

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE HISTÓRIA

MILENA ZAHR

"Por aqui é o cinema do terceiro mundo, é um cinema perigoso, divino e maravilhoso": Cinema brasileiro, Estado e Indústria na década de 2010

UBERLÂNDIA

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE HISTÓRIA

MILENA ZAHR

"Por aqui é o cinema do terceiro mundo, é um cinema perigoso, divino e maravilhoso": Cinema brasileiro, Estado e Indústria na década de 2010

Monografia apresentada ao Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência para a obtenção de título de licenciatura e bacharelado em História.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ivete Almeida

UBERLÂNDIA

2021

MILENA ZAHR

"Por aqui é o cinema do terceiro mundo, é um cinema perigoso, divino e maravilhoso": Cinema brasileiro, Estado e Indústria na década de 2010

Monografia apresentada ao Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência para a obtenção de título de licenciatura e bacharelado em História.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ivete Almeida

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Ivete Batista da Silva Almeida

Prof.^a Ms. Carolina Silva de Almeida

Prof.^a Ms. Lorena Alves Gorito

Aos meus pais, pela confiança incondicional, pelo apoio sem limites e pelo incentivo constante. Obrigada por tudo!

*(...) A opinião de que a arte não deve ter nada a ver com política
é, em si mesma, uma atitude política.*

George Orwell

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus professores, ao INHIS e a UFU por essa graduação, por todos os ensinamentos, todo o suporte e por quem eu sou hoje! Não sei o tipo de pessoa que eu seria hoje sem a graduação em História e mundo que ela me abriu. Obrigada professores pela formação e pelo conhecimento compartilhado, com um agradecimento especial a minha orientadora Ivete por toda a paciência do mundo e ao Gilberto, professor que mudou a minha trajetória e me incentivou a ser a pesquisadora que espero ser um dia!

Agradeço a minha família, por me dar a oportunidade de estudar e sempre me incentivar, principalmente a minha mãe pelos braços abertos depois de mais um semestre voltando para casa e pelo beijos soprados quando eu ia embora, por me dar um exemplo para seguir. E para minha irmã, Mariana, minha saudade diária e minha metade improvável, obrigada por ser minha melhor amiga, por todo o apoio, amor e por me fazer saber que nunca estarei só porque tenho você.

Aos meus amigos, toda a minha gratidão e amor por esses anos juntos e pelos que ainda viram, vocês fizeram toda a diferença e amenizaram as dificuldades acadêmicas e os problemas da vida, obrigada pela amizade e pelo companheirismo dentro e fora das aulas, obrigada por terem tornado estes anos inesquecíveis e calorosos de lembrar Marcones, Muniz e Chesca. Ao Tiago e a Ana quero agradecer por serem a minha família de Uberlândia, pelo carinho, amizade e as rodas de conversas com só nós três! Ana, obrigada por chegar comigo ao fim do curso, pelo companheirismo sempre, pela compreensão e sentimentos compartilhados, por cada fim de semestre estressante e cada desacerto da vida que você me ajudou. Ao Afonso, obrigada pela companhia maravilhosa, sintonia e por acreditar tanto em mim, e muito obrigada por sempre falar “vai mimi!”.

E por fim, agradeço à 43ª turma, uma turma que fico muito feliz de ter feito parte e pelos anos incríveis de graduação, boa sorte amigos!

RESUMO

O cinema brasileiro ainda é condicionado por dois fatores estruturantes: as políticas públicas de Estado (ou a falta destas) e pelo imperialismo da indústria cultural estadunidense, e pensando a atualidade da temática o principal objetivo desta monografia é analisar a relação entre cinema e Estado brasileiros na década de 2010, partindo da ação estatal realizada através das políticas públicas de cinema e da Agência Nacional do Cinema, Ancine. A pesquisa irá refletir sobre o papel de uma agência estatal nas disputas culturais, econômicas e políticas que a indústria cultural desperta e investigar sua atividade entre as alternâncias governamentais da década de 2010, que abarca a política cultural petista dos mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), a ruptura do mandato de Michel Temer (2016-2018), e o primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro (2019), encerrando a década neste ano devido a ruptura que a pandemia de coronavírus representou para o cinema nacional e internacional e as novas questões que trouxe.

Palavras-chave: Cinema; Estado; ANCINE; Políticas Públicas; Indústria Cultural.

ABSTRACT

The Brazilian cinema remains conditioned by two structuring factors: State public policies (or the lack thereof) and the imperialism of the US cultural industry. Therefore, considering the topicality of the theme, the main purpose of this monography is to analyze the relation between the Brazilian cinema and the State in the 2010s, starting from the state action carried out through cinema public policies and the Brazilian National Cinema Agency, Ancine. The research will ponder about the role of a state agency in the cultural, economic, and political disputes that the cultural industry incites, in addition to investigate its activeness between the governmental alternations of the 2010s decade, which encompass the PT's cultural policy of the mandates of President Dilma Rousseff (2011-2016), the fracture of Michel Temer's term (2016-2018), and the first year of Jair Bolsonaro's term (2019), ending the decade in this year due to the rupture that coronavirus pandemic represented for national and international cinema and the new issues brought by it.

