

LUZ, CÂMERA, CAPTAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS FEDERAIS DE FOMENTO E INCENTIVO AO AUDIOVISUAL BRASILEIRO APÓS O FIM DA EMBRAFILME

Igor Halter Andrade¹

RESUMO: O presente artigo apresenta uma análise dos mecanismos federais de incentivo e fomento à produção cinematográfica no Brasil após o fim da Embrafilme nos anos 90. Em linhas gerais, a pesquisa segue um viés histórico-descritivo, com o intuito de despertar reflexões a partir de dados e elementos extraídos das respectivas leis, medidas provisórias e demais fontes, uma vez que tais enunciados regem o sistema brasileiro de cultura com reflexos, inclusive, no setor privado. Para tanto, foi delineada uma abordagem acerca das políticas culturais e da economia cultural no Brasil que privilegia um teor crítico sobre as transformações que ocorreram em tais âmbitos. O objetivo do presente texto é a compreensão dos aspectos históricos que levaram aos modelos atuais de gestão, principalmente após o decreto de extinção da Embrafilme, em março de 1990, e a privatização das empresas estatais na mesma década, que geraram consequências graves em todo o setor cinematográfico.

PALAVRAS-CHAVE: Política. Cultura. Cinema. Brasil.

207

LIGHTS, CAMERA, FUND-RAISING: AN ANALYSIS OF THE FEDERAL MECHANISMS OF PROMOTION AND INCENTIVE TO BRAZILIAN AUDIOVISUAL AFTER THE CLOSURE OF EMBRAFILME

ABSTRACT: The present article presents an analysis of the federal mechanisms of incentive and promotion of the cinematographic production in Brazil after the Embrafilme closure in the 90s. Briefly, the research follows a historical-descriptive bias, with the purpose of stimulating ponderations from data and elements extracted from laws, provisional measures and other sources, since such statements regulate the Brazilian culture system with repercussions, including in the private sector. In order to do so, an approach was developed with cultural policies and cultural economics in Brazil that privilege a critical content on the transformations that occurred in such areas. The objective of this text is the understanding of the historical aspects that led to the current models of management, especially after the Embrafilme decree of extinction in March 1990, and the privatization of state-owned companies in the same decade, which had serious consequences throughout the cinematographic sector.

KEYWORDS: Politics. Culture. Cinema. Brazil.

¹ Bacharel em Cinema pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Graduando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Este artigo é resultado de pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso orientado pela Profa. Dra. Salete Paulina Machado Sirino. Contato: igorhalter@gmail.com

INTRODUÇÃO

No que concerne ao tema das políticas públicas culturais no Brasil, grande parte da produção acadêmica levanta questionamentos a respeito do sistema que se impõe a partir das leis de incentivo formuladas na década de 1990, bem como do contexto político em que foram criadas. Cabe, desta forma, avaliar, também, em quais aspectos a presença da iniciativa privada é positiva ou negativa em tais políticas. Alguns autores entendem que as exigências de produção estabelecidas pelo mercado audiovisual atropelam o processo de criação e subjugam o fazer artístico às regras desse mesmo mercado – que tem como objetivo principal o lucro – enquanto outros têm uma visão otimista desse contexto.

Segundo Brant², o sistema de renúncia fiscal transforma a arte, incluindo o cinema, em objeto de consumo que se submete ao desejo do mercado. O Estado autoriza, através desse mecanismo, que empresários sejam os curadores das obras de acordo com os seus próprios interesses. Não basta obter aprovação dos projetos no âmbito estatal: os produtores culturais precisam convencer os departamentos de marketing das empresas que seu filme, por exemplo, trará vantagens comerciais para além do abatimento fiscal, que façam o investimento da marca “valer a pena”. Conseqüentemente, o produto perde muito de sua carga cultural, pois não deve ser visto como um objeto desagregado de seu valor histórico e social, como afirma Cesnik³ em seu guia.

Reis⁴ destaca os objetivos do Estado e da iniciativa privada com relação aos investimentos na cultura: o primeiro visa um desenvolvimento do ramo, tentando alcançar o maior público possível, além de uma movimentação da economia. Já a segunda avalia os projetos conforme suas possibilidades comerciais; as propostas são transformadas em números, é necessário ter cuidado com o nome da marca e que se apresente um discurso interessante à empresa. Ainda de acordo com Reis, assim como a economia influencia a cultura, o oposto também é verdadeiro: a cultura de uma sociedade influi nas decisões econômicas e acaba pesando nos rumos de seu desenvolvimento socioeconômico. Por

2BRANT, Leonardo. **O poder da cultura**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

3CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do incentivo à cultura**. 2.ed. Barueri, SP: Manole, 2007.

4REIS, Ana Carla Fonseca. **Marketing Cultural e Financiamento da Cultura: teoria e prática em um estudo internacional comparado**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

essa razão, os investimentos em cultura por parte do Estado devem favorecer a diversidade de expressão e incentivar o uso de tecnologias e conhecimento locais, com ênfase nas interações dentro da comunidade nacional.

