar de controlar os principais meios de comunicação de massa do país, no dia 12 de setembro de 1969, através do Decreto-lei nº 862, o INC recebeu, como um órgão de cooperação, a Empresa Brasileira de Filmes S.A (Embrafilme), objetivando a difusão do cinema nacional:

A EMBRAFILME tem por objetivo a distribuição de filmes no exterior, sua promoção, realização de mostras e apresentações em festivais, visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o INC, podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o objeto principal de sua atividade (BRASIL, 1969, Art. 2º).

Houve muitas críticas à criação da Embrafilme, não só pelo fato de sua concepção não ter tido a participação dos diversos setores do mercado cinematográfico, como também, pela sua proposta inicial de ter como foco principal a difusão do cinema, num período em que as articulações da classe cinematográfica miravam a produção das obras. Mas, apesar desse objetivo principal, Johnson (1987) aponta que a criação da Embrafilme inaugura uma nova relação entre Estado e Cinema na década de 1970, saindo de uma relação relativamente neutra, técnica e passiva do Estado, para uma atuação mais presente. A empresa assumiu várias atribuições comerciais e não comerciais: produzir e distribuir filmes educacionais para escolas e instituições sem fins lucrativos; financiar produções de curtas-metragens e documentários; restaurar filmes e acervos; colaborar com a criação das cinematecas do Rio de Janeiro e de São Paulo e prover treinamento aos profissionais da área. Sobreviveu a cinco mandatos presidenciais, incluindo presidentes eleitos após a ditadura militar, e existiu durante 21 anos até ser extinta em 1990, pelo presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), sem qualquer outra

política pública que a substituísse. É recorrente por autores que estudam a Embrafilme, a separação em duas fases mais ativas da empresa: uma, que abrange o período entre sua fundação em 1969 e o ano de 1974, em que a empresa ensaia algumas iniciativas de fomento ao setor; e a outra entre 1974 e 1978, em que absorve as atribuições do INC - culminando em sua extinção em 1975, com a Lei nº 6.281 - e através da qual a classe cinematográfica assume a gestão da Embrafilme a partir da indicação do cineasta Roberto Farias para o cargo de diretor geral, mudando os rumos da empresa. Na prática, foi apenas em sua segunda fase que a atividade principal da empresa passou a ser a distribuição, conforme objetivos iniciais de sua criação.

Declarada como empresa de capital misto, embora a participação privada representasse menos de 1% do capital total, a receita da Embrafilme advinha, majoritariamente, dos depósitos compulsórios de parte das remessas de lucros para o exterior feitas pelos distribuidores internacionais, instituídos pelo Decreto-Lei nº 43/66, que foram redirecionados à empresa pelo mesmo decreto-lei que a criou.

Logo em 1970, a Embrafilme lançou um programa de empréstimos a juros baixos (10%), para financiamento da produção de filmes brasileiros, que até 1974 dividiu a disponibilidade de verba em linhas de investimentos, de acordo com a experiência das produtoras nacionais, com base no número de obras produzidas, anualmente. Três linhas foram instituídas: aquela destinada às empresas com produções de três filmes por ano, com 60% do montante total destinado ao programa; a outra linha destinada a empresas com média de dois filmes por ano, 20% do montante total dos investimentos destinados ao programa, e uma linha para os iniciantes, que poderiam acessar os 20% restantes. Nota-se, na distribuição dos recursos, uma política voltada às empresas consagradas no mercado, uma vez que produzir três filmes por ano era feito raro às empresas. A partir de 1974, já em sua segunda fase, sob o comando de Roberto Farias, o programa foi alterado, passando a considerar como base de elegibilidade, também o capital social das empresas, deixando de vez, fora do programa, empresas pequenas. Johnson (1987) comenta que não havia análise de roteiro, apenas se exigia um argumento junto à inscrição no programa, e a seleção era voltada à capacidade de produção da empresa, e considerava seu tamanho, o histórico de produções, a quantidade de prêmios nacionais e internacionais, e a experiência. Tratava-se mais de um financiamento às empresas de cunho quantitativo, do que às obras propriamente ditas, sem julgamentos culturais e/ou ideológicos. Cerca de oitenta filmes, de 56 empresas diferentes foram beneficiados pelo programa de empréstimo da Embrafilme. Tal programa, financiou igualmente, as pornochanchadas da *Boca do Lixo*, fato que gerou críticas à falta de moralismo e inadequação ideológica do governo militar.

Em agosto de 1976, o Conselho Federal de Cultura, criado em 1966, através do Decreto-lei nº 74, divulga uma extensa Política Nacional de Cultura com diretrizes básicas de atuação do poder público no setor cultural, negando o dirigismo, mas, ao mesmo tempo, estabelecendo um “[...] apoio à produção cinematográfica nacional genuinamente artística, desestimulando-se a “porno-chanchada” que, ou deseduca o gosto do público, ou afasta-se da produção nacional em benefício da estrangeira” (BRASIL, 1976, p.6).

Bernardet (1991) conta que, o diretor da Embrafilme declara publicamente que a empresa não mais financiaria filmes como *Quanto mais duro melhor* (1975), de Egydio Eccio, em referência direta às porno-chanchadas da *Boca do Lixo*, sucesso de público e alvos de críticas desde o início de sua existência. A grita contra ela avoluma-se rapidamente, marginalizando, na prática, o que já era marginal na ideologia.

Ao apoiar atitudes da Embrafilme contra a porno-chanchada, apoiava-se algo muito mais importante: a intervenção clara direta do estado na orientação ideológica, estilística, temática da produção cinematográfica. O problema menor naquela polêmica era justamente aquele que era apresentado como o maior. E o problema maior era a legitimação ou não, através da imprensa, órgãos de classe, etc., de um projeto cultural baixado pelo Estado (BERNARDET, 1991, p.55).

Aponta ainda, que o ataque midiático a tais obras, que já era frequentemente realizado por críticos e intelectuais cinéfilos, há anos, contribui para a suspensão, pela Embrafilme, do financiamento desses filmes. Isso acontece apenas no momento em que produções como a *Estrela Sobe* (1974), de Bruno Barreto e *Xica da Silva* (1976), de Carlos Diegues, obtém algum sucesso de público e os números relacionados à comercialização das porno-chanchadas passam a ser menos impactantes nas estatísticas e na contribuição para a industrialização do setor. E, também, após a realização pelo INC, em outubro de 1972 no Rio de Janeiro, do 1º Congresso da Indústria Cinematográfica Brasileira, que causou importantes mudanças nas políticas da Embrafilme, como a mudança de estratégia de atuação da empresa para o financiamento das obras, com a inauguração do programa de coprodução iniciado em 1973. O programa de empréstimos da Embrafilme vigorou até 1979, quando foi definitivamente extinto.

O 1º Congresso da Indústria Cinematográfica Brasileira foi o primeiro encontro entre os diferentes participantes da cinematografia promovido pelo Estado. Organizado para *Participantes-Expositores* e *Participantes-Ouvintes*, reuniu diretores, artistas, críticos de cinema, exibidores, técnicos, distribuidores, dirigentes de laboratórios de imagens e estúdios de som, e produtores, para que fossem debatidos, mais uma vez, os problemas do cinema brasileiro

que seriam usados como base para a definição de uma política de desenvolvimento do cinema nacional. Os escolhidos pelo INC como principais *Participantes-Expositores* foram: Luiz Carlos Barreto, Roberto Farias, Walter Hugo Khouri, Oswaldo Masaini, Alfredo Palácios e Geraldo Santos Pereira. No final do encontro, foi apresentado ao Ministério da Educação e Cultura o documento *Projeto Brasileiro do Cinema*, que propunha um novo modelo de gestão para a Embrafilme, resumido em cinco pontos principais: um pedido da reforma administrativa e operacional do INC e da Embrafilme; sugestões de restrições às importações de filmes prontos; o aprimoramento do mercado exibidor; a inclusão do cinema brasileiro no contexto de desenvolvimento da economia e cultura do país e a isenção de taxas municipais e federais para diferentes setores da indústria cinematográfica (produção, exibição e distribuição). Influenciado pelo *Projeto Brasileiro do Cinema*, as articulações do Estado culminaram no fim do INC, absorvido pela Embrafilme em 1975, via Lei nº 6.281/75, a quem caberia a “[...] execução da política cinematográfica nacional, observadas as disposições legais e regulamentares e as normas e resoluções expedidas pelo órgão a ser criado pelo Poder Executivo [...]” (BRASIL, 1975, Art. 3º). Como órgão responsável pela política cinematográfica nacional e a participação de representantes do governo e do mercado, houve a subsequente criação do Conselho Nacional do Cinema (CONCINE), através do Decreto nº 77.299/76, com o intuito de substituir o Conselho deliberativo e o Conselho Consultivo do já então extinto INC, e de assessorar o Ministro da Educação e Cultura.

A formulação da política de desenvolvimento do cinema nacional, incluindo a fiscalização com “poder de polícia”, que não podia ser dado a uma empresa de capital misto, ficaram sob responsabilidade do Concine. Inicialmente, o Concine era assessorado por um conselho composto por 13 membros, dos quais apenas três eram representantes do mercado cinematográfico - um produtor, um distribuidor ou exibidor e um realizador. Existiu durante 14 anos e baixou 195 resoluções que deram continuidade à atuação do INC, com aumento progressivo do alcance e quantidade de dias para a cota de tela e, principalmente, uma atuação no mercado de vídeo doméstico cujo crescimento foi exponencial a partir da década de 1980. Assim como a Embrafilme, perpassou momentos históricos distintos, iniciados no regime militar e alcançando a redemocratização do país e fez com que Simis (2008) o dividisse em duas fases distintas: a primeira, com início em sua fundação em 1976, até 1986, período coincidente com a alteração legislativa ocorrida via Decreto nº 93.881/86, que alterava sua composição e ampliava a participação do setor cinematográfico, além de engrossar a fonte de receitas do Conselho que antes estava ligada apenas às salas de cinema, e passava a incluir receitas advindas do vídeo doméstico, com números significativos para o mercado,

proporcionando-lhe autonomia financeira. A segunda, iniciada em 1987, quando os cineastas assumem a gestão do Concine - com Gustavo Dahl na vice-presidência -, até 1990, quando foi extinto pelo governo Collor.

O Concine atuou também na esfera internacional articulando acordos de coprodução, cinema ibero-americano, com fundo de financiamento de obras e mecanismos de distribuição e exibição para aproveitar a produção existente nos países membros, e as novas formas de difusão audiovisual que existiam. Abraçou a regulação dos filmes publicitários, mas a televisão seguia à margem das políticas públicas estabelecidas. Com o decorrer do tempo, o Concine mostrou-se um órgão poderoso do mercado cinematográfico nacional, e essa conquista incomodou os representantes do cinema norte-americano que passaram a questionar na justiça, através de liminares, suas resoluções, minando não só a regulação do mercado, mas também as fontes de recursos do Concine, e da Embrafilme (SIMIS, 2008).

Pode-se dizer que o 1º Congresso da Indústria Cinematográfica Brasileira representou, um ponto de virada na relação Estado e cinema, com o início da hegemonia dos cineastas na sua gestão política, selada com a indicação e a escolha do primeiro dirigente não representante do regime militar, para a direção geral da Embrafilme, Roberto Farias, dando início à fase mais próspera.

A segunda Embrafilme, aquela que absorveu o INC em 1975, foi criada para intervir diretamente no mercado. Resultado da coincidência do projeto nacionalista dos cineastas de esquerda com a geopolítica dos militares de direita, estava protegida pela ideologia da identidade cultural, comum a ambos os grupos (CALIL, 1996, p.66).

Nesse ínterim, (1973), criou-se a Embrafilme Distribuidora que deveria contribuir para que o filme brasileiro tivesse sua existência assegurada nas salas de cinema, ainda dominadas pelo filme estrangeiro. A empresa passou então, a atuar nacionalmente, com sede em diferentes cidades do país e, tornou-se a segunda maior distribuidora brasileira, perdendo só para a *Cinema International Corporation*. Farias convida para a gestão da Embrafilme Distribuidora, Gustavo Dahl, que inaugura um novo momento em sua carreira, não mais como escritor crítico cinéfilo, tampouco como diretor e produtor de filmes cinemanovistas, mas sim como gestor público. A união entre Roberto Farias e Gustavo Dahl proporcionou aos cinemanovistas acesso a uma importante ferramenta de domínio político, ideológico e econômico, cujos reflexos encontram-se nas mudanças de atuação da Embrafilme, influenciadas também pelos relatórios do 1º Congresso da Indústria Cinematográfica Brasileira.

Na distribuição, pela gestão de Gustavo Dahl na Embrafilme Distribuidora, (1974

a 1978), a empresa atuou diretamente no mercado de distribuição cinematográfica para filmes brasileiros, substituindo as pequenas distribuidoras nacionais frente à concorrência internacional e transformando-se na maior distribuidora da América Latina na década de 1970, e distribuiu mais de duzentos filmes. Em 1977, na publicação *Mercado é Cultura* (DAHL, 1977), pode-se notar um discurso diferente do anterior contra a indústria do cinema, no qual Dahl fala em “cinema arte industrial” e enaltece a prática da Embrafilme, com sua contribuição para o estabelecimento da indústria cinematográfica brasileira.

A originalidade do trabalho da Embrafilme e a grande demonstração de visão, dada pelo Ministério da Educação e Cultura, sobretudo nesses últimos anos - não oferecendo privilégios à expressão industrial, em detrimento da expressão cultural, nem favorecendo o inverso, foi deixar que ambas se casassem (DAHL, 1977, p.127).

Além do fomento à produção e a distribuição de filmes, a Embrafilme contribuiu para a instituição da cota de tela que garantiu a participação dos filmes nacionais e fez com que o país tivesse, entre os anos de 1970 e 1980, o maior *market share* do filme nacional nas salas de cinema brasileiras até os dias de hoje, com o recorde de 35% de penetração no mercado interno, o que legitimou a política protecionista que reservava 156 dias de exibição de produtos nacionais, ao ano. Em 1976, *Dona Flor e seus dois maridos*, de Bruno Barreto, fruto das políticas da Embrafilme, foi recordista de público fazendo mais de dez milhões de espectadores nas salas de cinema, só igualado em 2010, por *Tropa de Elite 2*, de José Padilha, quase 35 anos depois.

Apesar das propostas dirigistas conservadoras do governo, a empresa atendeu aos anseios de grande parte dos cineastas e críticos da época por cerca de duas décadas, principalmente quando a gestão ficou a cargo de pessoas não ligadas ao regime militar, durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979). Sob o comando de Roberto Farias, os cineastas assumem a gestão da empresa e, as principais políticas cinematográficas brasileiras, como pondera Simis:

Se de fato, desde o INC, em 1966, o Estado assumiu explicitamente o financiamento da produção nacional de filmes ao invés de apenas "recomendar", "encaminhar" ou "propor" financiamentos à produção cinematográfica, com o Concine e a Embrafilme acentua-se o caráter da intervenção (SIMIS, 2008, p.37).

4.2 O Estado mínimo da Era Collor

Em meados de 1980, o Brasil viveu o período de redemocratização do país finalizando vinte anos de ditadura militar, marcado pela vitória de Tancredo Neves nas eleições indiretas. Mas, ele morreu subitamente antes de tomar posse e seu vice, José Sarney (1985 – 1990), assumiu a presidência. Seu governo aprovou uma nova constituição, reestabelecendo as eleições diretas e acabando com a repressão política, mas na área econômica o país vivia um momento delicado, com planos para tentar estabilizar a economia, falta de bens de consumo nas prateleiras, moratória e inflação descontrolada.

No setor cinematográfico não foi diferente. A Embrafilme, principal aparato cinematográfico da época, havia entrado em crise. O desentendimento em relação à estratégia na gestão entre Roberto Farias e Gustavo Dahl também minou o alto desempenho da empresa. Aquele defendia a abertura da distribuição para as *majors* e este a proteção da distribuição nacional, com o fortalecimento do órgão de Estado. Em 1978, Dahl pediu afastamento do cargo (DAHL, 1995). Enfraquecida ideologicamente, insustentável econômica e politicamente, a empresa foi alvo de críticas e denúncias públicas encabeçadas pela visão antiestatal e antipaternalista de Paulo Francis e Matinas Suzuki do jornal Folha de São Paulo que, juntamente com outras tantas críticas, acusavam a empresa de dirigismo e ineficiência. “Nada havia de novo nesta catilinária, mas o momento era propício para tal tipo de debates pela imprensa” (SOUSA, 1993, p.53). Além da redução do número de produções, o mercado cinematográfico como um todo encolheu significativamente. O número de salas, em 1984, era de 1.553, metade do oferecido em 1975, 3.276. O preço dos ingressos não era mais controlado pelo governo e subiu de maneira descontrolada, quase cinco vezes seu valor anterior. Entretanto, nos EUA, os investimentos em infraestrutura tecnológica para a indústria cinematográfica permitiram que filmes como *Guerra nas Estrelas* (1977), de George Lucas, fossem produzidos com padrões técnicos acima dos praticados no Brasil. A qualidade destoava nas projeções e contribuiu para o afastamento do público que havia sido reconquistado com o trabalho da Embrafilme, e com o cinema da *Boca do Lixo*. O espectador para os filmes brasileiros era de 2,6/ano em 1975, e reduziu para 0,8/ano em 1983 (JOHNSON, 1987).