Dadas as reflexões, a presente pesquisa buscou analisar os mecanismos de fomento e incentivo à cultura que surgiram a partir dos anos 1990 e suas consequências diretas. Em especial: as políticas públicas culturais, o funcionamento do mercado cultural e a circulação do cinema nacional após o fim da Embrafilme.

ESTRUTURAÇÃO DOS MECANISMOS FEDERAIS DE FOMENTO E INCENTIVO AO AUDIOVISUAL BRASILEIRO APÓS O FIM DA EMBRAFILME

Assim que assumiu o posto de presidente da república, em março de 1990, Fernando Collor de Mello deu início ao seu projeto de governo, que, alinhado a uma política neoliberal, pretendia reformular profundamente a política nacional. As primeiras ações tomadas pelo então presidente marcaram o fim de mais um período na história do cinema e da cultura no país, uma vez que a lei nº 7.505/86 (conhecida como lei Sarney) – até então a única no Brasil responsável pelo incentivo fiscal para investimentos na cultura – foi revogada através da medida provisória 151⁵. Além disso, o próprio Ministério da Cultura (MinC) foi transformado em secretaria do governo e, como remediação, foi criado o Instituto Nacional de Atividades Culturais (INAC), que receberia as atribuições, receitas e acervos das empresas públicas federais, autarquias e fundações extintas, como a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), o Conselho de Cinema – responsável pela normatização e fiscalização da indústria e mercado cinematográficos no Brasil – (Concine), a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) e a Fundação Nacional das Artes (Funarte).

A aplicação repentina das medidas – sem uma análise histórica do funcionamento do mercado audiovisual no Brasil e das possíveis consequências das mudanças – resultou em um enorme abalo na produção cinematográfica do período, que estava intrinsecamente ligada ao Estado através da Embrafilme⁶.

5 Medida Provisória 151, de 15 de março de 1990.

6 MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada**: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à Criação da Ancine. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. p. 17.

A Embrafilme foi uma empresa de economia mista com capital predominantemente estatal criada em 1969. Em seu período de funcionamento, foi responsável por regular a produção do cinema nacional através do financiamento da produção, da distribuição e da garantia de exibição (aplicando a cota de tela⁷ para conteúdos nacionais). Foi também nesse período que o cinema brasileiro bateu recordes de público. No entanto, após um agravamento da crise econômica durante o governo Sarney, a empresa começou a enfrentar obstáculos e passou a ser questionada em diversos setores do país, inclusive entre os cineastas. Na mídia, aconteceu uma ofensiva ao modelo de produção, com críticas ferrenhas à temática dos filmes, à qualidade técnica e à ineficácia da Embrafilme, chegando a ser questionada a viabilidade de um cinema brasileiro que necessita de tutela estatal. Como agravante da situação, surgiram, no período, denúncias de corrupção e mau uso do dinheiro público, que prejudicaram os níveis de aceitação desse cinema pelo público⁸.

Por conta de desses fatores, a extinção da Embrafilme não gerou grandes críticas, mesmo entre a classe cinematográfica, pois havia um consenso de que os problemas administrativos do modelo impossibilitavam seu desenvolvimento. A maior adversidade veio da ausência de contrapropostas e políticas culturais para substituir o que se aplicava até então. Nesse momento, o cinema brasileiro viu seu principal meio de produção e distribuição desaparecer e perdeu sua proteção frente ao cinema estrangeiro (em especial o hollywoodiano), pois a cota de tela fora extinta junto com a Embrafilme e houve uma ampla abertura para importações de filmes, que possibilitou a tomada incondicional das salas de cinema por produtos estadunidenses⁹.

7 Segundo explicação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), a Cota de Tela é um mecanismo regulatório que visa assegurar uma reserva de mercado para o produto audiovisual nacional em face do produto estrangeiro. Tal mecanismo funciona através da “reserva de dias” ou da “reserva de horas” para exibição obrigatória de conteúdo brasileiro em diferentes plataformas e foi empregado pela primeira vez no Brasil na década de 1930.

8 ESTEVINHO, Telmo Antônio Dinelli. **Este Milhão é Meu**: Estado e Cinema no Brasil (1984-1989), 2003. In: MARSON, Melina Izar. op. cit. p. 21.

9 SILVA, J. G. B. R. **Comunicação e Indústria Audiovisual**: cenários tecnológicos e institucionais do cinema brasileiro na década de 90. Porto Alegre: Sulina, 2009. passim.

A ausência de políticas pública para o campo cinematográfico criou um estado de pânico entre os realizadores, que chegaram a falar em “morte do cinema nacional”¹⁰. Como alternativa, muitos profissionais migraram para a publicidade ou para a televisão, enquanto outros buscaram realizar coproduções internacionais. Mesmo nas tentativas que se sucederam ainda houve transtornos, pois o governo deixou de cumprir com contratos assinados na época da Embrafilme, o que paralisou a produção de vários filmes. A desestabilidade econômica também impediu cineastas, que produziam de forma independente, de realizarem seus filmes, pois toda a sociedade passava por um período de recessão¹¹.

Após um período de análise, o governo decidiu utilizar o dinheiro que seria da Embrafilme para fomentar a produção cinematográfica – medida que só seria regulada após a renúncia de Collor – e também elaborou um projeto de financiamento para a produção de filmes através de uma linha de crédito do Banco Nacional de desenvolvimento Social (BNDS) com juros subsidiados, mas os pedidos de financiamento deveriam vir acompanhados de garantias de pagamento, estudos de viabilidade do filme e possibilidades de êxito comercial.

No início de 1991 foi restabelecida a cota de tela para o cinema nacional e a obrigatoriedade de filmes brasileiros nos acervos das vídeo-locadoras, mas as medidas teriam fim em 31 de dezembro do mesmo ano, pois eram concebidas apenas como incentivos para os filmes se inserirem no mercado. Ainda assim, tais ações não foram suficientes para estimular a produção no país e geraram reações por parte dos realizadores. No mesmo ano, o então secretário da cultura, Ipojuca Pontes, deixou a Secretaria, sendo substituído por Sérgio Paulo Rouanet.

Rouanet apresentou novas propostas para a cultura pouco depois de assumir a secretaria, dentre elas, a mais notória, uma reedição das medidas de incentivo com base na dedução do imposto de renda que eram desempenhadas na lei Sarney. Em dezembro de 1991, aprova-se a lei que instituía o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), que ficou conhecida como lei Rouanet¹².

10 NAGIB, Lúcia. **Cinema da Retomada**: O depoimento de 90 cineastas dos anos 90. São Paulo: Ed. 34, 2002. p. 154.

11 SILVA, J. G. B. R. op. cit., loc. cit.

12 Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

A medida propunha que os bens culturais fossem financiados de três maneiras: com patrocínio direto do Estado, através do Fundo Nacional de Cultura (FNC); da venda de cotas de patrocínio para financiar espetáculos, publicações e equipamentos através do Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART); e do patrocínio direto dedutível do imposto de renda através do incentivo a projetos (Mecenato). Uma das principais diferenças entre a lei Rouanet e a lei Sarney foi a necessidade criada pela nova lei de aprovação prévia dos projetos pelo governo federal, que passaria a avaliar o mérito e a viabilidade dos inscritos.

Após a aprovação da lei, somado a alterações posteriores, o repasse de recursos que alcançam o cinema (e que vigora até hoje) ficou dividido da seguinte forma, nas palavras de Ikeda¹³:

O aporte de recursos pode ser realizado segundo dois tipos: as doações ou os patrocínios. Nas doações, os recursos são repassados ao projeto, de modo que o doador não receba nenhum tipo de benefício indireto com o aporte dos recursos, além do abatimento no imposto a pagar. Dessa forma, o doador não pode vincular promocionalmente sua marca quando da exploração comercial da obra. Além disso, a transferência dos recursos deve ser de modo definitivo e permitido apenas para pessoas físicas ou para empresas sem fins lucrativos. Já o patrocinador se beneficia indiretamente com o aporte dos recursos além do mero abatimento no imposto a pagar, seja com a exposição de sua marca tanto nos créditos da obra quanto no seu material de divulgação (pôsteres, cartazes, banners, etc, no caso de uma obra audiovisual), ou mesmo com a associação de sua marca a um determinado produto audiovisual. Existem duas formas de incentivo na modalidade “Incentivo a Projetos Culturais”, previstos através de dois diferentes artigos da Lei: o Art. 18 e o Art. 25. A principal diferença entre o Art. 18 e o Art. 25 reside no enquadramento, ou seja, no tipo de projeto que pode ser aprovado para captação em um ou outro mecanismo. Os projetos passíveis de enquadramento pelo Art. 18 (no segmento audiovisual: produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média-metragem; projetos de preservação ou restauração de obras audiovisuais; difusão do acervo audiovisual; construção de salas de cinema em municípios de menos de 100 mil habitantes) possuem uma menor possibilidade de viabilidade comercial. Por isso, a dedução fiscal no imposto de renda a pagar por parte dos incentivadores é integral. Já os projetos enquadrados pelo Art. 25 (obras seriadas e filmes documentais) possuem uma maior possibilidade de retorno comercial, havendo, dessa forma, uma dedução fiscal apenas parcial. Essa diferenciação entre os dois artigos, [é] estabelecida apenas a partir de 1999, com a Lei 9.874/99 [...] Assim, enquanto o percentual de dedução fiscal para os projetos passíveis de enquadramento pelo Art. 18 é de 100% do valor aportado (dedução integral), a dedução para os projetos pelo Art. 25 é apenas parcial, com percentuais que variam entre 30% a 80%, dependendo da natureza jurídica do incentivador (pessoa física ou pessoa jurídica) e do tipo do incentivo (doação ou patrocínio).

13 IKEDA, Marcelo. **O Impacto da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual no processo de “retomada” do cinema brasileiro**. In: II ENCONTRO INTERNACIONAL DE DIREITOS CULTURAIS, 2., 2013, Fortaleza: UFC. Disponível em: <<http://www.direitosculturais.com.br/download.php?id=71>> acesso em 25 de maio de 2016.

O mecanismo para o patrocínio a filmes de longa-metragem de ficção foi posteriormente substituído pelo Artigo 1ºA da Lei 8.685/93¹⁴. Apesar de bem recebido, os cineastas não viam o PRONAC como suficiente para estimular a produção, que continuava espantosamente menor que na década anterior¹⁵, o que gerou uma pressão para que se elaborasse uma legislação específica.