Ciente dos desafios culturais e alegando falta de capacidade do Ministério da Educação e Cultura em cumprir, simultaneamente, as exigências dos dois campos de sua competência, além de discursar que “[...] os assuntos ligados à cultura nunca puderam ser objeto de uma política mais consistente, eis que a vastidão da problemática educacional atraiu sempre a atenção preferencial do Ministério” (BRASIL, 1985), logo no início de seu governo, José Sarney cria o Ministério da Cultura (Decreto nº 91.144/85), e transfere para o Minc, a gestão do Concine e da Embrafilme. A criação do Minc foi comemorada pelos diversos setores

culturais pois representava a materialização da importância dada pelo novo governo às questões culturais.

No ano seguinte, em 1986, a primeira lei de incentivo baseada em isenção fiscal caracterizou-se como mais um importante marco regulatório, instituindo o que ficou conhecido como “fomento indireto”. A Lei nº 7.505/86, popularmente conhecida como *Lei Sarney*, foi precursora no novo modo de relacionamento entre mercado e Estado, com a introdução do mecenato privado e um ensaio do que viria a ser a *Lei Rouanet* e a *Lei do Audiovisual*. Criada em 1972 por Sarney quando ainda era Senador, foi aprovada somente em 1986. Criou também, o Fundo de Promoção Cultural, transformado em Fundo Nacional da Cultura (FNC) pela sua sucessora, *Lei Rouanet*. A *Lei Sarney* baseava-se em isenções fiscais para empresas previamente cadastradas no Minc, que poderiam abater da renda bruta, ou deduzir como despesa operacional, o valor aportado em projetos culturais de diferentes áreas. O Minc mantinha os cadastros das empresas proponentes de projetos, mas não possuía controle sobre o uso do dinheiro incentivado, o que gerou especulações. Sob acusações de fraudes e desvios de dinheiro, essa Lei foi alvo de muitas críticas. Uniu-se à tais problemáticas, em 1990, início do governo de Fernando Collor de Mello, uma articulação para a desconstrução das ações do Estado nas políticas sociais e culturais, que revogou a *Lei Sarney*, (Decreto nº 99.600), em outubro de 1990.

A *Era Collor* – como ficou conhecido seu governo – foi marcada pelo insucesso das tentativas de controlar a economia e a hiperinflação, quase 2.000% ao ano, em 1989, através de um conjunto de medidas econômicas conhecido como *Plano Collor*. As principais características dele foram: o congelamento dos preços e salários; a apropriação, dos valores das poupanças e contas-correntes da população; o aumento e a criação de impostos; a abertura do país para mercadorias importadas; privatizações e o fim de subsídios estatais.

Para o cinema, deu-se um marco histórico importante com a brusca ruptura da macro política cinematográfica, vigente por duas décadas. Enfraquecida publicamente e alvo das ações da campanha governamental, em 1990 a Embrafilme sucumbiu ao conjunto de publicações (Decretos nº 99.192/90, Lei nº 8.029/90 e nº 99.226/90), incluindo ações que não honraram acordos de coproduções previamente assinados e a dissolução ou privatização de diversas entidades da administração pública federal, incluindo o Concine. O Minc foi extinto e transformado novamente em uma secretaria subordinada ao Ministério da Educação. Estava decretada “a morte do cinema brasileiro” com o encerramento da política pública cinematográfica, sem qualquer proposta de substituição por uma mais eficiente. O governo discursava e agia de acordo com o plano econômico e entendia que cinema era “problema de

mercado”, e o Estado não devia intervir. Desespero, apatia, paralisia. É a definição do mercado cinematográfico pós Programa Nacional de Desestatização de Collor. A consequência prática foi o fim dos mecanismos de proteção ao cinema brasileiro frente ao estrangeiro, abrindo irrestritamente as importações e as portas para o domínio do cinema norte-americano. Avassalado por um “simples” ato presidencial, o mercado atingiu índices alarmantes e, em 1992, apenas três filmes brasileiros foram lançados no circuito comercial. O sentimento de “salve-se quem puder” causou a imigração de nomes importantes do cinema para o exterior e a migração de profissionais do cinema para a televisão, a publicidade e para o videoclipe, em franca ascensão com a chegada do canal norte-americano MTV, dedicado exclusivamente à música (MARSON, 2009).

O modelo de produção cinematográfico brasileiro essencialmente dependente dos incentivos diretos do Estado já era criticado por alguns estudiosos como Bernardet (1990), que no período final da crise da Embrafilme alegava que o problema estava em se pensar, sempre, num cinema “cinema-de-autor-dependente-do-Estado”, ignorando a função do produtor e sem a preocupação com bilheteria e retorno sobre o investimento, quer fosse ele público ou privado. Durante a crise causada pelos atos de Collor de Melo, pondera que “De fio em agulha, chegamos aos dias de hoje. O modelo está no ocaso, o Estado se retira, e os cineastas, por não terem construído alternativas, não sabem para onde se virar” (BERNARDET, 1990).

5. Da regulação ao protagonismo Estatal

Momentos de crise servem para reflexões e autocríticas, a fim de encontrar novas oportunidades. Logo, o mercado cinematográfico volta a se organizar, com propostas de estabelecer uma nova forma de relação com o Estado, menos paternalista e mais comercial. Collor, ao buscar a melhora de sua imagem perante a classe artística, realiza uma série de mudanças no quadro gestor da cultura: troca o secretário de cultura Ipojuca Pontes, por Sérgio Paulo Rouanet, mudança bem vista pelos cineastas pois representava uma nova abertura para o diálogo. Trocas entre Estado e profissionais foram realizadas e culminaram na promulgação da Lei nº 8.313/91, regulamentada dois meses depois pelo Decreto nº 455/92 que reestabelecia os princípios da *Lei Sarney*, e criava o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

A popularmente conhecida como *Lei Rouanet* - uma reedição da *Lei Sarney*, aprimorada -, abrangia diferentes áreas da cultura e, funcionava através de mecanismos de apoio complementares entre si: o FNC; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) e o incentivo a projetos culturais via isenção fiscal de empresas públicas ou privadas - o mecenato. As empresas poderiam alocar parte do imposto devido ao fisco, para projetos culturais pré-aprovados cuja execução e aplicação do dinheiro público seria acompanhada pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e pela Secretaria da Cultura da Presidência da República (SEC/PR). Mesmo apresentando funcionamentos distintos, eram originários de recursos do Estado que exercia diferentes influências sobre cada um deles. Os Ficarts, funcionavam como fundos de investimentos financeiros, intermediados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM)¹⁵ e usados para projetos de cunho comercial. O FNC faria o aporte direto à projetos considerados de maior impacto cultural e menos comercial, escolhidos e administrados pela SEC/PR. Já o mecenato privado, tirava das mãos do Estado o poder de decisão sobre a escolha das obras a serem financiadas, e foi o mecanismo mais usado na prática. Talvez por isso a *Lei Rouanet* deixe a sensação, aos leigos, de que se trata apenas do mecenato via isenção fiscal.

Ainda no governo de Collor de Melo, o Decreto nº 575/92, dá mais um passo importante para a reaproximação entre Estado e mercado cinematográfico, visto que estabelecia a transferência de parte dos bens e arrecadações remanescentes da extinta Embrafilme para a SEC/PR, bem como para o Banco do Brasil para aportes ao FICART. A SEC/PR ficou

¹⁵ A CVM é uma autarquia criada em 1976, pela Lei nº 6.385, com a finalidade de disciplinar, fiscalizar e desenvolver o mercado de valores mobiliários.

responsável por aplicar tais recursos em programas relativos à atividade audiovisual nacional, direcionados à projetos de produção, distribuição e exibição de obras cinematográficas brasileiras, até um teto de 80% do valor de produção da obra. E, para apreciar tanto os programas da SEC/PR quanto os projetos do FICART, formou-se a Comissão de Cinema (BRASIL, 1992).

Essa Comissão foi uma conquista para o setor, permitiu que representantes do mercado audiovisual participassem novamente das discussões, propostas e decisões relativas às políticas públicas. Possuía 14 membros; sete do Poder Executivo: o representante da Secretaria de Cultura, o diretor do Departamento de Indústria e Comércio, o presidente do Instituto Brasileiro de Arte e Cultura, o diretor da Cinemateca Brasileira, o Diretor do Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores, o presidente da Radiobrás e o presidente da Fundação Roquette Pinto; e sete representantes de entidades associativas ao audiovisual: presidentes das associações de produtores, distribuidoras, exibidores, diretores de cinema, documentaristas, emissoras de rádio e televisão e trabalhadores da indústria cinematográfica. Nota-se que, dentre os membros do Poder Executivo, a escolha de representantes do departamento da indústria e comércio e das relações exteriores sinalizava as intenções do governo em relação aos próximos passos a serem dados pelo setor. Ensaio para uma possível política pública com cunho industrial, que não se concretizou pois, se por um lado a união entre Estado e mercado cinematográfico havia sido reestabelecida, o encaminhamento caía novamente na mesmice do incentivo apenas à um elo da cadeia, a produção. Tampouco a união TV e cinema foi endereçada de maneira produtiva pela Comissão, o que poderia estimular a produção de maneira mais ampla; a exemplo do que foi feito nos EUA, fato que garantiu, de certa maneira, o sucesso de Hollywood (MARSON, 2009). Com isso, as sementes para os frutos do modelo de política pública cinematográfica que permeia até os dias de hoje, com intenções industriais e práticas de cunho autorais, foram plantadas nessa época, fortalecendo a característica “Frankensteiniana” dessas políticas. Como observa Marson: “Enquanto o fazer cinematográfico é pensado como uma produção artística e o cinema como autoral, a indústria do audiovisual exige um cinema de produtor, um produto de entretenimento” (MARSON, 2009, p.57).

Após constantes denúncias de corrupção do governo Collor de Mello, e de seu *impeachment*, assume a presidência Itamar Franco (1992-1995). Ele dedicou boa parte de sua energia ao resgate da confiança dos diversos setores do mercado em relação ao Estado, bem como a programas de estabilização da economia, como o *Plano Real*. Na área da cultura, reorganizou os ministérios, trouxe de volta o Minc (Lei nº 8.490/92), e criou a Secretaria para

o Desenvolvimento Audiovisual (SAV), reestabelecendo formalmente a intenção de desenvolver o setor. Os trabalhos da Comissão de Cinema uniram-se então aos da SAV e, com as verbas remanescentes da Embrafilme, lançaram a primeira edição do programa Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro, com três edições entre 1993 e 1994, que contribuiu à finalização de noventa projetos cinematográficos, 25 curtas, nove médias e 56 longas-metragens. Tais incentivos estimularam a retomada de diversos projetos inacabados, dando uma “aparência de *boom*”, daí, originaram filmes brasileiros de grandes bilheterias: *Carlota Joaquina* (1995), Carla Camurati, *O Quatrilho* (1995), Fábio Barreto e *Central do Brasil* (1998), Walter Salles, principais representantes da época conhecida como *Cinema da Retomada*, frutos de mais uma forma de fomento direto do Estado à produção (NAGIB, 2002).

Os estudos de Ikeda (2011) atestam que os trabalhos da Comissão e da SEC/PR também contribuíram para a promulgação da Lei nº 8.685, 20 de julho de 1993, popularmente conhecida como *Lei do Audiovisual* que em seus diferentes mecanismos de incentivos permitia a isenção fiscal de parte dos impostos de renda de pessoas físicas ou jurídicas, em contrapartida ao investimento em obras audiovisuais de produção independente¹⁶, previamente aprovados pelo Minc. Em sua versão inicial, os aportes realizados via mecanismos definido pelo Art. 1º só poderiam ser feitos na forma de investimento – e não como doação – podendo, inclusive, auferir retorno financeiro aos investidores, e também deveriam ser feitos por intermédio da CVM (BRASIL, 1993). A *Lei Rouanet* unida à *Lei do Audiovisual* formaram a espinha dorsal do novo modelo de estímulo indireto do Estado durante o período da Retomada.

5.1 A “privatização” do cinema

A criação da *Lei do Audiovisual* foi comemorada pelo mercado cinematográfico que entendia a “privatização” da produção como um passo adiante rumo à industrialização do setor. A livre concorrência entre os produtores nacionais era vista com bons olhos pelos grandes produtores e a sorte estava lançada aos pequenos e médios que teriam de acessar a alta cúpula das empresas para conseguir financiar seus filmes. A máxima e a retórica da meritocracia

¹⁶ O termo “produção independente” neste contexto, diferencia-se do citado no período do cinema da *Boca do Lixo*. A definição de produção independente para a *Lei do Audiovisual* se distancia de questões ideológicas e foi pautada em aspectos mercadológicos, sendo assim definida: “II - obra audiovisual de produção independente é 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, 1993, Art. 2º, II).

passam a fazer parte das discussões públicas. Em teoria, assumiu-se a mercantilização da cultura, mas, na prática, o acesso aos financiamentos continuava sendo restrito, focado nos filmes com produtores mais influentes junto as empresas e que potencialmente gerariam retorno aos investidores, financeiro ou institucional. Através da análise do número de obras lançadas no circuito comercial, nota-se um crescimento considerável na média: de 1990 a 1994, seis filmes (BUTCHER, 2005), e de 1995 a 2000, 21 filmes por ano (OCA, 2020). A *Lei do Audiovisual* institucionalizou a relação reguladora Estado e cinema, através das políticas públicas de incentivos estabelecendo novas formas do fazer cinematográfico, com bons resultados quantitativos mas não significativos para a consolidação da indústria.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) assume o cargo de presidente do Brasil, após ganhar notoriedade como Ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e, principalmente, como Ministro da Fazenda (1993-1994) no governo de Itamar Franco, quando criou o Plano Real, para o reestabelecimento da economia brasileira. Seus dois mandatos marcaram-se por uma política neoliberal com privatizações e abertura do país ao capital estrangeiro. O ano de 1995 é considerado um marco também para a retomada do cinema brasileiro. Com a indicação ao Oscar de *O Quatrilho* (1995), de Fábio Barreto, mais de trinta anos depois de *O Pagador de Promessas* (1962), Anselmo Duarte, acompanhado do sucesso de público de *Carlota Joaquina* (1995), Carla Camurati – que ultrapassou a marca de um milhão de espectadores (OCA, 2020) -, ratificava o suposto sucesso das novas políticas e causava entusiasmo no mercado, na mídia e também no público, que retornava. “Estava montado, assim, o tripé que viabilizaria e legitimaria o *Cinema da Retomada*: o apoio do Estado, a concordância do campo e sua adequação ao novo modo de produção e o aval e reconhecimento da mídia - e, em alguns casos, a conquista do público” (MARSON, 2009, p.77). Fernando Henrique colheu os frutos das sementes plantadas nos governos de Collor e Itamar e aprimorou as políticas existentes. Fez sucessivas alterações na *Lei do Audiovisual* – totalizando mais de dez mudanças diretas e indiretas entre 1995 e 2003 -, que unidas ao sucesso do Plano Real, a retomada do poder aquisitivo da classe média e o apoio da mídia, fizeram com que o setor cinematográfico entrasse em um período de euforia.

Dentre essas alterações, o aumento do limite de captação e do percentual de isenção fiscal, Medida Provisória nº 1.515/96 - que triplicou o limite de dedução dos imposto das empresas e duplicou o limite de captação por projeto (BRASIL, 1996) -, juntamente com a redução das contrapartidas obrigatórias das produtoras, possibilitaram a produção de filmes com orçamentos mais elevados, o que se tornou alvo de nova polêmica e causou mais um racha interno no setor, entre pequenas e grandes produtoras. As “superproduções” eram saudáveis

para a consolidação da indústria audiovisual? As pequenas, discursavam em prol da democratização do acesso ao fazer cinematográfico, alegando que o dinheiro investido em uma superprodução, era suficiente para produzir vários filmes pequenos e criativos, diversificando assim, a imagem cultural do país. Alegavam ainda, que os altos orçamentos acabavam, em boa parte, absorvidos por cachês cada vez maiores dos produtores; o hiato entre o custo das obras e o retorno financeiro tornava-se cada vez maior. As grandes produtoras alegavam que para concorrer no mercado internacional, os filmes precisavam de altos níveis técnicos e padrões de qualidade compatíveis com Hollywood, e para isso, era necessário mais dinheiro. Perto de 1998, vislumbrando os grandes filmes, algumas produtoras de publicidade, consolidadas no mercado, passaram a olhar com bons olhos para o cinema. Empresas como a O2 Filmes, a Conspiração Filmes e também a Rede Globo de televisão – com a fundação da Globo Filmes – aderiram à produção e deram mais fôlego à cinematografia nacional (MARSON, 2009).

Na prática, a reformulação da *Lei do Audiovisual*, unida às novas edições do Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro, provocou um aquecimento no mercado. A lei da oferta e demanda fez-se presente, e o fluxo de profissionais era no sentido oposto ao ocorrido na época do fechamento da Embrafilme: da TV, da publicidade e do videoclipe, para o cinema. Os cachês aumentaram e os padrões técnicos da publicidade e da TV, considerados indústria, passaram a fazer parte do universo cinematográfico, deixando as impressões digitais artísticas televisivas marcadas nos filmes da retomada. Mas a integração entre a TV, a publicidade e o cinema, ficou restrita ao campo estético e técnico, não havendo uma aproximação comercial, que poderia ter sido produtiva. A legislação não previu nem estimulou tal união, quer fosse pelas reservas de mercado de conteúdo nacional nas TVs abertas e a cabo – neste momento presentes no país -, quer fosse via taxação destinada a retroalimentar a cadeia audiovisual brasileira (MARSON, 2009).