Inicia-se então uma mobilização para que o Estado fomentasse os filmes diretamente, o que ocorre com o decreto 575¹⁶, que determina a transferência do dinheiro da Embrafilme para a Secretaria da Cultura e sua utilização na realização de filmes através do Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro, uma grande vitória para o setor, que permitiu a volta no crescimento da produção. Também foi constituída uma Comissão de Cinema, que reaproximou o governo do campo cinematográfico.

Em 29 de dezembro de 1992, Fernando Collor renunciou à presidência após as denúncias de corrupção, a abertura do processo de impeachment e o movimento dos caras-pintadas em resposta ao fracasso do Plano Collor. Assume a partir de então o seu vice, Itamar Franco.

Itamar restabeleceu o MinC e criou a Secretaria do Desenvolvimento Audiovisual, que se ocuparia da legislação e da política cinematográfica como um todo. Em 20 de junho de 1993 foi promulgada a lei 8.685/93¹⁷, que ficou conhecida como lei do Audiovisual. A lei retomou a participação do Estado na produção audiovisual de forma mais intensa. Um dos estímulos se dava pela dedução de investimentos feitos em produções independentes, na compra de cotas negociadas no mercado de capitais. Por conta disso, financiar a produção de filmes via dedução no imposto de renda passou a ser altamente vantajoso, além de garantir um retorno financeiro para o investidor no Art. 1º da lei.

14 Lei 8.685, de 20 de junho de 1993.

15 Segundo dados oficiais apresentados no **Diagnóstico Governamental da Cadeia Produtiva do Audiovisual**, Brasília: SAV/MinC. 2000: A média de produção cinematográfica na década de 1980 era de 80 filmes por ano, enquanto em 1990 foram lançados 7 filmes; em 1991 10 filmes; e em 1992 apenas 3 filmes.

16 Decreto nº 575, de 23 de junho de 1992.

17 Lei 8.685, de 20 de junho de 1993.

Alógica desse novo mecanismo o transformou em prioridade para os investidores, o que reduziu a lei Rouanet a um possível complemento no investimento feito na lei do Audiovisual. Também são essenciais para o fomento do setor os artigos 1ºA, 3º e 3ºA; que constituem, segundo resume a ANCINE¹⁸:

Lei do Audiovisual/ Artigo 1ºA

O mecanismo substituiu o dispositivo da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91) para o patrocínio a filmes de longa-metragem de ficção, mas foi regulamentado de forma a permitir o incentivo a outros segmentos da indústria audiovisual, como a distribuição, a exibição, a preservação e a infraestrutura de serviços.

Lei do Audiovisual/ Artigo 3º

Foi criado para propiciar a associação entre produtoras brasileiras independentes e distribuidoras estrangeiras que atuam no país. Permite que essas empresas apliquem em filmes brasileiros de produção independente 70% do Imposto de Renda incidente sobre as remessas ao exterior decorrentes da exploração comercial de produtos no Brasil.

Lei do Audiovisual/ Artigo 3ºA

Inserido na Lei do Audiovisual pela Lei 11.437/06, possibilita a associação entre empresas de TV aberta e por assinatura e produtoras brasileiras independentes, por meio do investimento de parte do Imposto de Renda (até 70%) incidente sobre a remessa para o exterior de recursos oriundos da comercialização de conteúdo estrangeiro no país.

Em 1996 foi alterada a lei do Audiovisual, através da medida provisória 1.515¹⁹, que aumentou no limite a ser deduzido do imposto de renda das empresas de 1% para 3%; dobrou o limite de captação de R\$1,5 milhão para R\$ 3 milhões; e reduziu a verba destinada para a contrapartida de 40% para 20% do valor total do projeto. Em 1997 foi permitido incluir nos projetos valores destinados a empresas ou corretores responsáveis pela captação de recursos – atuando como intermediários entre os cineastas e as empresas patrocinadoras – em até 10% do orçamento total.

Além da aprovação da lei do Audiovisual, foi lançado o Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro, que disponibilizou os recursos que seriam destinados à Embrafilme. Tais recursos foram distribuídos em 41 prêmios para a produção de filmes, que variavam

18 ANCINE – Agência Nacional de Cinema, disponíveis na **Carta de Serviços** do site da agência. <<http://www.cartadeservicos.ancine.gov.br/>>.

19 Medida Provisória 1.515-2, de 10 de outubro de 1996.

de US\$ 17 mil para curtas-metragens a US\$ 120 mil para longas-metragens, dos quais 4 deveriam ser dirigidos por estreadores. Dessa forma, seria promovida uma maior pluralidade de realizadores²⁰.

No mesmo período, o Ministério da Cultura lançou o Certificado de Investimento Audiovisual, com o objetivo de viabilizar a eficácia da lei recentemente aprovada. O certificado seria semelhante a uma ação na bolsa de valores: o produtor lançaria seus papéis na Comissão de Valores Mobiliários, e, através de agentes financeiros, permitiria sociedade no filme, com a emissão dos certificados²¹. Esse mecanismo poderia ser utilizado também para ampliar o circuito exibidor, a distribuição e a infraestrutura de indústrias relacionadas ao cinema.

Na lei Rouanet houve uma mudança na alíquota de dedução do imposto de renda (que passou de 2% para 5%); passou a ser reconhecida a função de agente cultural, que pôde ter seus custos reconhecidos nos orçamentos; ocorreu a extinção de prazos para a inscrição de projetos, permitindo que os mesmos pudessem ser inscritos em qualquer época do ano; e a avaliação dos projetos passaram a acontecer em 60 dias.

Segundo levantamento da revista eletrônica *Contracampo*²², cerca de 114 cineastas filmaram seus primeiros longas-metragens entre 1995 e 2003, além dos diretores veteranos que puderam retomar sua produção no período. Os estímulos permitiram uma abertura do campo cinematográfico para uma diversificação de realizadores, inclusive com um crescimento inédito no número de filmes dirigidos por mulheres e de diretores de fora do Sudeste do país.

A associação frequente feita entre o Cinema da Retomada e o governo FHC se dá por conta de sua fase de maior sucesso de público e de crítica, entre 1995 e 1998, que corresponderam ao primeiro mandato do então presidente. Nesse período, foram lançados 81 longas-metragens, dos quais 3 foram indicados ao Oscar - além de retomar exponencialmente a participação em grandes festivais como Veneza, Berlim e Cannes;

20 BRANT, Leonardo. **O poder da cultura**. São Paulo: Peirópolis, 2009. passim.

21 MinC – Ministério da Cultura, disponível na aba **Renúncia de Receita** no portal do ministério. <<http://www.cultura.gov.br/renuncia-de-receita>>.

22 “Dicionário: os 114 cineastas estreadores após 1995”. Revista eletrônica **Contracampo** nº 52, Agosto/Setembro de 2003 <www.contracampo.com.br>.

acumulando mais de 60 prêmios internacionais²³. Foi também nesse período que alguns filmes alcançaram mais de 1 milhão de espectadores, fenômeno que ainda não havia acontecido na década.

Passada a fase de euforia, as políticas de incentivo começaram a encontrar obstáculos: na imprensa surgiram denúncias de fraudes e o processo de privatização das empresas de telecomunicações – responsáveis por grande parte do investimento no cinema brasileiro através das leis de incentivo – prejudicou os produtores.

Por conta das perspectivas ruins para os anos seguintes, a classe cinematográfica voltou a pressionar o Estado para que se implantassem outras formas de apoio e fomento ao cinema nacional. O governo buscou o incentivo em outras esferas ao desenvolver programas como o Mais Cinema, que contava com o apoio do BNDES, Banco do Brasil e SEBRAE para disponibilizar um crédito que poderia ser utilizado como uma forma de empréstimo para produtores, distribuidores e exibidores. Também surge um programa de apoio à comercialização de filmes – para auxiliar produtoras e distribuidoras – que disponibilizou verbas para marketing nacional. Foram abertos editais de fomento direto para novos talentos, curtas-metragens, documentários e longas-metragens autorais²⁴.

216

Outra modificação para controle da produção foi implantada em março de 2000, quando o governo passou a exigir que os filmes contratassem empresas de auditoria para acompanhar a utilização do dinheiro captado e elaborar a prestação de contas, com o objetivo de passar uma maior credibilidade aos patrocinadores que estavam receosos em investir após as denúncias na mídia²⁵.

No segundo semestre de 2001 é assinada pelo presidente da república uma medida provisória com diretrizes que deveriam ser implantadas para a política cinematográfica. A nova legislação criou a Política Nacional do Cinema (PNC), que tinha como objetivo garantir uma maior estabilidade de toda a cadeia – da produção à exibição –; o Conselho Superior

23 MinC – Ministério da Cultura, **Diagnóstico Governamental da Cadeia Produtiva do Audiovisual** Brasília: SAV/MinC, 2000, apêndice 9, p. 67 – 69.

24 MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à Criação da Ancine**. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. p. 132.

25 MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à Criação da Ancine**. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. p. 136.

de Cinema, responsável pela elaboração de políticas, composto por representantes de ministérios e agentes do setor; e a Agência Nacional de Cinema (ANCINE), que passaria a ser responsável pela regulação e fiscalização de todos os âmbitos do cinema e cobrança de impostos.

Foi prevista a criação de três programas para o investimento no setor audiovisual. O primeiro é o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE) – um dos mecanismos que recebem recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) que, segundo explicação da agência²⁶, contempla as seguintes áreas: produção de obras cinematográficas de longa-metragem; produção de longa-metragem via distribuidora; comercialização de obras cinematográficas de longa-metragem; complementação à produção de longa-metragem; projetos de produção de longa-metragem com propostas de linguagem inovadora e relevância artística; coprodução com países da América Latina. A divisão dos recursos é feita através de editais específicos divididos em linhas. O segundo é o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) – mecanismo que foca suas ações na televisão e também recebe recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Por último há o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PROINFRA). Todos estes programas estão previstos no art. 47 da MP, uma vez que o § 2º dispõe que cabe à ANCINE aplicar e fiscalizar os recursos, estes originados do Fundo Nacional da Cultura, especificamente do Fundo Setorial do Audiovisual, ao qual é destinada a arrecadação do CONDECINE. Nesse momento, o Estado voltou a se responsabilizar pelos dados e relatórios produzidos na fiscalização através do Sistema de Informações e Monitoramento da Indústria Cinematográfica e Videofonográfica. Voltou a ser instituída também a cota de tela.