No final do primeiro mandato de Fernando Henrique, o cinema voltou a ser enquadrado pelas câmeras da opinião pública, com denúncias relacionadas à fragilidade das políticas de incentivo ao audiovisual, a exemplo da Revista Veja, junho de 1999, na qual Celso Masson publica, *Caros, Ruins e Você Paga* (MASSON, 1999). A matéria denunciava o superfaturamento e o fracasso dos retornos financeiros das grandes produções nacionais. Fazia ainda, acusações de fraudes e escândalos no uso das leis de incentivo, como a recompra dos Certificados de Investimento dos filmes (quando usado o mecanismo do Art. 1º da Lei do Audiovisual), muitas vezes pelos próprios produtores. Para além dessa prática imoral, a classe cinematográfica perdia credibilidade junto aos investidores e à opinião pública, por causa de superfaturamentos, prestação de contas fraudadas e projetos não concluídos, *O Guarani* (1996),

Norma Bengell, com problemas em sua prestação de contas com entregas de notas frias – prática comum na época - para justificar cerca de R\$ 2,5 milhões e *Chatô* (2015), de Guilherme Fontes, cujo orçamento era de R\$ 12 milhões, com demora na conclusão, lançado somente vinte anos depois do início de suas filmagens em 1995, após diversas intervenções da Agência Nacional do Cinema (Ancine), criada em 2001.

Em resposta às acusações e à má gestão dos projetos culturais pelo Minc, o governo lança algumas medidas para tentar arrochar o controle sobre as produções, a Carta Circular nº 230/99, definia tetos de captação para as empresas proponentes de projetos, baseados em critérios de experiência com produção de conteúdo audiovisual, e a obrigatoriedade da contratação de empresas de auditoria para acompanhamento da correta aplicação dos recursos públicos, diretos ou indiretos, e para a elaboração da prestação de contas.

A crise do Cinema da Retomada era nítida e unida ao cenário de adversidade econômica do país, explicitava a necessidade de uma política mais abrangente, que desse conta de auxiliar na estruturação do setor como um todo e não apenas de ajuda à produção de obras, às utilizações feitas da *Lei Rouanet* e *Lei do Audiovisual*. Os incentivos mostraram-se bem sucedidos para uma retomada urgente do cinema, mas não podiam ser considerados como uma política cinematográfica abrangente, pois outros elos da cadeia produtiva como a exibição e a distribuição, haviam sido deixados de fora, mesmo fundamentais para o amadurecimento da indústria, pois as obras precisavam circular. Embora o Estado continuasse a disponibilizar recursos via isenção fiscal, o descrédito institucional do cinema contribuiria para que os montantes de captações caíssem de forma significativa. As articulações internas do setor voltaram a ocorrer, pressionando o Estado a assumir novas responsabilidades na elaboração e execução de uma organização mais ampla. “Depois de quase dez anos de acomodação, o campo cinematográfico, em meio à crise, tenta, mais uma vez, transformar o cinema brasileiro em indústria” (MARSON, 2009, p.134).

Dentre as contribuições do *Cinema da Retomada*, pode-se creditar certa integração entre publicidade, vídeo clipe e cinema, o que propiciou, inclusive, surgirem novos profissionais, no universo cinematográfico, consagrados hoje: Fernando Meirelles, Beto Brant e Carla Camurati. O vídeo clipe, com grande força, conquistou um público fiel na TV via canal MTV, e além de contribuir com a profissionalização de mão de obra, lançou nomes como os irmãos Walter e João Moreira Salles, representantes da cinematografia brasileira. Foi uma característica do Cinema da Retomada, a diversidade de temas, e de acordo com os estudos de Marson (2009), deu-se graças à polarização das produções no entorno do país. O apoio de políticas regionais desenvolvidas por municípios e estados, descentralizou, do eixo Rio-São

Paulo, as produções e imprimiu nas obras a diversidade cultural do país, apesar do uso massivo da *cosmética da fome* - termo cunhado por Ivana Bentes (2001). A miscigenação de técnicas e profissionais das diversas mídias, provocou novas discussões sobre a importância da união das diferentes formas de difusão, e o início do olhar, no mercado audiovisual como um todo e não mais apenas no cinema, prática intensificada e incorporada às políticas públicas de incentivo com o advento das novas tecnologias de produção e difusão de imagens a partir dos anos 2000, amplamente debatidas no III CBC. O *Cinema da Retomada* é marcado, pela própria natureza e perfil das leis formuladas, por um período de individualismo no qual os produtores concorriam entre si por uma fatia do dinheiro das empresas. Tal concorrência irradiou para as articulações políticas, ou para a falta delas, quando não se discutiam mais estratégias coletivas para a consolidação da indústria e projetos de integração nacional do audiovisual, cenário que começa a mudar com o início da crise do *Cinema da Retomada*.

5.2 A re-politização do cinema

Em meio à crise institucional provocada pela série de denúncias relacionadas ao uso do dinheiro público, unida às necessidades do campo cinematográfico no final da década de 1990, essa classe volta a se unir e articular conjuntamente na realização do III CBC, em Porto Alegre, (junho e julho de 2000), 47 anos após a realização do II CBC. Gustavo Dahl, presidente do III CBC, discursava outra ideologia, defendendo a industrialização do setor audiovisual, ratificado em seu discurso de abertura “A Re-politização do Cinema Brasileiro” (DAHL, 2011). Essa retórica política hibernada durante a *Retomada*, volta. Diferentemente dos CBCs anteriores, desta vez, além de cineastas, produtores, técnicos e pesquisadores, também participaram representantes de exibidores, distribuidores e emissoras de TVs, a fim de repensarem o audiovisual brasileiro, frente aos desafios encontrados durante a década anterior. Apesar de ter acontecido quase meio século após ao II CBC, o relatório final do III CBC apresentou 69 propostas de ações semelhantes as de seu antecessor, e destacou a necessidade de ações centralizadas pelo Estado rumo à industrialização cinematográfica e a importância de integrar o audiovisual como um todo. Temerosos de perder para a televisão, os poucos recursos remanescentes, via isenção fiscal, frente a uma intenção do Estado em abrir essa possibilidade também para as TVs, os cineastas propunham no relatório, inserir o cinema nas obrigações da indústria televisiva, já consolidada (MARSON, 2009).

Paralela à essa articulação, uma ação do Estado em análise diagnóstica do setor, resulta no Diagnóstico Governamental da Cadeia Produtiva do Audiovisual (MINC, 2000) com

conclusões similares às do relatório do III CBC, mas com pontos divergentes no tocante à tentativa de regulamentação da televisão e obras publicitárias, com finalidade de arrecadar recursos e retroalimentar o setor. Entretanto, ambos elucidaram a necessidade de criação de uma política cinematográfica mais abrangente, com um Estado fortalecido perante o setor, o que culminou na criação do Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (GEDIC), no âmbito do Minc, através do Decreto (sem número), de 13 de setembro de 2000. “Com o objetivo de articular, coordenar e supervisionar as ações para o desenvolvimento de projeto estratégico para a indústria do cinema no Brasil” (BRASIL, 2000. Art. 1º), e apresentava uma definição de indústria do cinema de forma mais abrangente da usual: “[...] A produção e distribuição de filmes de longa e curta-metragem e sua comunicação ao público em salas de exibição, vídeo doméstico, televisão e demais meios de difusão eletrônica” (BRASIL, 2000. Art. 1º). Aí observa-se uma tentativa de integração entre os diferentes meios de difusão, abraçando inclusive, os novos meios de comunicação eletrônica, e a inclusão da televisão e vídeo doméstico.

Representantes de diferentes setores da cadeia de cinema, e, também, do governo, e da TV aberta representada por Evandro Guimarães, da Rede Globo, participaram do GEDIC. O Grupo, presidido por Pedro Parente, ministro da Casa Civil, era composto por representantes do governo Pedro Malan, da Fazenda; Alcides Tápias, do Desenvolvimento Indústria e Comércio; Pimenta da Veiga, ministro das Comunicações; Francisco Weffort, da Cultura; e Aloysio Nunes Ferreira, secretário-geral da Presidência; E da classe cinematográfica, Luiz Carlos Barreto (produção), Cacá Diegues (direção), Gustavo Dahl (pesquisa), Rodrigo Saturnino Braga (distribuição), Luiz Severiano Riberio Neto (exibição).

Definido em decreto, o GEDIC em seis meses apresentou um relatório estratégico para o setor audiovisual, publicado em março de 2001. Baseado em alguns pilares principais de sustentação, o relatório priorizou: a criação de um órgão gestor do cinema para auxiliar no desenvolvimento da autossustentabilidade da indústria cinematográfica brasileira; a ampliação das atribuições da SAV, com ações culturais; a criação de um fundo financeiro para arrecadação e redistribuição dos recursos dentro do próprio setor audiovisual; a reforma da legislação existente para consolidar os agentes de mercado e a inclusão da televisão na legislação, para recolhimento de 4% do faturamento publicitário a ser destinado às coproduções, além da garantia da exibição de obras de produção independente na grade de programação (AZULAY, 2007). As propostas do GEDIC, incluindo a sugestão de criação da Ancine como órgão gestor do audiovisual, estavam alinhadas à influência moderada de atuação do governo de Fernando Henrique, em que o Estado deveria assumir um papel de intermediação nas relações com o

mercado. As sugestões do GEIC foram, em grande parte concretizadas por meio da Medida Provisória nº 2.228-1/01, marco regulatório importante que estabeleceu princípios gerais da política nacional de cinema e de maior abrangência que a *Lei Rouanet* e a *Lei do Audiovisual*, que não atenderam à necessária industrialização.

Para um desenvolvimento da atividade cinematográfica mais sistêmico, a MP estabelecia não só a criação da Ancine, vinculada diretamente à Presidência da República, como um “[...] órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira” (BRASIL, 2001, Art.5º), mas também, a criação do Conselho Superior de Cinema (CSC), subordinado à Casa Civil¹⁷ que, unido à SAV e à Ancine, formaram o que Ikeda (2015) chamou de “tripé institucional”. No topo da pirâmide, responsável por formular e implementar as diretrizes para o setor, composto inicialmente por sete representantes dos ministérios e cinco representantes da classe cinematográfica, ficava o CSC para elaborar a Política Nacional do Cinema. Na base, para executar as políticas estabelecidas pelo CSC, a Ancine e a SAV, com o papel estrutural, quanto à formação de mão-de-obra, difusão, preservação do acervo e produção de curtas e médias-metragens.

Através da análise das diferentes atribuições designadas à SAV e à Ancine, nota-se a intenção de separar as atividades ligadas ao desenvolvimento industrial do setor, das atividades relacionadas a questões culturais, sob a gestão da SAV. Com um texto nitidamente industrialista e desenvolvimentista, no qual se lê repetidamente a expressão “indústria cinematográfica”, a MP nº 2.228-1/01 também ampliava o escopo de atuação da política para o audiovisual como um todo - e não mais somente para o cinema -, já que a conversão tecnológica havia gerado uma nova lógica de difusão e de consumo, e o mercado passava a funcionar de maneira mais abrangente e integrada. Portanto, na tentativa de operacionalizar tal integração, ela introduz novos mecanismos de fomento diretos e indiretos à produção audiovisual, tanto para obras cinematográficas como para videofonográficas, sem prejuízo aos já existentes na *Lei Rouanet* e na *Lei do Audiovisual*. A MP ampliava ainda, o escopo do incentivo, incluindo a possibilidade de investimentos em infraestrutura técnica para o setor nos diversos segmentos, com a criação dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional

¹⁷ Em novembro de 2009, através do Decreto nº 7.000 baixado por Lula, o CSC é transferido da Casa Civil para o Minc. E em julho de 2019, via Decreto nº 9.919 o presidente Jair Bolsonaro retorna o CSC à Casa Civil, alterando também a composição do conselho, ao diminuir de seis para três o número de representantes especialistas do setor e de três para dois os representantes da sociedade civil. E o Decreto nº 9.993, agosto de 2019, aumenta, ainda mais, os representantes do governo no CSC. O funcionamento do CSC foi alterado mais uma vez, em 2020 via Decreto nº 10.553.

(FUNCINES) e a instituição do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE). Os FUNCINES tinham funcionamento similar aos Ficarts, mas apresentavam alguns aprimoramentos e praticamente não se efetivaram até a aprovação da Lei nº 11.437/06, e dos investimentos oriundos do BNDES. Já o PRODECINE, permitiu à Ancine que fossem criados programas e editais para estímulo direto ao setor, inclusive, trazendo de volta o sistema de suporte sistemático via o Prêmio Adicional de Renda (PAR), regulamentado apenas quatro anos depois (IKEDA, 2005).

Foram necessários aproximadamente vinte anos para que fosse criado um novo sistema automático Estatal ao mercado. O PAR, instituído pelo Art. 54 da MP nº 2.228-1/01, assim como seus antecessores, baseava-se nas rendas das bilheterias para ser distribuído. “Fica instituído o Prêmio Adicional de Renda, calculado sobre as rendas de bilheterias auferidas pela obra cinematográfica de longa-metragem brasileira de produção independente, que será concedido a produtores, distribuidores e exibidores, na forma que dispuser o regulamento,” (BRASIL, 2001). Organizado apenas quatro anos depois, pela Instrução Normativa (IN) nº 44, de 11 de novembro de 2005 da Ancine, o PAR era administrado inicialmente pela Ancine e o prêmio destinado aos diferentes setores do audiovisual: produtores, distribuidores e exibidores brasileiros independentes, para investimento na produção de obras. Nos mesmos moldes de seus antecessores, porém, com a forma de apuração para pagamento do incentivo modificada, e segmentada por cada área, com critérios diferentes para pagamentos a cada agente do mercado.

Com base na análise dos critérios da IN para pagamento do prêmio aos produtores, percebe-se a mesma intenção da época do INC, ou seja, privilegiar os filmes médios. Com seis faixas de premiação numeradas, as alíquotas para as faixas dois e três eram de 20% e 10% respectivamente. O nível um era composto pelos filmes que conquistavam entre 20 e 150 mil espectadores nas salas de exibição e a dois, entre 150 e 300 mil. A partir de 300 mil, faixa três, as alíquotas caíam drasticamente para 2%, chegando até 0,1% para filmes com mais de um milhão de espectadores. O piso baixo, se por um lado fez com que muitos filmes fossem contemplados, por outro, fez com que os valores distribuídos a cada empresa contemplada fossem baixos, o que não representava um real impulso no financiamento de novos projetos. No primeiro resultado do PAR (edição 2005), das 16 obras contempladas, oito receberam menos de R\$ 50 mil para reinvestimento (ANCINE, 2005), valor irrisório frente aos orçamentos de produção dos filmes, desalinhado aos objetivos do incentivo. Os valores totais destinados ao PAR, em sua primeira edição, de R\$ 2 milhões, também se mostraram insignificantes frente aos demais incentivos públicos existentes.

Na tentativa de ajustar tais incoerências, em junho de 2008, a Ancine publica nova IN, nº 75, com algumas alterações para o programa de suporte automático. O piso foi de 20 mil para 35 mil espectadores e a alíquota da faixa de renda seis, a partir de 1 milhão de espectadores, alterada de 0,1% para 0,15%. Agora, o valor arrecadado com o prêmio poderia ser investido também na distribuição dos filmes, e não apenas na produção. Mas, tais alterações não foram suficientes para representar um impacto significativo no incentivo uma vez que o montante total investido pelo programa seguia em baixos níveis. Entre 2005 e 2016, a média de investimento total no programa, foi de R\$ 6,2 milhões por ano (OCA, 2021).

Na linha destinada aos distribuidores, apenas eram elegíveis distribuidores brasileiros, deixando de fora as *majors* com escritórios no país, mesmo que elas distribuíssem filmes nacionais. Aparentemente uma maneira de amortizar os efeitos do mecanismo de incentivo Art. 3º da *Lei do Audiovisual*, exclusivo para as empresas com remessas de lucro para fora do país. A metodologia de cálculo era similar à empregada nos prêmios aos produtores, com seis faixas de premiação, mas não havia um piso para início da elegibilidade e à faixa um era aplicada uma alíquotas de 15% sobre a renda da bilheteria. Era considerada ainda, para efeito da classificação dentro das alíquotas, a soma das rendas alcançadas com todos os filmes distribuídos por uma mesma empresa, no período apurado e não a renda individual de cada filme. Havia uma intenção de incentivar a distribuição de filmes com pequeno público ao isentar o piso mínimo para classificação dentro das faixas, em detrimento dos maiores lançamentos que, assim como os prêmios destinados às empresas produtoras, tinha suas alíquotas decrescidas a partir da faixa de premiação quatro (OCA, 2021).

Os valores destinados aos exibidores possuíam uma lógica diferenciada frente aos dos produtores e dos distribuidores. Relacionava-se ao número de dias que os filmes brasileiros eram exibidos, bem como a diversidade dos títulos comercializados e era dado para as salas isoladas ou complexos com no máximo duas salas. Observa-se, a intenção de incentivar o parque exibidor de menor capacidade operacional, fundamental para o mercado cinematográfico nacional.