A ANCINE tem até hoje um papel crucial na cadeia cinematográfica, principalmente por conta do recolhimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE).

26 FSA – Agência Nacional de Cinema, disponíveis na aba **Programas** do site da agência. <<http://fsa.ancine.gov.br/programas/prodecine>>.

Foi dobrado novamente o limite de aprovação dos valores incentivados de R\$ 3 milhões para R\$ 6 milhões, em casos de uso simultâneos dos artigos 1º e 3º da lei do Audiovisual, além de reduzir de 20% para 5% o percentual de contrapartida privada dos projetos. Outra mudança fundamental foi a autorização do uso combinado das leis do Audiovisual e Rouanet em um único projeto.

Foi instituída a aplicação da CONDECINE para toda a cadeia cinematográfica, da produção à distribuição, além de uma modalidade específica para programadores estrangeiros de TV por assinatura: o art. 39, X, prevê um incentivo, conforme Cesnik²⁷, para coprodução de obras cinematográficas de curta, média e longa-metragem; a programadora fica isenta do pagamento da taxa e poderá adicionar à grade de programação nacional e internacional estes produtos audiovisuais.

Marson²⁸ apresenta os primeiros resultados da aplicação dos novos mecanismos:

No período compreendido entre 1999 e 2002 estrearam em circuito comercial mais de 100 filmes brasileiros, de variados gêneros, formatos e temáticas. Produzida pela Globo Filmes *O Auto da Compadecida* (Guel Arraes, 2000) que atingiu mais de 2 milhões de espectadores, e o polêmico drama *Cidade de Deus* (Fernando Meirelles e Kátia Lund, 2002) que ultrapassou a marca de 3 milhões de espectadores, números que não haviam sido conseguidos por nenhum filme nacional desde o início da década de 90. Em termos comparativos, o maior sucesso até então, *Central do Brasil*, teve um público de 1,5 milhões de espectadores, mesmo após as indicações ao Oscar.

A Medida Provisória nº 2.228-1 também instituiu outras providências, como a criação dos mecanismos de benefício das programadoras (art. 39, X da MP), os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINEs) (art. 41) e o Prêmio Adicional de Renda (art. 54). Os FUNCINEs são fiscalizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), como demonstra Cesnik²⁹, e administrados por instituição financeira

27 CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do incentivo à cultura**. 2.ed. Barueri, SP: Manole, 2007. passim.

28 MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada**: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à Criação da Ancine. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. p. 17.

29 CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do incentivo à cultura**. 2.ed. Barueri, SP: Manole, 2007. passim.

autorizada pelo Banco Central. O investidor participa de uma carteira de investimento, não de um projeto específico, e os projetos que tenham intenção de financiamento em algum FUNCINE deverão passar pela aprovação da ANCINE.

O Prêmio Adicional de Renda, previsto no art. 54 da medida provisória em questão, tem o objetivo de premiar empresas de produção, de distribuição e de exibição, envolvidas em obras cinematográficas brasileiras independentes de longa-metragem que tiveram êxito de bilheteria. O prêmio se dá através de apoio financeiro para investimentos no setor audiovisual, que deverão ter sua destinação proposta pela empresa premiada e aprovada pela ANCINE.

O Fundo Setorial do Audiovisual é uma medida criada pela lei 11.437³⁰ e regulada pelo decreto nº 6.299³¹, na passagem do primeiro para o segundo mandato do governo Lula, e corresponde a uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura – o setor cinematográfico, devido à sua organização, é o único na cultura que possui uma categoria específica. A criação do fundo representa um marco na política de fomento ao campo audiovisual no Brasil, pois aumentou a abrangência da atuação do Estado de forma direta e tomou de volta a responsabilidade sobre o investimento das verbas públicas, que, em nível federal, estavam nas mãos da iniciativa privada; além de alcançar toda a cadeia produtiva ao poder ser usado na produção, distribuição, exibição e infraestrutura através dos programas já mencionados da ANCINE³².

Os recursos proveem de diversas fontes do Orçamento da União, mas a principal é a arrecadação da CONDECINE e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL). A ANCINE³³ explica a arrecadação:

A Condecine tem como fato gerador a veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras audiovisuais com finalidade comercial e, a partir da [Lei 12.485/11](#), passou a ser devida pelos prestadores de serviços que se utilizem de

30 Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006.

31 Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007.

32 FSA – Agência Nacional de Cinema, disponíveis na aba **Introdução** do site da agência. <<http://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/introducao>>.

33 Ibid. disponível na aba **Fontes e Receitas** do site da agência. <<http://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/fonte-de-receitas>>.

meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais, tais como as empresas de telecomunicações e operadoras de televisão por assinatura (serviço de acesso condicionado).