Em 2017, é publicada a resolução nº 19 do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA), passando para o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) a operacionalização do PAR. As edições dos prêmios de 2017 e 2018 foram realizadas de forma concomitante e abrangeram apenas os exibidores, deixando de fora os produtores e os distribuidores. A partir de 2019, os editais do PAR não foram mais publicados.

Curiosamente, nem a MP nº 2.228-1/01, nem a IN nº 44, previam a retomada do Prêmio Adicional de Qualidade, que só aconteceu em setembro de 2006, com a IN nº 56 da

Ancine, com o nome de Programa Ancine de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PAQ), agora no âmbito do programa PRODECINE. Diferentemente do ocorrido na época do INC, em que o prêmio configurou-se por caráter seletivo, a nova versão o transformava em um mecanismo automático anual, baseado em participações do filmes brasileiros em festivais à volta do mundo. Para tanto, através da publicação de edital público específico e de acordo com a disponibilidade orçamentária do ano em questão, far-se-ia a distribuição dos prêmios para os filmes lançados dois anos antes. Os festivais eram classificados em categorias: Classificação Especial, categoria A, B, e C. Bastava o filme ser selecionado para as mostras dos festivais que estavam elencados nas categorias, para serem atribuídas notas à obra. Caso obtivesse o prêmio de melhor filme ou melhor direção, a pontuação aumentava significativamente. As obras eram ranqueadas com base na pontuação alcançada, que servia apenas para definir a linha de corte para a distribuição dos prêmios, uma vez que o valor deles era o mesmo para todas as obras contempladas, independente de sua pontuação (ANCINE, 2006). Diferentemente do PAR, o regulamento da Ancine exigia que o valor atribuído pelo PAQ fosse reinvestido na etapa de desenvolvimento de obras, e não na etapa de produção. Entre 2006 e 2014 – último ano do programa -, o PAQ destinou, em média, R\$ 700 mil, divididos em prêmios de R\$ 100 mil, às obras mais bem pontuadas (OCA, 2019). Apesar de baixos valores, frente aos montantes distribuídos nos mesmos anos às obras via processo seletivo, que, em geral, recebiam valores mais significativos, é importante ressaltar que o investimento obrigatório no desenvolvimento de obras é pouco observado durante a história das políticas públicas do Brasil, mesmo sendo essencial para a manutenção da cadeia produtiva da indústria do audiovisual.

O resultado do PAR unido ao PAQ, representa números não impactantes em termos de montante, mas são relevantes pelo fato de marcarem a preocupação do Estado em definir políticas baseadas no conceito de mecanismo automático de premiação, em que as obras são submetidas às análises feitas com base em metodologias de cálculo pré-estabelecidas, evitando a subjetividade das comissões de julgamento. Os prêmios conquistados pelos agentes cinematográficos deveriam, necessariamente, ser reinvestidos no setor, possibilitando a retroalimentação da produção audiovisual. A avaliação de *performance* dos filmes no mercado de exibição – salas do circuito comercial no caso do PAR e festivais de cinema, do PAQ -, entretanto, mostrou-se incoerente com a proposta de integrar todas as tecnologias de difusão, uma vez que a base de cálculo considerada para os incentivos era apenas o desempenho nas salas de cinema, não levando em consideração as outras mídias de exploração comercial e a convergência tecnológica de exibição.

Para garantir as receitas necessárias aos programas instituídos pela MP nº 2.228, o recolhimento da Condecine – criada nos anos 1930 e rebatizada em 1975 -, foi reestruturado e dividido em dois tipos principais: A Condecine Título, incidente sobre a exploração comercial da obra audiovisual, nos segmentos de mercado (salas de exibição, TV por assinatura, TV aberta, vídeo doméstico), com valor variável para o tipo de obra e o segmento; e a Condecine Remessa, uma alíquota de 11% incidente sobre as remessas de valores enviadas ao exterior, relativas à exploração comercial no mercado brasileiro de obras cinematográficas e videofonográficas, ou pela sua aquisição ou importação.

Em 2002, a MP nº 2.228 foi modificada pela Lei nº 10.454 que, dentre outras questões relacionadas majoritariamente ao recolhimento da Condecine, adicionou ao Art. 39 da MP nº 2.228, novo item, que fazia referências diretas à obras audiovisuais brasileiras na programação da TV paga, introduzindo um inédito e importante mecanismo de indução à produção para esse segmento, baseado na isenção do pagamento da Condecine. As programadoras internacionais poderiam gozar da isenção da taxa para as obras a serem exibidas em sua programação, desde que investissem 3% dos rendimentos provenientes da exploração comercial de obras internacionais no mercado brasileiro, em produções ou coproduções de obras nacionais independentes (BRASIL, 2002). Foi um claro estímulo à coprodução de conteúdo entre as programadoras estrangeiras e a produção independente local, além da intenção de garantir a exibição das obras coproduzidas, nos canais de TV paga, o que caracteriza como o primórdio das conquistas mais amplas, realizadas quase dez anos depois, pela Lei nº 12.485/11.

No final de 2002, com o novo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011) eleito, mas ainda não empossado, a SAV publicou um relatório com o balanço do cinema na era Fernando Henrique Cardoso. O documento de 89 páginas consolidou os resultados alcançados entre 1995 e 2002 e apontou uma significativa evolução do setor, com a produção de 1.199 obras - 190 longas-metragens, 669 curtas-metragens e 340 documentários. O investimento de R\$ 646 milhões – entre recursos diretos e indiretos -, renderam mais de duzentos prêmios em festivais nacionais e internacionais e três indicações ao Oscar. O número de obras lançadas no mercado de salas de cinema quintuplicou, bem como o público dos filmes nacionais saltou de 36 mil em 1992 para sete milhões em 2001 (MEDEIROS, 2002).

Em 2003, Lula toma posse. Seu governo foi marcado pelo crescimento econômico, pelo controle da inflação e a estabilidade do Real, bem como por denúncias de corrupção

principalmente relacionadas ao esquema que ficou conhecido como *Mensalão*¹⁸. As diretrizes para a área cultural “indicavam a ruptura com a orientação neoliberal dos governos anteriores, a retomada do protagonismo do Estado no setor cultural e o entendimento de cultura como direito social básico, como ativo econômico e como política pública para o desenvolvimento e a Democracia” (COSTA, 2011, p.55). A posição do Estado frente à cultura mudara substancialmente, passando para uma atuação mais direta, diferente do Estado interventor da ditadura, do Estado mínimo da Era Collor e do Estado regulador do governo FHC. Gilberto Gil, o primeiro Ministro da Cultura de Lula, em seu discurso de posse deixou claras as intenções de se trabalhar a cultura em três dimensões principais: econômica, simbólica e cidadã (GIL, 2013), trilhando novos caminhos para as políticas culturais. No que tange ao audiovisual, a Ancine - que acabara de ser fisicamente instalada no Rio de Janeiro -, teve que lidar com as novas propostas e objetivos do governo com o polêmico anteprojeto de lei da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV), além de se reportar ao ministério da Cultura – e não mais diretamente à Presidência.

O anteprojeto da ANCINAV, elaborado por uma equipe heterogênia de técnicos, consultores e dirigentes do Ministério da Cultura, durante aproximadamente 14 meses, após ficar em consulta pública no *site* do Ministério da Cultura durante quase dois meses, foi enviado para a apreciação do CSC. A proposta era ampliar o escopo de atuação da Ancine que passaria a se chamar ANCINAV, e abrangeria o setor audiovisual como um todo, não mais apenas o cinema – tendência já evidenciada pontualmente em algumas iniciativas anteriores. O objetivo da nova agência seria regular, fomentar e fiscalizar todos os meios de produção e de difusão existentes, buscando, entre outras questões, unir televisão e cinema sob a mesma política pública. Entretanto, essa organização mexeu no centro nevrálgico do poder midiático, a teledifusão, que, dentre outras regulamentações, estaria sujeita ao recolhimento da Condecine, obrigatória para os demais segmentos de exploração comercial de obras audiovisuais, além da reserva de mercado, que garantiria a exibição de produção independente nas grades das TVs abertas e pagas. Porém, antes mesmo de ser analisado pelo CSC e divulgado oficialmente pelo governo ao público geral, em um furo de reportagem, o site PayTV expôs a notícia do anteprojeto de lei, já com críticas ao mesmo. Seguido pelo jornal O Estado de S. Paulo, pela revista Veja e encabeçado pelo conglomerado midiático Organizações Globo (atualmente conhecido como Grupo Globo), que fez uso de seus veículos de comunicação de massa para

¹⁸ O escândalo do *Mensalão* baseava-se na acusação de que integrantes da cúpula do governo faziam uso de Caixa 2 para pagamento de propinas à parlamentares, em troca de apoio a projetos legislativos de interesse do governo.

derrubar o anteprojeto. O Grupo Globo era a maior organização midiática do Brasil e da América Latina, detentora de diferentes ferramentas, TV aberta e paga, rádio, jornais, revistas e páginas na *internet*. Formador de opinião e detentor de poder econômico e político, o grupo utilizou suas ferramentas para especular contra a criação da ANCINAV, acusando a proposta de autoritarismo e dirigismo e incitando relações do projeto com o governo ditador da era militar, por não admitir intervenções em seu *modus operandi* (FERNANDES, 2016).

Autoritária, dirigista, xenófoba, fascista, chavista, comunista e stalinista, foram termos usados com frequência pelos meios de comunicação para influenciar a sociedade civil e profissionais do setor, na tentativa de derrubar a proposta que teve pouco espaço na mídia para esclarecer os fatos e seguir adiante com o anteprojeto para votação no Congresso Nacional.

O projeto não veio à tona por seu teor, mas por sua crítica. Vi poucas críticas consistentes, baseadas em leituras atentas do anteprojeto, em conhecimento rigoroso e abrangente da questão. Em vez disso, há a estigmatização. Tenho visto um festival de adjetivos, generalizações visões apriorísticas e opiniões construídas a partir de outras críticas, e não do fato que se critica.(...) Até hoje, os veículos que atacaram ou publicaram ataques ao anteprojeto simplesmente não concederam ao ministério da Cultura a oportunidade de apresentá-lo, inclusive para que ele seja criticado pelo que efetivamente é, e não por aquilo que os colunistas e editorialistas acham, ou preferem achar, que ele seja (GIL, 2004, p.299).

As contribuições realizadas pela sociedade civil via consulta pública junto com a polêmica gerada pela mídia fizeram com que o anteprojeto fosse discutido exaustivamente em seminários, audiências públicas e reuniões entre o Ministério da Cultura, associações de classe e produtores, tendo sido revisado algumas vezes e resultando em três versões oficiais. Porém, sem uma explicação oficial, o governo recuou, o anteprojeto perdeu força e não foi enviado para votação no Congresso Nacional, portanto não se concretizou.

Dentre tantas propostas, o projeto fortalecia a participação do Estado nas políticas audiovisuais e pretendia unir o cinema às TVs – aberta e paga - através de taxaões, coproduções e a obrigatoriedade de difusão de conteúdo de produção independente, regulando o setor de teledifusão e ampliando os recolhimentos da Condecine para a retroalimentação do setor audiovisual. Não vingou, mas plantou sementes importantes para as políticas futuras, e criou um marco relevante para o desdobramento da Lei nº 12.485/11, popularmente conhecida como *Lei da TV paga* ou *Lei do SeAC*, além de expressar as intenções do novo governo em relação ao setor. Iniciaram-se articulações com participações da sociedade civil para o estabelecimento de políticas culturais formais. Realizaram-se seminários, trabalhos de câmaras setoriais e a 1ª Conferência Nacional de Cultura, 2005, que culminou em alterações

constitucionais através da emenda que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC), Art. 215 da Constituição Federal do Brasil:

A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional (BRASIL, 2005).

Cumprida somente cinco anos depois, com a sanção da Lei nº 12.343/10 que criava, além do PNC, o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), como plataforma de dados unificada para monitoramento do PCN, ambos com duração prevista de dez anos. Os dados relativos ao audiovisual seriam administrados pela Ancine através do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA). O PNC apresentava uma atuação ampla do Estado perante o setor cultural, incluindo o audiovisual, com nítidas intenções de fomento e financiamento para o setor (BRASIL, 2010).

No ínterim entre a posse de Lula e a aprovação do PNC, algumas iniciativas ligadas ao audiovisual foram implementadas e outras regulamentadas. Uma questão relevante, foi a retomada dos mecanismos diretos de estímulo, além dos indiretos que continuavam operando em paralelo – a *Lei Rouanet* e a *Lei do Audiovisual* - que passavam por constantes atualizações, mas mantinham sua essência de funcionamento. Um importante marco regulatório para cumprir as propostas de ampliação das políticas públicas e, seguindo a mesma intenção de retroalimentar a cadeia produtiva audiovisual, foi a criação de uma categoria específica do FNC, o FSA, Lei nº 11.437/06, regulamentada pelo Decreto nº 6.299/07. O FSA começou a operar, efetivamente, em 2008, e configurou-se como o mais abrangente programa de incentivo realizado no país. A MP nº 2.228-1/01, que trouxe de volta a Condecine, principal fonte de receita do Estado para financiamento do audiovisual, determinava que a arrecadação fosse direcionada ao Orçamento Geral da União, e apenas depois, repassada para a Ancine, implicando em morosos trâmites burocráticos. A Lei nº 11.437/06, com a criação do FSA, redirecionou as arrecadações da Condecine diretamente para o Fundo, para aplicação exclusiva no financiamento de programas e projetos voltados ao desenvolvimento das atividades audiovisuais (BRASIL, 2006). No mesmo guarda-chuva regulatório, instituiu-se ainda, a prorrogação e atualização da *Lei do Audiovisual* com a inserção de dois novos artigos de financiamento à produção de obras, o Art. 1ºA e o Art. 3ºA, mantendo a lógica da isenção fiscal.

O Art. 1ºA substituiu a *Lei Rouanet* para obras audiovisuais de longa-metragem, seriadas e telefilmes e o Art. 3ºA, instituído para abranger, sob critérios similares, as empresas radiodifusoras e programadoras que não gozavam do mesmo privilégio das distribuidoras de obras cinematográficas, instituídas pelo Art. 3º da *Lei do Audiovisual*, criado desde o início da vigência da Lei, apenas para as distribuidoras de cinema.

5.3 Fundo Setorial do Audiovisual

Com uma estrutura funcional substancialmente diferente, o FSA devolveu ao Estado o poder de decisão e o protagonismo sobre os investimentos, que durante todo o período da *Retomada* havia sido delegado às empresas. A palavra “investimento” representava o modo como o Estado passou a fomentar as obras, uma vez que, na maior parte dos casos, eram obrigadas a retornar ao FSA valores adquiridos pela comercialização das obras, em diferentes percentuais, para serem reinvestidos no setor. Junto com a criação do FSA, instiuiu-se o CGFSA, composto inicialmente por seis membros, alterado para nove pelo Decreto nº 8.281/14, representados por: dois membros do Ministério da Cultura, um da Ancine, um da instituição financeira credenciada para a administração do FSA – inicialmente a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e num segundo momento o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) -, três representantes do setor audiovisual, um da Casa Civil e um do Ministério da Educação. Com a finalidade de definir as diretrizes e o plano anual de investimetnos, além de avaliar os resultados alcançados pelo Fundo e a ampliação do escopo dos investimentos. Nota-se que não havia um equilíbrio dos representantes da sociedade civil e do governo. Neste caso, o Estado encontrava-se em maioria na tomada de decisões. Tampouco havia representantes de ministérios focados em mercado e indústria, apesar de ter sido essa a proposta da criação do FSA. A operacionalização do FSA ficou sob responsabilidade da Ancine juntamente com as instituições financeiras de cada período de funcionamento do Fundo.

Se a Medida Provisória de criação da ANCINE havia instituído o PRODECINE, com foco na produção cinematográfica, a mesma lei que criou o FSA estabeleceu o Programa de Apoio do Desenvolvimento do Audiovisual (PRODAV), que ampliava o escopo do investimento apenas em cinema, também para a televisão. Houve ainda, a ampliação de investimentos para todos os segmentos de mercado, através de linhas específicas, buscando solucionar problemas ou deficiências em cada um dos elos da cadeia audiovisual cujas escolhas eram feitas com base em diagnósticos mercadológicos. Portanto, seguindo a estratégia de ação de estímulo às principais áreas do audiovisual, dentro do escopo operacional do FSA, lançou-

se o programa Cinema Perto de Você, formalizado pela Medida Provisória 491/10, que não chegou a ser votada pelo Congresso, e foi institucionalizado apenas dois anos depois, no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), através da Lei nº 12.599/12.

O programa Cinema Perto de Você foi a primeira política de Estado que incentivou diretamente a infraestrutura para o circuito exibidor. Com o objetivo de ampliar o mercado interno de cinema e acelerar a implantação de salas de exibição buscando a descentralização das principais capitais, o programa foi organizado em torno dos eixos: linhas de créditos e investimentos; projeto Cinema da Cidade; medidas de desoneração tributária; sistema de controle de bilheteria e a digitalização do parque exibidor. Para contribuir com a operacionalização dessas medidas, a mesma Lei instituiu o Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE), Decreto nº 7.729/12, com ênfase no processo de digitalização das salas de cinema do país. O RECINE determinava que as operações de aquisição no mercado interno ou de importação voltadas à implantação ou à modernização de salas de cinema fossem desoneradas de todos os tributos federais incidentes (BRASIL, 2012), amortizando os altos custos infra estruturais das salas. O projeto Cinema da Cidade, estimulava a implantação de complexos de cinema em cidades com mais de vinte mil habitantes que não tivessem salas de exibição, por meio de convênios com as prefeituras e governos estaduais. Propunha a implantação de salas de cinema de propriedade pública, com gestão privada.

O escopo de atuação das políticas públicas aumentava, mas seguia não conseguindo regular a operação das televisões. A TV paga, que ocupava significativas fatias do mercado interno difusor na época, havia trazido para o país uma grande quantidade de canais estrangeiros que, em sua maioria, apenas reproduziam o conteúdo internacional. “Um levantamento de 2011 revelou que 80,5% da programação da TV paga era ocupada por programas estrangeiros, que representavam nada menos que 92,6% do tempo de tela” (ANCINE, 2017, p.45). Após exaustivas negociações iniciadas no governo Lula, foi aprovada a polêmica *Lei da TV Paga* que redefiniu as bases de regulação do setor e abriu o mercado de TV por assinatura para as operadoras de telefonia. A oferta de serviços combinados, incluindo num mesmo pacote telefonia fixa, telefonia móvel, internet em banda larga e TV por assinatura, passou a ser possível, aumentando a concorrência e permitindo um barateamento dos serviços, gerando um aquecimento no mercado. A nova lei foi um importante marco regulatório para o desenvolvimento da quase utópica indústria autossustentável do audiovisual brasileiro. Apesar de deixar escorregar entre os dedos, novamente, a inclusão da TV aberta nas macro políticas do audiovisual, instituiu mecanismos abrangentes para todos os serviços de acessos condicionados

que foram fundamentais para uma aproximação entre TV e cinema. Mesmo a contragosto, os grandes conglomerados de TV paga - que amargaram a vitória do governo em longos debates - acabaram por serem beneficiados pela Lei nos anos subsequentes a sua criação, tendo em vista a grande aceitação do público frente as obras produzidas pelas parcerias entre canais por assinatura e a produção independente (ANCINE, 2017).

Para tentar garantir a presença de conteúdo brasileiro na programação da TV paga, a convergência das diferentes tecnologias disponíveis para a TV por assinatura - cabo, satélite, micro-ondas - foi colocada sob uma mesma regulação com regras para seu funcionamento. A intitulada *Cota Canal* - analogamente conhecida como cota de tela, reserva de mercado, ou qualquer outra das nomenclaturas - foi estabelecida tanto para os canais estrangeiros como para os brasileiros de espaço qualificado¹⁹, e exigia que 3h30 horas de conteúdo brasileiro de produção independente, fosse exibido por semana, em horário nobre, num prazo de três anos, equivalente a 2,08% das horas totais de programação semanal. A segunda regra, estabeleceu a *Cota Pacote*, que definia obrigatoriamente uma cota mínima de canais de espaço qualificado mantidos por programadoras brasileiras. Até o final de 2013, o mínimo seria de um canal brasileiro para cada três estrangeiros (BRASIL, 2011).

A fim de desonerar os investimentos da iniciativa privada e tentar garantir o cumprimento da demanda por conteúdo nacional gerada pela *Lei da TV Paga*, instituiu-se uma nova taxaão, através do recolhimento da Condecine pelas empresas de telecomunicação que prestavam serviço de acesso condicionado, conhecida como *Condecine Teles*. As operadoras de telefonia estavam autorizadas a atuar no mercado de TV por assinatura e o consumo de obras audiovisuais passava a ser feito também pelos celulares, com o advento dos *smartphones*. Tal recolhimento, gerou um incremento substancial ao FSA que passou de uma arrecadação anual entre R\$ 30 e 45 milhões por ano antes de 2012, para R\$ 700 milhões, alcançando a marca de quase R\$ 1 bilhão em 2016 (ANCINE, 2017, p.46). Tais arrecadações seriam, em maioria, reinvestidas na produção de conteúdo para os canais, para o cumprimento da cota de tela

¹⁹ Canais de espaço qualificado são aqueles que atendem cumulativamente aos seguintes requisitos: ser programado por brasileiras; e veicular, no horário nobre: a) se canal de conteúdo em geral, no mínimo, 21 (vinte e uma) horas semanais de conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos elaborados por produtora brasileira independente; e b) se canal de conteúdo infantil e adolescente, com, 24 (vinte e quatro) horas e 30 (trinta) minutos semanais de conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por operadora brasileira independente. E não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação. (ANCINE, 2020, Art. 15).

obrigatória pela Lei. Além de assegurar a difusão do conteúdo nacional, a *Lei do SeAC* estimulou a produção nacional, diversificou a programação da TV paga, incrementou, de maneira substancial, a retroalimentação do setor com recursos que engordavam o bolo do FSA e, de certa forma, integrou parcialmente as cadeias produtivas do audiovisual.

Em paralelo às primeiras ações do FSA e à promulgação da *Lei da TV Paga*, aconteciam as discussões relativas ao Plano de Diretrizes e Metas (PDM) para o audiovisual, aprovado em 2012 pelo CSC, e “[...] guiado pelo objetivo de estabelecer e pactuar um consenso sobre as principais trilhas do audiovisual e os pontos centrais para seu desenvolvimento, com a meta de tornar o Brasil um dos principais mercados mundiais de cinema e televisão até 2020” (ANCINE, 2017, p.7). Pode-se dizer que o PDM funcionou como um “manual” de orientação para a Ancine operacionalizar e desenvolver o setor, bem como um “pacto” formal com o mercado, quando de sua publicação em 2012, pelo CSC.

O PDM definiu onze diretrizes principais para o setor audiovisual: ampliar e diversificar a oferta de serviços de exibição e facilitar o acesso da população ao cinema; 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 nestes segmentos de mercado; fortalecer as empresas distribuidoras brasileiras e a distribuição de filmes brasileiros; 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; capacitar os agentes do setor audiovisual para a qualificação de métodos, serviços, produtos e tecnologias; construir um ambiente regulatório caracterizado pela garantia da liberdade de expressão, a defesa da competição, a proteção às minorias, aos consumidores e aos 98 direitos individuais, o fortalecimento das empresas brasileiras, a promoção das obras brasileiras, em especial as independentes, a garantia de livre circulação e a promoção da diversidade cultural; aprimorar os mecanismos de financiamento da atividade audiovisual e incentivar o investimento privado; aumentar a competitividade e a inserção brasileira no mercado internacional de obras e serviços audiovisuais; promover a preservação, difusão, reconhecimento e cultura crítica do audiovisual brasileiro; estimular a inovação da linguagem, dos formatos, da organização e dos modelos de negócio do audiovisual; e desenvolver centros e arranjos regionais de produção e circulação de conteúdo audiovisual e fortalecer suas capacidades, organização e diversidade (ANCINE, 2017).

Para auxiliar na operacionalização dessas diretrizes, a Ancine, em 2014, lança um conjunto de medidas práticas, batizado como programa Brasil de Todas as Telas. Em um primeiro momento, investiu recursos através de fomento direto em quatro frentes:

desenvolvimento de projetos; capacitação profissional; produção e difusão de conteúdo brasileiro e a continuidade na implantação e modernização do circuito exibidor. Até início de 2017, o programa havia aprovado 593 financiamentos de longas-metragens, 531 séries e telefilmes, 263 propostas de projetos de desenvolvimento e 69 projetos de núcleos criativos (pacote de projetos para desenvolvimento, apresentado por produtoras) em todas as regiões do país²⁰ (ANCINE, 2017).

O FSA seguiu em funcionamento com fomento ao audiovisual nos anos seguintes, injetando recursos recordes no mercado. Através do FSA, e posteriormente com base no PDM, os governos Lula/Dilma ampliaram a atuação da política para o setor com a introdução de diferentes linhas de atuação do fundo, focadas no desenvolvimento macro da corrente audiovisual. Unindo as conquistas das políticas públicas estabelecidas pela dupla, pode-se dizer que a criação do FSA e da *Lei da TV Paga* representaram “a Ancinav possível” (IKEDA, 2005, p.250) e o ápice da estruturação de um provável mercado audiovisual autossustentável para o período. Desde o início do funcionamento do Fundo foram injetados dezenas de milhões de reais em fomento direto a diferentes tipos de projetos, até a vitória de Jair Bolsonaro (2019 - atual), que marcou uma suspensão da distribuição de tais recursos, bem como a desconstrução contínua das conquistas anteriores.

Esse governo iniciou com o rebaixamento do Minc a Secretaria de Cultura, sinalizando a falta de importância que daria à cultura brasileira. Durante 2019, o descaso com as políticas relacionadas à cultura e ao audiovisual foi marcado não pela revogação das políticas e programas estabelecidos anteriormente, mas sim pela morosidade das ações relacionadas à área como a demora na escolha do Secretário(a) de Cultura, seguida de constantes substituições, assim como trocas na administração da Ancine e do CGFSA, o que causou uma estagnação nas publicações de novos editais do FSA e SAV, suspensão de linhas pré-existentes, não contratação de projetos contemplados nos anos anteriores, além da tentativa de desvinculação dos recursos do Fundo para uso emergencial pelo governo, via PEC 186/19.

Desespero, apatia, paralisia. O mercado cinematográfico pós eleição de Bolsonaro, assim pode-se definir, similar ao ocorrido na década de 1990, no início da Era Collor, fato representativo de que o Brasil está longe de alcançar a tão almejada indústria audiovisual autossustentável, apesar das inúmeras iniciativas Estatais.

²⁰ Detalhes das ações de financiamento realizadas pelo programa Brasil de Todas as Telas até 2017 podem ser encontrados na publicação *Uma nova política para o audiovisual – Ancine 15 anos*, acessível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros/ancine-15-anos-web-final-em-baixa2.pdf>.

6. Conclusão

Perpassou-se quase cem anos da história do cinema brasileiro, analisada de maneira não exaustiva, pelo longo período de tempo abordado e a natureza multifacetada do tema. Apesar do extenso apanhado, apresentou-se um recorte específico, com um olhar focado nas políticas públicas de Estado para o cinema, propiciando uma visão panorâmica e privilegiada aos leitores. Curiosos, estudantes ou especialistas no tema poderão valer-se de informações para uma análise crítica do contexto político-legislativo vivido pelo cinema brasileiro, tendo em vista a amplitude temporal inédita deste estudo. Uma pesquisa macro das experiências bem ou mal sucedidas no mercado audiovisual, que pode auxiliar nas futuras tomadas de decisões relacionadas às políticas voltadas para o setor e a favor da indústria e da cultura.

Após discorrer sobre mais de cinquenta legislações relacionadas ao cinema brasileiro, os acontecimentos elucidados aqui mostram que, a partir da década de 1930, não se pode falar em falta de mediação do Estado para o estabelecimento de uma indústria. Porém, observando a situação em que o mercado audiovisual se encontrava no final de 2020, com a política cultural – ou a falta dela – que Jair Bolsonaro definiu para seu governo, é notória a dependência que o audiovisual ainda apresenta em relação ao Estado, principalmente financeira. Mesmo com quase cem anos de esforços e mediações para o setor, não foi possível instaurar a indústria do cinema no país. Onde se errou?

O cinema brasileiro tem em sua história cicatrizes da presença maciça dos produtos estrangeiros. A dependência infraestrutural nos primórdios da cinematografia brasileira migrou, com o passar do tempo, para uma dependência cultural dominada, após a I Guerra Mundial, pelos filmes norte-americanos. Essa presença internacional dominante durante o século estudado, não só se mostrou limitante para o desenvolvimento nacional do setor, como também serviu de musa inspiradora para a maioria das mediações do Estado, através de suas políticas públicas. A tentativa de amenizar os impactos estrangeiros no mercado interno e equalizar as forças comerciais das empresas, representantes dos diferentes elos da cadeia audiovisual, através das políticas públicas, não é característica exclusiva do Brasil. Em seu livro, *The International Film Industry*, o autor Thomas Guback (1969) faz um estudo em que analisa a assistência governamental dada a alguns países europeus, e argumenta que sem tais assistências a maioria das indústrias locais estaria em situação precária, ou simplesmente não existiria. Assistências passivas, no caso do Brasil, que manteve-se na retaguarda, diferentemente da política ativa dos Estados Unidos, de domínio cultural e comercial sobre alguns países. Praticantes do *soft power*, mas também estrategicamente lobistas nas poucas ocasiões em que

seus interesses comerciais estiveram ameaçados.

Para uma análise das diferentes formas de mediações Estatais, tomou-se emprestado de Jorge Schintman (1984) seus conceitos relativos à atuação do Estado no mercado audiovisual. Em síntese, ele classifica as políticas públicas de Estado, em três tipos principais: a restritiva; a de suporte; e as políticas protecionistas abrangentes. As restritivas são desenhadas para dar à indústria local um fôlego competitivo, impedindo – ou almejando impedir – o domínio do mercado local por empresas estrangeiras, através de estímulos indiretos. No caso do cinema, inclui ações como cota de tela, cotas de importação, tarifação extra para importações de filmes estrangeiros, dentre outras. Já as políticas de suporte, incluem atividades de auxílio para o setor, a exemplo de empréstimos bancários a juros baixos, crédito às empresas, prêmios, subsídio à produção, assistência para exportação de obras e serviços locais, bem como a formação de mão-de-obra, representada por incentivos diretos ao mercado. E, por último, as protecionistas abrangentes, caracterizadas pela convergência das duas anteriores.

Nos diferentes períodos da história, em que o Estado esteve presente nas mediações, tentando impulsionar a indústria brasileira de cinema, pôde-se observar a presença dos três tipos de políticas classificadas por Schintman. Como visto, o cinema pré 1930 foi artesanal, em que os profissionais da área, em todos os elos da cadeia produtiva, tateavam o mercado buscando entendê-lo e explorá-lo, iniciado pela atividade de exibição, que impulsionou os demais. Apesar do setor depender totalmente de equipamentos e matéria-prima importados para funcionar, ainda não havia uma dominação dos filmes internacionais no mercado interno, que coexistiam com as produções brasileiras dos *naturais*. Obras que caíram no gosto do público e chegaram a ser produzidas em larga escala, cerca de cem por ano, culminando na Bela Época do cinema brasileiro. A partir da década de 1910, com a organização sistemática da indústria estadunidense e o enfraquecimento das produções europeias, conseqüente da I Guerra Mundial, até então majoritárias no mercado brasileiro, o cenário mudou e os filmes norte-americanos passaram a ser maioria nas importações, e também nas telonas. Essa situação estimulou a vinda das grandes distribuidoras para o país e contribuiu, na década de 1920, para que, aproximadamente 80% dos filmes exibidos das salas de cinema brasileiras, fossem americanos, roubando o espaço do cinema europeu e também dos nacionais, tolhendo a força das produções locais.

O incômodo com tal situação passou a ser tema de críticas e matérias em revistas especializadas que incitavam e estimulavam uma articulação mercadológica, para tentar reverter o domínio desses filmes. Iniciativas essas que jogaram, nas costas do Estado, a demanda para regular o setor, que tomou força, primeiramente, nas bases pedagógicas e não cultural. Data de 1928, a primeira legislação que inclui o cinema educativo em seu texto, e passava a ser

obrigatório em todas as instituições de ensino do país, incluindo a instalação de aparelhos de projeção nas escolas públicas. Tal resolução, se a um tempo gerou uma demanda por filmes, a fim de suprir a necessidade das salas de aula, por outro não contribuiu para o consumo e produção de filmes de *enredo* em longa-metragem, praticamente inexistentes na cinematografia nacional da época, embora tenha contribuído para a profissionalização do mercado e para o aumento do gosto popular pelos curtas-metragens naturais. Deste modo, a “indústria da cavação” se instaurou em paralelo à produção dos filmes educativos, definindo as tendências das produções brasileiras e atendendo, majoritariamente, aos anseios da burguesia e políticos que financiavam as obras para promover seus feitos. Até o final da primeira república, não foi possível identificar uma mediação do Estado diretamente ligada ao estímulo para o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira.

A partir de 1930, com uma abertura estratégica do governo Vargas, dada à classe cinematográfica, alinhada à política e relacionada à integração nacional e de desenvolvimento industrial do país, foi que vieram à tona respostas a reivindicações de quase uma década e, pôde-se observar a primeira forma de medição do Estado em relação ao mercado cinematográfico brasileiro, com um viés cultural e a instituição de um marco regulatório importante para a história da cinematografia nacional, a *Lei da Obrigatoriedade do Complemento Nacional*. Dentre as diversas regulações para o setor, destaca-se uma tríade legislativa cuja essência percorrerá a conseguinte história das políticas públicas do cinema brasileiro. A primeira, refere-se à obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros nas salas de cinema, atualmente conhecida como cota de tela, que garantia, em parte, um espaço ao filme nacional no concorrido mercado de exibição, desde então e até hoje dominado pelos filmes estadunidenses. A segunda, a cobrança de uma taxa para a comercialização das obras e a ser reinvestida no setor, a Taxa Cinematográfica para a Educação Popular que, apesar de inicialmente ser destinada a filmes educativos, inaugura uma forma de retroalimentação ao mercado. Arrecadam-se recursos via atividades do setor, para serem utilizados no próprio setor, sob determinadas regras. E a terceira, a instauração do DPDC, primeiro órgão técnico a “cuidar” do mercado, neste caso, ainda com uma atuação mais ampla para o setor cultural, mas com desdobramentos específicos para o cinema e audiovisual, nos anos seguintes. A legislação inaugural definiu ainda, uma importante iniciativa à industrialização cinematográfica do período, a redução em 15% das tarifas alfandegárias para importação de filmes virgens, não produzidos no país, matérias-primas essenciais às obras. Importante ressaltar que não havia forma alternativa de captação de imagens em movimento, à película.