Além destas, o FSA aufere receitas decorrentes da cobrança de taxas e multas e do produto de rendimento de aplicações financeiras.

A disponibilização desses recursos no Fundo o transformaram, hoje, no mecanismo dominante para incentivo e fomento à indústria cinematográfica.

Após 5 anos em discussão no Congresso Nacional, a lei 12.485³⁴ é aprovada em 2011, durante o primeiro ano de mandato da presidente Dilma Rousseff, com a proposta de valorizar o produto audiovisual produzido no Brasil estimulando a sua circulação. Em resumo, a lei estabelece a obrigação de programação de conteúdos brasileiros em canais com espaço qualificado. Sua absoluta importância decorre do fato de convergir a produção independente e a televisão através da regulação, mesmo que, a princípio, apenas em canais de televisão por assinatura. Tal convergência fazia parte das demandas da classe cinematográfica desde a década de 1990.

A ideia da lei é criar condições para o desenvolvimento da produção local ao garantir uma parcela do mercado, a fim de propiciar o surgimento de um polo produtor de conteúdo audiovisual. A demanda criada é de 3 horas e 30 minutos semanais de conteúdo nacional em horário nobre, das quais metade deve ser proveniente de produtoras brasileiras independentes, número este inédito na história das políticas de incentivo.

BALANÇO DO PERÍODO E PERSPECTIVAS FUTURAS

A análise dos ciclos da produção cinematográfica no Brasil está intimamente ligada à análise da relação entre os cineastas e o Estado brasileiro. Em 1932 foi criada a primeira lei federal de tutela do cinema brasileiro e, desde então, incontáveis propostas foram apresentadas, tanto por cineastas quanto pelos governos que se sucederam, para alavancar o cinema enquanto atividade integral e independente. Entre as décadas de 1960 e 1970 houve uma consolidação da indústria cultural e os diferentes campos do audiovisual se desenvolveram de forma desassociada; enquanto a televisão e a publicidade se agregaram, o cinema cresceu independente. Houve uma forte atuação do Estado nos três casos, porém com políticas distintas: para a televisão, foram propiciadas as concessões

34 Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011.

públicas e incentivada a criação de grandes redes com o barateamento de equipamentos e investimentos em tecnologia; para o cinema foi criada a Embrafilme; e para a publicidade foram investidos altos valores em publicidade oficial. Como houve uma ligação forte entre a publicidade e a televisão, sua consolidação e manutenção, somadas aos estímulos do Estado, foram garantidas. O cinema teve sua produção e distribuição proporcionadas em grande parte pela Embrafilme, mas não conseguiu se estabelecer enquanto indústria autônoma³⁵.

É nítido que a dependência do cinema em relação ao Estado se deu por conta de seu desenvolvimento distante de outros setores do audiovisual. Se as ações da política cultural do período visassem a integração entre televisão, publicidade e cinema (além do fomento direto ao circuito menos comercial), possivelmente o cinema brasileiro teria contado outra história. Contudo, como os cineastas mais renomados conseguiam produzir seus filmes, não houve maior preocupação da classe em reivindicar medidas a longo prazo para tentar garantir uma indústria autossustentável.

Adotar as leis de incentivo como forma de amparar o cinema brasileiro após o encerramento das atividades da Embrafilme gerou bons resultados num primeiro momento, mas não pode ser considerada uma política cinematográfica plena, já que esse modelo de financiamento prioriza apenas uma esfera da cadeia cinematográfica. Ou seja, volta-se a fazer filmes, mas não há uma preocupação com a sua circulação e não é garantido um retorno satisfatório em nível de mercado.

Nos anos 90, a verba utilizada na retomada do cinema nacional ainda vinha do Estado através da dedução de impostos. A maior mudança no período foi a decisão sobre quem iria decidir onde o dinheiro público seria investido, que passou do governo ao mercado e à iniciativa privada. Embora as leis apresentassem o cinema como um “bom negócio” para os patrocinadores, é importante ressaltar que a maior parte dos investimentos no setor vieram de empresas estatais – estimuladas pelo governo federal, a fim de criar uma cultura

35 MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada**: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à Criação da Ancine. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. passim.

de investimentos na cultura em nível nacional. Por isso, empresas como Banco do Brasil, Petrobrás e – durante a década de 90 – as empresas de telecomunicações, passaram a ser as principais investidoras no cinema brasileiro³⁶.

As falhas encontradas nos mecanismos em vigor devem ser avaliadas e corrigidas para proporcionar um maior desenvolvimento do setor. A simples eliminação desses mecanismos pode provocar resultados terríveis, como pode ser observado durante a política do governo Collor. O Estado ainda não se mostra maduro para atender às demandas da classe cinematográfica de maneira satisfatória, o que requer alterações na legislação para que se efetive um sistema de incentivo mais equilibrado.