Essas políticas protecionistas abrangentes, instituídas a partir da *Lei da*

Obrigatoriedade do Complemento Nacional, apesar de não terem sido em sua maioria ligadas ao estímulo do desenvolvimento da indústria autossustentável, geraram um aquecimento no mercado cinematográfico brasileiro. Durante aproximadamente três décadas em que tal política se manteve ativa, mesmo sujeita a alterações nos anos subsequentes, pode-se notar uma contribuição para tentativas de industrialização do setor, por empresários que fizeram uso delas para empreender no concorrido mercado de cinema. Projetos que objetivavam copiar o padrão norte-americano de produção contínua e em larga escala e, para tanto, adotaram o modelo de *studio system* e/ou *star system*, exemplificados pelas experiências da Cinédia (1930) e da Atlântida (1941).

A carioca Cinédia, de Adhemar Gonzaga, precursora em tais processos, aproveitou a legislação inaugural e investiu pesadamente em infraestrutura, incluindo a aquisição de equipamentos importados, focando inicialmente na produção dos complementos nacionais em curta-metragem, obrigatórios por lei. Ampliou o escopo de suas produções para os filmes de enredo em longa-metragem, quando a legislação abriu as portas das salas de cinema para essas obras nacionais e arrojou mais, ao aproximar o modelo de negócio da empresa ao sistema verticalizado, com a fundação da Distribuição Cinédia e conseguinte DFB. A Cinédia contribuiu para a sobrevivência do cinema brasileiro, por cerca de duas décadas, incluindo a formação de técnicos e artistas e a conquista de público para as obras brasileiras, adepto, principalmente, às chanchadas, além de prover infraestrutura técnica para outras produções de produtoras. As iniciativas, em conjunto com a criação do INCE em 1937, primeiro órgão ligado ao Estado voltado exclusivamente para o cinema, também geraram oportunidades e demandas para a área, impulsionando a atividade cinematográfica brasileira, com índices relevantes de produção e ocupação do mercado interno, na década de 1940.

A partir do Estado Novo (1937-1945), percebe-se uma tendência do governo em mediar as relações mercadológicas do setor, de maneira mais ativa e centralizadora, com constantes publicações em direção ao controle dos principais meios de comunicação de massa, incluindo um notável foco na censura. A criação do DIP coroou a estratégia dirigista do governo de Vargas, que objetivava o controle editorial das obras que, necessariamente, tinham que passar pelo crivo do DIP antes de serem exibidas. As diversas políticas essencialmente restritivas estabelecidas pelo Estado Novo, incluindo a até então inédita reserva de mercado para os longas-metragens, seguiram até o final desse período político, em que a indústria cinematográfica incipiente ainda estava enraizada nos conceitos pedagógicos e patriotas, mais do que estruturantes, culturais ou comerciais.

O governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), primeiro presidente eleito pelo

voto direto, foi marcado por sucessivas políticas para o setor cinematográfico, usadas como ferramenta para a importante mediação do Estado, na conflituosa relação entre produtores, exibidores, distribuidores, e os agentes internacionais e suas constantes pressões contra as proteções Estatais. A reserva de mercado para o longa-metragem, aumentada nesse governo de um para três filmes por ano, mais uma vez estimulou as produções nacionais e contribuiu para que a experiência industrial da Atlântida fosse possível. Capitaneada em sua fase mais próspera pelo exibidor Luiz Severiano Ribeiro Jr. que aproveitou a brecha possibilitada pela legislação protecionista da cota de tela, para orientar suas produções, além de aproximar a empresa do sistema verticalizado, intensamente praticado nos EUA. Fórmula que possibilitou a “fábrica de filmes” Atlântida a manter produções constantes – essencialmente as chanchadas, que durante quase duas décadas, conquistaram uma significativa fatia do mercado de exibição. A Atlântida pode ser considerada bem sucedida industrialmente, talvez pelo fato das produções serem orientadas para, e baseadas no, potencial do mercado, substancialmente alterado, no início da década de 1960, com a massificação da TV aberta que roubou importante quantidade de público dos cinemas, prejudicando o setor cinematográfico, e a operação da Atlântida.

Neste período, instituiu-se ainda um pedaço de legislação de suporte, relacionado ao estímulo à infraestrutura, com a isenção de taxas e tarifas aduaneiras para a importação de material e equipamento cinematográfico que possibilitou novas tentativas, agora paulistas, de cinema industrial no país, a exemplo da Vera Cruz (1949) e a Maristela (1950), com as primeiras “superproduções” brasileiras. Mas, se por um lado, a política estabelecida abriu as portas para elas, por outro, atribui-se em parte às definições da lei de 1942, que estabelecia a forma de distribuição das receitas dos filmes brasileiros nas salas de cinema, o fracasso das empresas, que se mostraram insustentáveis financeiramente por não conseguirem retornos suficientes sobre os investimentos para se manterem saudáveis. O preço dos ingressos, mantido baixo anos a fio pelo governo, também impactou direta e negativamente no retorno financeiro das obras, uma vez que a renda do produtor advinha apenas dessa mídia. Essa constatação, traz à tona o ambíguo poder das políticas públicas.

O iminente fracasso das experiências industriais da Vera Cruz e da Maristela abalou o setor que passou a se organizar e se articular politicamente durante a década de 1950, período conhecido como a *politização do setor cinematográfico*, contemporâneo à volta de Getúlio Vargas ao poder, desta vez eleito pelo voto direto do povo. Ele, e seu olhar para o cinema como aliado ao seu governo, no que tange às manipulações ideológicas que lhe proporcionava, o via como uma ferramenta para exercício do poder e logo abriu diálogo, novamente, com a classe. Após sucessivas articulações, principalmente, através dos dois primeiros CBCs, a classe

cinematográfica clamava por um fortalecimento das ações do Estado perante o setor para a consolidação da indústria. Ações Estatais e, também de iniciativas privadas, concomitantes, geraram frutos, com o relatório *Situação Econômica e Financeira do Cinema Nacional*, de Jacques Deheinzelin - resultante da recém criada CMC de São Paulo - e, algum tempo depois, o artigo de Cavalleiro Lima, *Cinema: problema de governo*, que elucidaram pontos estratégicos similares, necessários ao desenvolvimento do mercado cinematográfico. Dentre as diversas sugestões de mediações para promover a industrialização do setor, observou-se que duas vieram à tona com maior intensidade: a criação de órgãos gestores centrais, abrigados nas estruturas do Estado para auxiliar nas dinâmicas do mercado cinematográfico e a necessidade de ações fomentadoras diretas, advindas do Estado, com financiamentos em diferentes escalas.

No que tange à criação dos órgão centralizadores, essas sugestões culminaram, em 1956, no governo de Kubitscheck, com a criação da CFC, ligada diretamente ao presidente da república e sucedida por novas iniciativas, o GEIC, GEICINE, INC, Embrafilme e mais recentemente, a SAV e a agência reguladora Ancine. Sob diferentes formatos, objetivos, poderes e tamanhos, os órgãos centralizadores perpassaram décadas de história do cinema brasileiro e se mostraram importantes na organização e regulamentação do setor. A ideia de órgãos Estatais centralizadores de áreas específicas, foi amplamente materializada durante o período da ditadura, com um salto rumo ao controle dos meios de comunicação de massa, incluindo o cinema, através da Embrafilme, o rádio, via Radiobras, e a televisão com o Sistema Telebrás, todos sob o comando e o controle do regime militar.

As políticas adotadas para a rede de telecomunicação, que proveram a infraestrutura técnica, a ampliação do alcance da televisão aberta - agora nacional - e, proporcionaram ainda, um fortalecimento político da televisão, tornaram-se fundamentais para a consolidação de tal indústria que, diferentemente do cinema, logrou êxito no uso dos privilégios e estabeleceu-se forte e sustentável, sem a necessidade de investimentos Estatais diretos, anos a fio, para competir no mercado. A TV aberta logo caiu no gosto popular e assumiu a liderança como o principal meio de comunicação de massa do país, deixando o cinema para trás, prejudicado com a perda de seu público. Desde então, poucas e mal sucedidas foram as tentativas de incluir a televisão aberta sob o poder legislativo do audiovisual. A robustez política e econômica da TV possibilitou-a ficar à margem das regulações restritivas e taxativas do audiovisual.

Já as ações fomentadoras, iniciadas no âmbito municipal, na cidade de São Paulo, com a legislação de suporte automático que tomou proporções federais via INC, tiveram desdobramentos ramificados, dando origem a instituição de diferentes formas de financiamentos diretos e indiretos ao setor, incluindo o momento em que o Estado assumiu o

papel de produtor e distribuidor de filmes a partir da década de 1970, com as ações da Embrafilme. Durante esse período, o Estado coproduziu e distribuiu uma quantidade significativa de obras, conquistando um público nacional recorde de quase 35% do mercado interno. O ciclo da Embrafilme foi abruptamente encerrado no início do governo Collor de Melo, com o fechamento da empresa e de outros órgãos relacionados ao setor, desmontando, rapidamente, o apartado cinematográfico, construído durante décadas, sem apresentar alternativas imediatas para substituí-lo, evidenciando a fragilidade do cinema nacional.

Ainda dentro do escopo das ações fomentadoras, a partir da década de 1990, criou-se o modelo de financiamento indireto às obras, através da isenção fiscal. O afastamento do Estado nas decisões de investimento, bem como do controle do mercado, possibilitaram a “privatização do cinema”, que tomou força e marcou o *Cinema da Retomada*, a partir da promulgação da *Lei Sarney* e suas sucessoras *Lei Rouanet* e *Lei do Audiovisual*. As decisões de investimento saíram das mãos do Estado e passaram a ser das empresas, atreladas ao marketing institucional de cada uma, fato que aproximou tais produções das narrativas mais comerciais. No entanto, apesar dessas políticas terem sido importantes para a retomada das produções brasileiras, como tantas outras, focavam apenas em um elo da cadeira: a produção. Desta forma, os paradoxos dos incentivos da *Retomada*, também não cumpriram com suas propostas industrialistas, uma vez que apenas atenderam a uma necessidade urgente de resgate e não foram suficientes para garantir a ocupação do cinema brasileiro em seu próprio mercado, tampouco estruturá-lo para torná-lo independente do Estado. Pelo contrário, o assistencialismo contribuiu para o aprofundamento da dependência do mecanismo, desencorajando o risco e a participação do capital privado direto.

A partir de 2003, com o governo Lula, pôde-se observar pela primeira vez, ações mais abrangentes para o audiovisual incluindo políticas de expansão das possibilidades de produção e consumo audiovisual no país, incentivando a descentralização do eixo Rio-São Paulo. As necessidades dos diversos elos produtivos, incluindo os distribuidores e os exibidores, foram colocadas no hall prioritário das políticas. Durante todo o período do governo do PT - incluindo o governo do vice-presidente Michel Temer (2016-2018) não se promoveram mudanças significativas nas diretrizes previamente estabelecidas, caracterizadas por políticas protecionistas abrangentes, lideradas pelo Ministério da Cultura, que assumiu o protagonismo, assessorado pelo retorno dos órgãos especializados e centralizadores arraigados nas estruturas do governo, como o CSC, SAV e Ancine. Em 2006, com a aglutinação dos recursos garantidos através de recolhimentos da Condecine, o FSA é criado e passa a ser a principal ferramenta de gestão audiovisual por mais de uma década. Há, neste ciclo ainda, um planejamento mais

estruturado para o setor, pactuado com a sociedade civil e com o mercado, através da constitucionalização do PNC e sua operacionalização, guiada pelo PDM, de 2012. Embora essa política não fosse suficiente para garantir a industrialização do setor, tampouco se mostrou capaz de incorporar a TV aberta às novas regras, observou-se sua construção sob olhares macroeconômicos, culturais e sociais, uma vez que abrangeu incentivos às diferentes áreas, às minorias, a ampliação de acesso às obras produzidas e deu conta de incluir, pela primeira vez, as TV pagas na legislação.

Com diferentes perfis de investimentos aos diversos segmentos da cadeia produtiva, a política de Lula/Dilma foi a que mais injetou recursos no mercado, durante toda a história do audiovisual brasileiro. Porém, seus esforços para ampliar o escopo de atuação na tentativa de consolidar a indústria, ainda que apresentem números substancialmente melhores em relação ao mercado como um todo, não conseguiram tornar o segmento sustentável e seguro para caminhar com as próprias pernas, tendo em vista a suspensão da maioria das atividades, no início do governo de Jair Bolsonaro, 2019. Mesmo com recursos garantidos para o FSA, majoritariamente via recolhimento da Condecine, a paralização das atividades da Ancine com demora para as nomeações dos cargos-chave e sucessivas trocas de diretoria, bem como a reestruturação do CSC, foram suficientes para restringir substancialmente as inúmeras contratações e liberações de recursos pendentes e estagnar, novamente, o setor.

Coincidência ou não, em sua maioria, os ciclos históricos do cinema, no país, coincidem com os períodos de cada governo, ou ciclos políticos como a Era Vargas, a ditadura militar ou os governos liderados pelo PT. A cada troca, novas políticas são elaboradas, alinhadas aos princípios de cada gestão, fato que tolhe a longevidade das iniciativas, mesmo as que se mostravam eficazes. Em muito, as ações públicas se deram em formato de respostas às pressões das organizações da sociedade civil para resolver problemas pontuais do setor, sem um raciocínio amplo dos efeitos estimados a longo prazo, para que a indústria pudesse se desenvolver. Exceção feita aos poucos momentos em que houve diagnósticos mercadológicos que embasaram as ações seguintes, como os relatórios finais dos CBCs, o relatório *Situação Econômica e Financeira do Cinema Nacional*, de Jacques Deheinzelin e o de Cavaleiro Lima, fundamentais para avaliar a situação mercadológica e auxiliar na definição de estratégias para suprir as fragilidades do setor. A falta de números sobre o mercado talvez tenha sido um gargalo para a tomada de decisões e, neste sentido observou-se que em apenas um momento, no governo Lula, houve preocupação formal em colher, consolidar e disponibilizar publicamente dados relativos ao mercado audiovisual. As informações são fundamentais para analisar, de forma transparente, os sucessos e insucessos do setor e só foram possíveis em parte, após as regulações

que padronizaram as infraestruturas de controles, como a da padronização dos borderôs.

Em síntese, o que pode-se observar é que houve poucas iniciativas estruturantes para o setor, de fato. O foco principal das políticas esteve voltado muito à produção, o que impactou em diferentes escalas a quantidade de obras produzidas, mas não foi suficiente para consolidar a indústria, uma vez que as obras devem ser comercializadas, “consumidas”, para o retorno dos investimentos ser possível. Para tanto, é necessário o funcionamento eficiente de uma complexa rede que deve ser abarcada por inteiro sob o guarda-chuva das políticas públicas, com o objetivo de equalizar as forças mercadológicas e promover o equilíbrio do sistema. Tal rede deve incluir, não apenas, todos os elos da cadeia, como também, abraçar as diferentes tecnologias de captação e difusão de imagens. O *streaming*, por exemplo, está há quase dez anos no mercado, arrebatando a audiência brasileira, sem qualquer legislação que dê conta de regular a atividade no Brasil. Se um laço está partido, o ciclo não fecha, o investimento não retorna, e não há indústria possível.

Referências

Geral

ABREU, Nuno Cesar Pereira de. **Boca do lixo: cinema e classes populares**. 2002. 808 f. Tese (Doutorado) - Curso de Multimeios, Instituto de Artes, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

AVELINO, Yvone Dias; FLORIO, Marcelo. História cultural:: história cultural: o cinema como representação da vida cotidiana e suas interpretações. **Projeto História**, São Paulo, n. 48, p. 1-18, dez. 2013.

BERNARDET, Jean-Claude; GALVÃO, Maria Rita. **Cinema: repercussões em caixa de eco ideológica as ideias de nacional e popular no pensamento cinematográfico**. São Paulo e Rio de Janeiro: Brasiliense/Embrafilme, 1983.

_____. **Cinema Brasileiro: propostas para uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

BOURDIEU, Pierre. **A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos**. Porto Alegre: Zouk, 2006.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CRIBARI, Isabela (org.). **Economia da Cultura**. São Paulo: Editora Massangana, 2009.

FORD, Charles. **Hollywood Story**. Paris: La Jeune Parque, 1968.

GOMES, Paulo Emilio Sales. **Cinema Brasileiro: trajetória no subdesenvolvimento**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

_____. **Uma situação Colonial?** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

GUBACK, Thomas H. **The International Film Industry: Western Europe and America since 1945**. Indiana: Indiana University Press, 1969.