Algumas questões importantes, que foram constantemente levantadas por profissionais do cinema nos últimos anos são: a necessidade da ampliação dos prazos de vigência dos mecanismos que os possuem, uma vez que se mostraram fundamentais para o crescimento do setor; o estabelecimento de cotas por região do país, já que a maior parte dos recursos se concentra no eixo Rio-São Paulo; a ampla divulgação dos mecanismos para que se atraiam mais empresários interessados em investir no cinema e na cultura como um todo; o incentivo às leis estaduais e municipais, que são vitais para as produções regionais fora do Sudeste; o fim da demora na entrega de recursos na lei da distribuição, pois o processo lento gera prejuízos aos filmes que nela se enquadram; e um maior estímulo e regulação das cadeias de distribuição e exibição como um todo, para que mais pessoas tenham acesso ao cinema nacional.

A aplicação dessas medidas não mudaria o quadro a curto prazo, mas viabilizariam seu progresso a médio e longo prazo. A combinação entre o fomento direto e os estímulos de mercado parecem ser um bom caminho para a organização e manutenção do setor, como no caso do Fundo Setorial do Audiovisual somado às leis de incentivo e da TV Paga, que garantiram os melhores resultados nas últimas décadas. Mesmo as medidas emergenciais tomadas durante a década de 1990 já surtiram bons frutos, pois houve um crescimento no número de filmes produzidos e nos investimentos no setor, além de um aumento do PIB da área e no número de empresas abertas em seus diversos segmentos.

36 MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada**: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à Criação da Ancine. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. passim.

Por esses parâmetros pode-se notar o potencial de fortalecimento da indústria, beneficiada também pelas diferenças entre os realizadores – essenciais para a diversidade do cinema – que possuem diferentes formações, enfoques e que geraram filmes com tópicos distintos.

A lei 12.485 expandiu os horizontes dos produtores em todo o país ao criar uma demanda para os produtos audiovisuais independentes na grade da TV paga e tem sido a grande aposta para os próximos anos. A união entre as medidas federais, estaduais e municipais garantem um melhor aproveitamento dos recursos pelos realizadores, como nos exemplos da Spcine³⁷ (iniciativa da prefeitura de São Paulo) e da Riofilme³⁸ (iniciativa da prefeitura do Rio de Janeiro), iniciativas municipais que possuem grande atuação no principal polo produtor do país. Um novo mecanismo em processo de implementação pelo MinC e que evolui gradualmente é o Sistema Nacional de Cultura (SNC)³⁹, que pretende unificar as políticas públicas entre União, estados e municípios. Esse sistema permitirá uma maior simbiose entre os entes federados e garantirá uma distribuição mais efetiva dos recursos públicos.

Em Curitiba, como em outras capitais fora do Sudeste, a maioria dos filmes produzidos nas últimas décadas foram fomentados pela lei municipal de incentivo à cultura. As ferramentas locais de incentivo são primordiais para a diversidade do cinema, pois permitem a entrada de novos realizadores no mercado e uma aproximação com o público regional. No Paraná também está sendo implantado o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura (PROFICE), que permitirá o escoamento de novos recursos para o audiovisual do estado e poderá preencher a lacuna deixada pelo Prêmio Estadual de Cinema, que não tem sido disponibilizado periodicamente pelas gestões mais recentes.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br>> Acesso em 12 de maio de 2016.

37 Empresa de cinema e audiovisual de São Paulo que atua como um escritório de desenvolvimento, financiamento e implementação de programas e políticas para os setores de cinema, TV, games e web.

38 Empresa que atua nas áreas de distribuição, apoio à expansão do mercado exibidor, estímulo à formação de público e fomento à produção audiovisual, visando o efetivo desenvolvimento da indústria audiovisual.

39 SNC – Ministério da Cultura, disponível na aba **Sistema Nacional de Cultura** no site do ministério. <<http://www.cultura.gov.br/sistema-nacional-de-cultura>>.

BRANT, Leonardo (Org.). **Políticas Culturais**. Barueri, SP: Manole, 2009.

CESNIK, Fábio de Sá. **Guia de incentivo à cultura**. Barueri, SP: Manole, 2007.

ESTEVINHO, Telmo Antônio Dinelli. **Este Milhão é Meu: Estado e Cinema no Brasil (1984-1989)**, 2003. In: MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à Criação da Ancine**. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

IKEDA, Marcelo. **O Impacto da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual no processo de “retomada” do cinema brasileiro**. In: II ENCONTRO INTERNACIONAL DE DIREITOS CULTURAIS, 2., 2013, Fortaleza: UFC. Disponível em: <<http://www.direitosculturais.com.br/download.php?id=71>> acesso em 25 de maio de 2016.

MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à Criação da Ancine**. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/sistema-nacional-de-cultura>> Acesso em 26 de abril de 2016.

NAGIB, Lúcia. **Cinema da Retomada: O depoimento de 90 cineastas dos anos 90**. São Paulo: Ed. 34, 2002.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Marketing Cultural e Financiamento da Cultura: teoria e prática em um estudo internacional comparado**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

Secretaria do Audiovisual. Ministério da Cultura. **Diagnóstico Governamental da Cadeia Produtiva do Audiovisual**. Brasília: SAV/MinC, 2000.

SILVA, J. G. B. R. **Comunicação e Indústria Audiovisual: cenários tecnológicos e institucionais do cinema brasileiro na década de 90**. Porto Alegre: Sulina, 2009.