LAMAS, Caio Túlio Pádula. **Boca do Lixo: erotismo, pornografia e poder no cinema paulista durante a ditadura militar (1964-1985)**. 2013. 257 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência da Comunicação, Escola de Comunicação e Artes, Universidade e São Paulo, São Paulo, 2013.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

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

- PEREIRA, José Geraldo Santos. **Plano geral do Cinema Brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1973.
- PEREIRA, Wagner Pinheiro. **O poder das imagens: cinema e política nos governos de Adolf Hittler e de Franklin D. Roosevelt (1933-1945)**. São Paulo: Alameda, 2012.
- RAMOS, Fernão. **Cinema Marginal (1968/1973): a representação em seu limite**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- RAMOS, Fernão; MIRANDA, Luiz Felipe (org.). **Enciclopédia do cinema brasileiro**. São Paulo: Editora Senac, 2000.
- RAMOS, Fernão; SCHVARZMAN, Sheila (org.). **Nova História do Cinema Brasileiro**. São Paulo: Editora Sesc, 2018.
- ROCHA, Glauber; TORRES, Miguel. In: **Revolução do Cinema Novo**. Rio de Janeiro: Embrafilme, 1981. (PARECE QUE FALTA O NOME DA MATERIA)
- RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007.
- SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, Cesar Ricardo Siqueira (org.). **Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder**. São Paulo: Paulus, 2005, v.1, p. 77-101.
- SCHNITMAN, Jorge. **Film Industries in Latin America: dependency and development**. Norwood: Ablex Publishing Company, 1984.
- SOUSA, Ana Paula da Silva e. **Dos conflitos ao pacto: as lutas no campo cinematográfico brasileiro no século XXI**. 2018. 294 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.
- SOUZA, Jose Inácio de Melo. A morte e as mortes do cinema brasileiro: e outras histórias de arrepiar. **Revista USP**, São Paulo, n. 19, p. 51-57, 19 nov. 1993.
- VIANA, Alex. **Introdução ao cinema brasileiro**. Rio de Janeiro: Embrafilme, Alhambra, 1987.
- Específica
- AMANCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme: cinema estadual brasileiro em sua época de ouro (1977-1981)**. Niterói: Eduff, 2000.
- _____. Pacto cinema-Estado: os anos Embrafilme. **Revista Alceu**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 173-184, 2007. Disponível em: < http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/Alceu_n15_Amancio.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.
- AZULAY, Jom Tob. Por uma política cinematográfica brasileira para o século XXI. In: MELEIRO, Alessandra (org.). **Cinema no Mundo: Indústria Política e Mercado, Volume II: América Latina**. São Paulo: Escrituras Editora, 2007, p. 63-93.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Filmes Produzidos Pela Atlântida Cinematográfica**. Rio de Janeiro: Ancine, [20--?]. 7 p. Disponível em: https://antigo.ancine.gov.br/media/Filmes_Atlantida.pdf. Acesso em: 23 set. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ata da sessão realizada para premiação do edital nº 01/2005 do Prêmio Adicional de Rendas**. Rio de Janeiro: Ancine, 2005. 2 p. Disponível em: https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/par/ATA_DEFINITIVA_DOU.pdf. Acesso em: 13 maio 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 44, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2005**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ancine, 2005. 10 p. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-44>. Acesso em: 8 out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 56, DE 25 DE SETEMBRO DE 2006**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ancine, 2006. 9 p. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-56>. Acesso em: 23 nov. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual**. Rio de Janeiro: Ancine, 2013. 182 p. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/metas/PDM2013.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Uma nova política para o audiovisual: agência nacional do cinema, os primeiros 15 anos**. Rio de Janeiro: Ancine, 2017. 143 p. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros/ancine-15-anos-web-final-em-baixa2.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 153, DE 18 DE MARÇO DE 2020**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ancine, 2020. 4 p. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-153>. Acesso em: 17 jul. 2019.

AUTRAN, Arthur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. São Paulo: Hucitec Editora, 2012.

BAHIA, Lia. **Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro**. São Paulo: Iluminuras, 2012. 228 p.

BENTES, Ivan. Da estética a cosmética da fome. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 08 jul. 2001. Caderno B, p. 1-4. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_12&pagfis=40160. Acesso em: 21 out. 2019.

BERNARDET, Jean Claude. Cinema perde apoio do governo e entra pra valer na competição. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 26 ago. 1990. Tendências, p. 27-27. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19900826-35439-nac-0027-999-27-not>. Acesso em: 29 abr. 2021.

_____. A crise cinema brasileiro e o plano Collor. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 23 jun. 1990. Letras, p. 3-3. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11003&keyword=%22jean+claud+bernardet%22&anchor=4910826&origem=busca&originURL=&pd=c7f76b55416af79aca525daadf3a7e2> c. Acesso em: 01 out. 2019.

BUTCHER, Pedro. **Cinema Brasileiro Hoje**. São Paulo: Publifolha, 2005.

CALIL, Carlos Augusto. A Vera Cruz e o mito do cinema industrial. In: MARTINELLI, Sérgio. **Vera Cruz: imagens e história do cinema brasileiro**. São Paulo: Museu da Imagem e do Som, 1987. p. 9-23.

_____. Cinema e indústria. In: XAVIER, Ismail. **O cinema no século**. Rio de Janeiro: Imago, 1996. p. 45-69.

CAVALCANTI, Alberto. **Filme e realidade**. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.

CRIADA a Comissão Federal de Cinema. **Correio da Manhã**. Rio de Janeiro, 21 dez. 1956. 1º Caderno, p. 13-13. Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/089842/per089842_1956_19554.pdf. Acesso em: 22 fev. 2021.

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1999.

COSTA, Eliane. **Jangada Digital: Gilberto Gil e as políticas públicas para as culturas das redes**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.

DAHL, Gustavo. Coisas Nossas. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 14 jan. 1961. Suplemento Literário, p. 5.

_____. Algo de novo entre nós. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 7 out. 1961. Suplemento Literário, p. 5-5. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19611007-26521-nac-0013-lit-5-not/busca/Algo+novo>. Acesso em: 08 fev. 2021.

_____. A solução única. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 21 out. 1961. Suplemento Literário, p. 5-5. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19611021-26533-nac-0013-lit-5-not/busca/solucao+unica>. Acesso em: 08 fev. 2021.

_____. Cinema Novo e estruturas econômicas tradicionais. **Revista Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 5/6, p. 193-204, mar. 1966.

_____. Cinema Novo e seu público. **Revista Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 192-202, dez. 1966/ mar. 1967.

_____. Uma reinvenção do cinema? **Filme Cultura**, Brasília, v. 4, n. 18, p. 34-39, jan./ fev. 1971.

_____. Premissas a um projeto de cinema brasileiro. **Filme Cultura**, Brasília, v. 6, n. 20, p. 50-52, mai./ jun. 1972.

_____. Mercado é Cultura. **Filme Cultura**, Brasília, v. 6, n. 24, p. 125-127, jan./ mar. 1977.

_____. Patrulhando as patrulhas (Entrevista para Artur Xexeo). **Revista Veja**, São Paulo, 13 dez. 1978.

_____. Embrafilme: present problems and future possibilities. In: JOHNSON, Randal; STAM, Robert. **Brazilian cinema**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1995.

_____. III Congresso Brasileiro de Cinema: Plano Geral. Porto Alegre, 28 de Junho de 2000. Disponível em: <http://congressocinema.com.br>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. A re-politização do cinema brasileiro: discurso de abertura do III Congresso Brasileiro de Cinema. **Filme Cultura**, Brasília, v. 4, n. 18, p. 32-37, dez. 2011. Disponível em: <http://revista.cultura.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Filme-Cultura-n.55.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2019.

DECIDED Film Export Increase for 1st 9 mos. Of 1930 over 1929: 1st 10 buyers in foreign markets. **Variety**. Nova Iorque, p. 12-12. 12 nov. 1930. Disponível em: <https://archive.org/details/variety100-1930-11/page/n83/mode/2up>. Acesso em: 17 dez. 2019.

FARIAS, Roberto. Embrafilme, Pra Frente, Brasil! e algumas questões. In: SIMIS, Anita (org.). **Cinema e Televisão Durante a Ditadura Militar**: depoimentos e reflexões. Araraquara: Cultura Acadêmica Editora, 2005. p. 114-25.

FERNANDES, Marina. **Políticas públicas para o audiovisual**: o caso Ancinav. São Paulo: Alameda, 2016.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Uma política nacional de cultura. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 4 jan. 1976. Especial, p. 6-6. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&pagfis=133737. Acesso em: 17 set. 2019.

GALVÃO, Alexander Patêz. **O cinema brasileiro da retomada**: a auto-sustentabilidade é possível? 2003. 232 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência da Informação, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

GALVÃO, Maria Rita. **Burguesia e cinema**: o caso vera cruz. São Paulo: Brasiliense, Embrafilme, 1981.

GIL, Gilberto. **Leia a íntegra do discurso de posse de Gilberto Gil**. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml>. Acesso em: 15 jul. 2019.

GIL, Gilberto. **Cultura digital e desenvolvimento**. 2004. Disponível em: https://www.lainsignia.org/2004/agosto/cyt_001.htm. Acesso em: 9 fev. 2018.

GUERRA, Ruy. Popular Cinema and the State. In: JOHNSON, Randal; STAM, Robert (ed.). **Brazilian Cinema**. Austin: University of Texas Press, 1982. p. 101-103.

IKEDA, Marcelo Gil. **Cinema brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus, 2015.

_____. PAR e PIQCB: uma análise dos mecanismos automáticos de fomento à produção cinematográfica brasileira. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 5, n. 18, p. 170-186, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/6051/4547>. Acesso em: 13 dez. 2018.

JOHNSON, Randal. **The film industry in Brazil: culture and the state**. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1987.

LIMA, Cavalheiro. **Problemas da economia cinematográfica: produção, distribuição e exibição no rio de janeiro (1948-1954)**. São Paulo: Mimeografado, 1954. Acervo Cinemateca Brasileira.

MARSON, Melina Izar; MELEIRO, Alessandra (org.). **Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine**. São Paulo: Escrituras Editora, 2009.

MASSON, Celso. Caros, ruins e você paga. **Revista Veja**, São Paulo, p. 114-119, 30 jun. 1999. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/acervo/#/edition/32925?page=114&ion=1&word=caros>. Acesso em: 07 maio 2019.

MEDEIROS, Jotabê. Governo divulga relatório do cinema na era FHC. **Estado de S. Paulo**. São Paulo, 29 nov. 2002. Caderno 2, p. 2-2. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20021129-39854-nac-43-cd2-d2-not/busca/Governo+divulga+relat%C3%B3rio+cinema+era+FHC> Co divulga relatório do cinema na era FHC. Acesso em: 03 mar. 2019.

MELEIRO, Alessandra (org.). **Cinema e economia política**. São Paulo: Escrituras Editora, 2009.

_____. **Cinema e mercado**. São Paulo: Escrituras Editora, 2009.

MELO, Luís Alberto Rocha. **Cinema Independente: produção, distribuição e exibição no rio de janeiro (1948-1954)**. 2011. 425 f. Tese (Doutorado) - Curso de Comunicação, Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

MINC, MINISTÉRIO da Cultura. Secretaria do Audiovisual. **Diagnóstico governamental da cadeia produtiva do audiovisual**. 2000. Disponível em: <https://minc.gov.br/relats/relats.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MORAES, Julio Lucchesi. **Mecanismos Automáticos de Adicional de Renda: uma análise internacional**. São Paulo, 2012. 15 p. Relatório de Pesquisa.

NAGIB, Lúcia. **O cinema da retomada: depoimentos de 90 cineastas dos anos 90**. São Paulo: Editora 34, 2002.

Oca. **Listagem dos filmes brasileiros lançados comercialmente em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivo e Fundo Setorial do Audiovisual: 1995 a 2019**. Rio de Janeiro: Ancine, 2020. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/cinema>. Acesso em: 29 jul. 2019.

Oca. **Listagem de filmes brasileiros com mais de 500.000 espectadores: 1970 a 2019.** Rio de Janeiro: Ancine, 2020. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/cinema>. Acesso em: 29 jul. 2019.

Oca. **Prêmio Adicional de Renda (PAR): premiação e distribuição 2005 a 2013.** Rio de Janeiro: Ancine, 2021. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/cinema>. Acesso em: 15 jul. 2019.

Oca. **Valores totais de editais, programas e prêmios: 2003 a 2020.** Rio de Janeiro: Ancine, 2021. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/cinema>. Acesso em: 29 jul. 2019.

ORTIZ, Carlos. Cinema e Televisão Durante a Ditadura Militar: a indústria que nos falta. **Folha da Manhã.** São Paulo, 25 out. 1949. 1º Caderno, p. 9-9. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=24546&keyword=%22Cinema+a+industria+qu e+nos+falta%22&anchor=224461&origem=busca&originURL=&pd=92fcc5b8ab6ad2b19585965b6cb56deb>. Acesso em: 7 nov. 2018.

PAIVA, Silvyano Cavalcanti de. A hora e a vez dos ruminantes. **Correio da Manhã.** Rio de Janeiro, 28 set. 1967. 2º Caderno, p. 2-2. Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/089842/per089842_1967_22848.pdf. Acesso em: 01 fev. 2021.

PWC. **Indústria de mídia e entretenimento aposta na convergência e busca novas fontes de receitas para crescer.** 2018. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/sala-de-imprensa/noticias/industria-de-midia-e-entretenimento-aposta-na-convergencia-e-busca-novas-fontes-de-receitas-para-crescer-afirma-pwc.html>. Acesso em: 7 mar. 2019.

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

SÁ NETO, Arthur Autran Franco de. O pensamento industrial cinematográfico em tempos neoliberais (1990-1993). In: HAMBURGER, Esther; SOUZA, Gustavo; MENDONÇA, Lenadro; AMANCIO, Tunico (org.). **Estudos de Cinema SOCINE.** São Paulo: Annablume, 2008. p. 351-358.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil.** São Paulo: Annablume, Fapesp, Itaú Cultural, 1996.

_____. Cinema e cineastas em tempo de Getúlio Vargas. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, n. 9, p. 75-80, 1997. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39299>. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. Concine: 1976 a 1990. **Políticas Culturais em Revista,** Salvador, v. 1, n. 1, p. 36-55, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3189/2297>. Acesso em: 7 mar. 2021

XAVIER, Ismail. **O desafio do cinema: a política do estado e a política dos autores.** Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985.

ZAVERUCHA, Vera. **Lei do Audiovisual passo a passo**. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 1997.

ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. **Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual**: entendendo sua trajetória desde os anos 1990 no Brasil. 2017. 275 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Legislação

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932. Nacionaliza o serviço de censura dos filmes cinematográficos, cria a "Taxa Cinematográfica para a educação popular" e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21240-4-abril-1932-515832-publicacaooriginal-81522-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934. Cria, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24651-10-julho-1934-503207-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939. Dispõe sobre o exercício da atividade de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1949-30-dezembro-1939-412059-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. PL 879/1947. Cria o conselho nacional do cinema, regula as normas para a produção, importação, distribuição e exibição de películas cinematográficas, e da outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23OUT1947.pdf#page=7>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 30.179 de 19 de Novembro de 1951. Dispõe sobre a exibição de filmes nacionais. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30179-19-novembro-1951-340667-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 44.853, de 13 de novembro de 1958. Constitui no Ministério da Educação e Cultura, o Corpo de Estudos da Indústria Cinematográfica. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44853-13-novembro-1958-383864-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 49.575, de 22 de dezembro de 1960. Cria a Escola Nacional de Cinema. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-49575-22-dezembro-1960-388924-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961. Cria o Conselho Nacional de Cultura e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50293-23-fevereiro-1961-390034-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 50.450, de 12 de abril de 1961. Regula a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50450-12-abril-1961-390081-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 50.765, de 9 de junho de 1961. Proíbe a propaganda comercial nos cinematógrafos e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50765-9-junho-1961-390328-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966. Cria o Instituto Nacional do Cinema, torna da exclusiva competência da União a censura de filmes, [...]. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-43-18-novembro-1966-378093-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto-lei nº 74, de 21 de novembro de 1966. A Cria o Conselho Federal de Cultura e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-74-21-novembro-1966-375931-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto-lei nº 862, de 12 de setembro de 1969. Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-862-12-setembro-1969-375445-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 6.281, de 9 de dezembro de 1975. Extingue o Instituto Nacional do Cinema (INC), amplia as atribuições da Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME - e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6281-9-dezembro-1975-366389-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985. Cria o Ministério da Cultura e dispõe sobre a estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91144-15-marco-1985-441406-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8685-20-julho-1993-349838-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Medida provisória nº 1.515, de 15 de agosto de 1996. Altera o limite de dedução de que trata o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1996/medidaprovisoria-1515-15-agosto-1996-359361-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto de 13 de setembro de 2000. Cria o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema e dá outras providências. **Agência Nacional do Cinema**. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/decretos/decreto-de-13-de-setembro-de-2000>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12343-2-dezembro-2010-609611-publicacaooriginal-130918-pl.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE [...]. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11437-28-dezembro-2006-548875-publicacaooriginal-64088-pl.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 7.729, de 25 de maio de 2012. Regulamenta as disposições da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, relativas ao Programa Cinema Perto de Você, estabelece normas para credenciamento, aprovação e habilitação de projetos para o Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7729-25-maio-2012-613084-publicacaooriginal-136208-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado. Medida provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, Cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE [...]. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2228-1-6-setembro-2001-404188-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. **Presidência da República**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

Programas de rádio

ESPECIAL Cinema 1, Do cinema mudo às chanchadas. Brasília: Rádio Câmara, 2017. Son. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/295403-especial-cinema-1-do-cinema-mudo-as-chanchadas-0720/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ESPECIAL Cinema 2, Trajetória do cinema novo no Brasil. Brasília: Rádio Câmara, 2017. Son. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/295405-especial-cinema-2-trajetoria-do-cinema-novo-no-brasil-0708/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ESPECIAL Cinema 3, Crise com o fim da Embrafilme e retomada a partir de 1995. Brasília: Rádio Câmara, 2017. Son. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/291669-especial-cinema-3-crise-com-o-fim-da-embrafilme-e-retomada-a-partir-de-1995-0812/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ESPECIAL Cinema 4, Especialistas buscam saídas para problemas no cinema nacional. Brasília: Rádio Câmara, 2017. Son. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/295409-especial-cinema-4-especialistas-buscam-saidas-para-problemas-no-cinema-nacional-0635/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ESPECIAL Cinema 5, Novas tendências do cinema brasileiro. Brasília: Rádio Câmara, 2017. Son. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/295411-especial-cinema-5-novas-tendencias-do-cinema-brasileiro-0722/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

APÊNDICE A - Legislação consultada

Legislação	Descrição	Link de acesso
Decreto 18.527, de 10 de dezembro de 1928	Aprova o regulamento da organização das empresas de diversões e da locação de serviços teatraes.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18527-10-dezembro-1928-503251-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 20.033, de 25 de maio de 1931	Cria o Departamento Oficial de Publicidade.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20033-25-maio-1931-517651-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 21.240, de 04 de abril de 1932	Nacionalizar o serviço de censura dos filmes cinematográficos, cria a "Taxa Cinematográfica para a educação popular e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21240-4-abril-1932-515832-publicacaooriginal-81522-pe.html
Decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934	Cria, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24651-10-julho-1934-503207-publicacaooriginal-1-pe.html
Ato nº 1.154, de 6 de julho de 1936	Regulamenta os divertimentos públicos, dispõe sobre as contribuições a que estão sujeitos, altera o Ato nº 1.004, de 24 de janeiro de 1936 e dá outras providências.	http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atosgovernoprovisorio/AGP1154-1936.pdf
Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937	Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto-Lei nº 526, de 1º de julho de 1938	Institui o Conselho Nacional de Cultura.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-526-1-julho-1938-358396-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939	Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1915-27-dezembro-1939-411881-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939	Dispõe sobre o exercício da atividade de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1949-30-dezembro-1939-412059-publicacaooriginal-1-pe.html

Decreto-Lei nº 2.541, de 29 de agosto de 1940	Dá nova redação ao art. 42 do Decreto- Lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decl/1940-1949/decreto-lei-2541-29-agosto-1940-412565-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto-Lei nº 4.064, de 29 de janeiro de 1942	Cria, Departamento de Imprensa e Propaganda, o Conselho Nacional de Cinematografia e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decl/1940-1949/decreto-lei-4064-29-janeiro-1942-414465-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto_ lei nº 5.825, de 16 de setembro de 1943	Estabelece a taxaçoão dos filmes de procedências americana sob a base do pêsô real.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decl/1940-1949/decreto-lei-5825-16-setembro-1943-415897-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto-Lei nº 7.582, de 25 de maio de 1945	Extingue o Departamento de Imprensa e Propaganda e cria o Departamento Nacional de Informações.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decl/1940-1949/decreto-lei-7582-25-maio-1945-417383-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto-Lei nº 8.462, de 26 de dezembro de 1945	Cria o Serviço de Censura de Diversões Públicas no D.F.S.P. e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decl/1940-1949/decreto-lei-8462-26-dezembro-1945-458500-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto-Lei nº 7.582, de 25 de maio de 1945	Extingue o Departamento de Imprensa e Propaganda e cria o Departamento Nacional de Informações.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decl/1940-1949/decreto-lei-7582-25-maio-1945-417383-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 20.493, de 24 de janeiro de 1946	Aprova o Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/dec/1940-1949/decreto-20493-24-janeiro-1946-329043-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 22.014, de 31 de outubro de 1946	Altera a redação do art. 31 do Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto nº 20.493, de 24 de Janeiro de 1946.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/dec/1940-1949/decreto-22014-31-outubro-1946-341367-publicacaooriginal-1-pe.html

PL 879/1947	Cria o conselho nacional do cinema, regula as normas para a produção, importação, distribuição e exibição de películas cinematográficas, e da outras providencias.	http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23OUT1947.pdf#page=7
Lei nº 790, de 25 de janeiro de 1949	Concede isenção de direitos e taxas aduaneiras para importação de material destinados à indústria cinematográfica.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-790-25-agosto-1949-363998-publicacaooriginal-1-pl.html
Lei nº 842, de 4 de outubro de 1949	Prorroga o prazo da Lei nº 262, de 23 de fevereiro de 1948, que subordina ao regime de licença prévia o intercâmbio de importação e exportação com o exterior.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-842-4-outubro-1949-364135-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 30.179 de 19 de Novembro de 1951	Dispõe sobre a exibição de filmes nacionais.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30179-19-novembro-1951-340667-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 30.700, de 2 de Abril de 1952	Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 30.179, de 19 de novembro de 1951.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30700-2-abril-1952-339654-publicacaooriginal-1-pe.html
Projeto nº 2.383/52	Cria o Conselho Nacional do Cinema (CNC) e dá outras providências.	https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node018kyvzre0pgq7nczftwq4kuk12758192.node0?codteor=1220705&filename=Dossie+-PL+1581/1952+CESP
Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953	Cria a carteira de Comércio Exterior, dispõe sobre o intercâmbio comercial com o exterior e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2145-29-dezembro-1953-361427-normaactualizada-pl.html
Lei nº 4.854, de 30 de dezembro de 1955	Dispõe sobre a criação de um adicional sobre o imposto de diversões públicas, a ser cobrado nas entradas de cinema, e da outras providencias.	http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L4854.pdf
Decreto nº 3.063, de 26 de janeiro de 1956	Regulamenta a arrecadação do adicional do imposto de diversões públicas, incidente sobre os bilhetes de ingresso às sessões de cinema, e dá outras providências relativas à execução da lei nº 4.854 de 30 de dezembro de 1955, relativas a execução da lei.	https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D3063.pdf

Lei Ordinária nº 3.244, de 14 de agosto de 1957	Dispõe sobre a Reforma da Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3244-14-agosto-1957-322154-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 44.853, de 13 de novembro de 1958	Constitui no Ministério da Educação e Cultura, o Corpo de Estudos da Indústria Cinematográfica.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44853-13-novembro-1958-383864-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 47.466, de 22 de dezembro de 1959	Dispõe sobre a exibição de filmes nacionais.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-47466-22-dezembro-1959-386898-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 49.575, de 22 de dezembro de 1960	Cria a Escola Nacional de Cinema.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-49575-22-dezembro-1960-388924-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 50.278, de 17 de fevereiro de 1961	Cria o grupo da Indústria Cinematográfica e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50278-17-fevereiro-1961-389987-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961	Cria o Conselho Nacional de Cultura e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50293-23-fevereiro-1961-390034-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 50.450, de 12 de abril de 1961	Regula a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50450-12-abril-1961-390081-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 50.765, de 9 de junho de 1961	Proíbe a propaganda comercial nos cinematógrafos e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50765-9-junho-1961-390328-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 51.106, de 1º de agosto de 1961	Define o que possa ser considerado filme brasileiro, para os efeitos legais, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51106-1-agosto-1961-390634-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto do Conselho de Ministros nº 544, de 31 de janeiro de 1962	Revoga o Decreto nº 50.450, de 12 de abril de 1961, que regula a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão e institui novas normas que passarão a regular a mesma matéria.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-544-31-janeiro-1962-355790-publicacaooriginal-1-pe.html

Decreto do Conselho de Ministros nº 771, de 23 de março, de 1962	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Cultura.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-771-23-marco-1962-353623-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto do Conselho de Ministros nº 1.243, de 25 de junho, de 1962	Regulamenta a publicidade nos cinemas.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-1243-25-junho-1962-435728-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962	Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4131-3-setembro-1962-353921-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 52.405, de 27 de agosto de 1963	Regulamenta o disposto no art. 45 da Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1960-1969/decreto-52405-27-agosto-1963-392408-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 53.011, de 27 de Novembro de 1963	Acrescenta a cláusula de co-produção cinematográfica às características enumeradas no art. 1º do Decreto n.º 51.106, de 1º de agosto de 1961.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1960-1969/decreto-53011-27-novembro-1963-393102-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 52.745, de 24 de outubro de 1963	Dispõe sobre a exibição de filmes brasileiros.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1960-1969/decreto-52745-24-outubro-1963-392746-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 53.975, de 19 de junho de 1964	Reorganiza os Grupos Executivos subordinados à Comissão de Desenvolvimento Industrial e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1960-1969/decreto-53975-19-junho-1964-394108-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 4.549, de 10 de dezembro de 1964	Concede, pelo prazo de 24 meses, isenção de direitos alfandegários, imposto de consumo e taxa de despacho aduaneiro para importação de equipamento e material cinematográfico.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4549-10-dezembro-1964-377678-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 55.202, de 11 de dezembro de 1964	Modifica a redação do Decreto n. 51106, de 1º de agosto de 1961, que definiu o que se considera filme brasileiro e incorpora o Decreto n. 53011, de 27 de novembro de 1963.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1960-1969/decreto-55202-11-dezembro-1964-395554-publicacaooriginal-1-pe.html

Lei nº 4.622, de 3 de maio de 1965	Concede isenção de tributos para importação de bens e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4622-3-maio-1965-377887-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 53.975, de 19 de junho de 1964	Reorganiza os Grupos Executivos subordinados à Comissão de Desenvolvimento Industrial e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53975-19-junho-1964-394108-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 4.549, de 10 de dezembro de 1964	Concede, pelo prazo de 24 meses, isenção de direitos alfadegários, imposto de consumo e taxa de despacho aduaneiro para importação de equipamento e material cinematográfico.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4549-10-dezembro-1964-377678-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 55.202, de 11 de dezembro de 1964	Modifica a redação do Decreto n. 51106, de 1º de agosto de 1961, que definiu o que se considera filme brasileiro e incorpora o Decreto n. 53011, de 27 de novembro de 1963.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55202-11-dezembro-1964-395554-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 4.622, de 3 de maio de 1965	Concede isenção de tributos para importação de bens e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4622-3-maio-1965-377887-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 56.499, de 21 de junho de 1965	Dispõe sobre a obrigatoriedade da exibição de filmes brasileiros a que se refere o Decreto nº 52.745, de 24 de outubro de 1963.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56499-21-junho-1965-396687-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966	Cria o Instituto Nacional do Cinema, torna da exclusiva competência da União a censura de filmes, estende aos pagamentos do exterior de filmes adquiridos a preços fixos o disposto no art. 45 da Lei nº 4.131, de 3-9-62, prorroga por 6 meses dispositivos de Legislação sobre a exibição de filmes nacionais e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-43-18-novembro-1966-378093-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto-lei nº 74, de 21 de novembro de 1966	Cria o Conselho Federal de Cultura e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-74-21-novembro-1966-375931-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 60.220, de 15 de fevereiro de 1967	Aprova o Regulamento do Instituto Nacional de Cinema.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60220-15-fevereiro-1967-400919-publicacaooriginal-1-pe.html

Decreto-lei nº 862, de 12 de setembro de 1969	Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decl/1960-1969/decreto-lei-862-12-setembro-1969-375445-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 8.142, de 31 de outubro de 1974	Revoga em todos os seus termos, a Lei 4854/55 de 30 de dezembro de 1955.	https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L8142.pdf
Lei nº 6.281, de 9 de dezembro de 1975	Extingue o Instituto Nacional do Cinema (INC), amplia as atribuições da Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME - e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6281-9-dezembro-1975-366389-publicacaooriginal-1-pl.html
Lei 6.281, de 9 de dezembro de 1975	Extingue o Instituto Nacional do Cinema (INC), amplia as atribuições da Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME - e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6281-9-dezembro-1975-366389-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 77.299, de 16 de março de 1976	Cria, no Ministério da Educação e Cultura, o Conselho Nacional de Cinema - CONCINE - e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1970-1979/decreto-77299-16-marco-1976-425826-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976	Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6385-7-dezembro-1976-357234-publicacaooriginal-1-pl.html
Lei 6.533, de 24 de maio de 1978	Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artista e de Técnico em Espetáculos de Diversões, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6533-24-maio-1978-365784-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985	Cria o Ministério da Cultura e dispõe sobre a estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1980-1987/decreto-91144-15-marco-1985-441406-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986	Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Lei Sarney.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7505-2-julho-1986-368037-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 99.192, de 21 de Março de 1990	Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1990/decreto-99192-21-marco-1990-331037-publicacaooriginal-1-pe.html

Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990	Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8029-12-abril-1990-363688-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 99.226, de 27 de abril de 1990	Dispõe sobre a dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99226-27-abril-1990-334825-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 99.600, de 13 de outubro de 1990	Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria da Cultura da Presidência da República, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99600-13-outubro-1990-339013-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991	Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras Providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8313-23-dezembro-1991-363660-publicacaooriginal-1-pl.html
Lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992	Dispõe sobre o controle de autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma postas em comércio.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8401-8-janeiro-1992-376230-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 455, de 26 de fevereiro de 1992	Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-455-26-fevereiro-1992-449025-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto nº 567, de 11 de junho de 1992	Regulamenta a Lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992, que dispõe sobre controle da autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma, postas em comércio.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0567.htm
Decreto nº 575, de 23 de junho de 1992	Dispõe sobre a transferência de bens, haveres e contencioso judicial da EMBRAFILME - Distribuidora de Filmes S.A., em liquidação, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-575-23-junho-1992-448965-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8490-19-novembro-1992-376965-publicacaooriginal-1-pl.html
Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993	Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8685-20-julho-1993-349838-publicacaooriginal-1-pl.html

Medida provisória nº 1.515, de 15 de agosto de 1996	Altera o limite de dedução de que trata o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1996/medidaprovisoria-1515-15-agosto-1996-359361-publicacaooriginal-1-pe.html
Decreto de 13 de setembro de 2000	Cria o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema e dá outras providências.	https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/decretos/decreto-de-13-de-setembro-de-2000
Medida provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001	Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, Cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2228-1-6-setembro-2001-404188-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 10.454, de 13 de maio de 2002	Dispõe sobre remissão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE, de que trata a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10454-13-maio-2002-382900-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 4.456, de 4 de novembro de 2002	Regulamenta o art. 67 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, estabelecendo as competências do Ministério da Cultura e da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, com relação aos projetos audiovisuais realizados com base na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, dispõe sobre a transferência de atividades, nos termos do art. 66, inciso I, da referida Medida Provisória, e dos processos relativos aos projetos audiovisuais realizados com base na citada Lei nº 8.313, de 1991, e na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4456-4-novembro-2002-486389-publicacaooriginal-1-pe.html

<p>Emenda constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005</p>	<p>Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.</p>	<p>http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm</p>
<p>Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006</p>	<p>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.</p>	<p>https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11437-28-dezembro-2006-548875-publicacaooriginal-64088-pl.html</p>
<p>Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007</p>	<p>Regulamenta os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, que destinam recursos para o financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais, e dá outras providências.</p>	<p>http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6299.htm</p>
<p>Decreto 7.000, de 9 de novembro de 2009</p>	<p>Transfere da estrutura organizacional da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Cultura o Conselho Superior do Cinema, criado pelo art. 3º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e altera o Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, que dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Superior do Cinema, e dá outras providências.</p>	<p>https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-7000-9-novembro-2009-592061-publicacaooriginal-117139-pe.html</p>
<p>Medida provisória no 491, de 23 de junho de 2010.</p>	<p>Institui o Programa Cinema Perto de Você e dá outras providências.</p>	<p>https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=783695&filename=MPV+491/2010</p>

Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010	Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12343-2-dezembro-2010-609611-publicacaooriginal-130918-pl.html
Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011	Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12485-12-setembro-2011-611410-publicacaooriginal-133578-pl.html
Lei 12.599, de 23 de março de 2012	Altera as Leis nºs 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.865, de 30 de abril de 2004, e dá outras providências	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12599-23-marco-2012-612594-publicacaooriginal-135574-pl.html
Decreto nº 7.729, de 25 de maio de 2012	Regulamenta as disposições da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, relativas ao Programa Cinema Perto de Você, estabelece normas para credenciamento, aprovação e habilitação de projetos para o Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7729-25-maio-2012-613084-publicacaooriginal-136208-pe.html
Decreto nº 8.281, de 1º de julho de 2014	Dispõe sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, institui o Prêmio Brasil Audiovisual e dá outras providências.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2014/decreto-8281-1-julho-2014-778986-publicacaooriginal-144500-pe.html
Decreto nº 9.919, de 18 de julho de 2019	Transfere o Conselho Superior do Cinema para a Casa Civil da Presidência da República e altera o Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, que dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Superior do Cinema.	https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9919-18-julho-2019-788846-publicacaooriginal-158753-pe.html

Decreto 9.993, de 29 de agosto de 2019	Altera o Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, que dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Superior de Cinema.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9993.htm
Decreto nº 10.553, de 25 de novembro de 2020	Dispõe sobre o Conselho Superior de Cinema.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10553.htm#art9