Keywords: Cinema; State; ANCINE; Publics Policies; Cultural Industry.

SUMÁRIO

Introdução:	9
Capítulo 1: Quando o cinema se torna assunto de Estado	18
1.1: A infância do cinema brasileiro	19
1.2: A Era Vargas e a modernização cultural	24
1.3: A politização do cinema na década de 50 e 60	35
1.4: Os anos Embrafilme	39
1.5: Pós-retomada e a criação da Ancine	48
Capítulo 2: A Ancine e o cinema brasileiro na década de 2010	56
2.1: A Ancine	57
2.2: O governo de Dilma Rousseff	72
2.3: Pós Golpe – 2016 a 2018	83
2.4: A Ancine e o Bolsonarismo	87
Considerações Finais:	92
Referências Bibliográficas	97

Introdução:

Um breve olhar pela historiografia sobre cinema brasileiro aponta dois fatores determinantes para o seu desenvolvimento durante o século XX: o papel, às vezes central, que o Estado teve nesse processo e a presença maciça de filmes estrangeiros no circuito exibidor já no início das atividades cinematográficas no país. Desde 1932, quando o então chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, estabeleceu a legislação que daria origem a cota de tela, determinando a exibição de um curta nacional antes de todo longa metragem, o contexto é semelhante; a relação entre o Estado e o cinema é ativa (alternando momentos de aproximação e afastamento desde que Vargas inaugurou a era das políticas culturais de Estado,) e as salas de exibição ainda transmitem majoritariamente filmes importados.

A historiografia, que nessa área se distingue pelo seu cunho nacionalista, buscava “demonstrar quais as razões estruturais que sufocavam o cinema brasileiro, impedindo sua industrialização e sua maturidade estética, razões essas que, via de regra, tinham como único responsável o filme estrangeiro e seus aliados” (AUTRAN, 2007, p 11), então, para gerações de historiadores que buscavam estabelecer um projeto e historiografia do cinema nacional, o filme estrangeiro representava a soberania da indústria cultural estrangeira sobre a cultura e mercado brasileiros, sufocando as tentativas privadas e públicas de investimento na área. A história construída para o cinema deu a ele um caráter de resistência cultural à tal dominação, e da sua trajetória de desenvolvimento, ou a “trajetória no subdesenvolvimento”¹ deriva uma historiografia que busca a emancipação desse cinema.

Arthur Autran dividiu essa produção historiográfica em quatro fases: “Proto-história”, “Historiografia Clássica”, “Historiografia Universitária” e a “Nova História Universitária” (2007, p. 17). A “Proto-História” seria o período entre a chegada do cinema ao Brasil, em 1896, até a década de 50. Os trabalhos pioneiros buscavam seus princípios e fundadores, já afirmando suas expectativas e projetos de cinema, buscando simultaneamente um passado e um futuro para ele.

Na década de 50 a cultura cinematográfica se expande pelo país, intensificando a atividade de críticos cinematográficos em revistas, jornais e cineclubes, que pensaram o lugar do cinema brasileiro e seu papel periférico nas estruturas do cinema mundial. Os principais nomes da historiografia desse período são Adhemar Gonzaga, Carlos Ortiz, Benedito J. Duarte,

¹ Referência a um dos livros mais famosos sobre cinema brasileiro, “Cinema: trajetória no subdesenvolvimento, de Paulo Emílio Salles Gomes, lançado em 1980 e que marca os estudos sobre cinema no país.

Alex Viany, Paulo Emílio Salles Gomes e José Roberto D. Novaes, que curiosamente não eram historiadores, pois foram os produtores, diretores, jornalistas, críticos e escritores, que iniciaram as primeiras reflexões sobre o tema, preenchendo o vácuo (sentido até hoje) entre o início das atividades cinematográfica no país e o da sua historiografia.

A publicação da “Introdução ao cinema brasileiro” de Alex Viany em 1959, inicia a Historiografia Clássica. Publicada pelo Instituto Nacional do Livro, um órgão do Ministério da Educação e Cultura, mostrou a melhoria no status social do cinema e os interesses estatais/educacionais que mobilizava. Essa historiografia foi marcada pela crítica a parte da produção cinematográfica brasileira; principalmente as chanchadas cariocas, pela construção da história do cinema, a reflexão sobre o papel do Estado e deu continuidade à militância contra a dominação estrangeira do mercado nacional.

Na década de 60 as universidades abraçam o cinema como fonte e objeto de estudo, e no fim do decênio inicia-se para Autran o que ele considera a “Historiografia Universitária”. Ocorreu a criação dos primeiros cursos universitários de cinema, aumentando a demanda por teoria e história, e os professores desses cursos foram responsáveis pelas primeiras pesquisas históricas e acadêmicas sobre o tema. Paulo Emílio migra para a universidade criando núcleos pioneiros de pesquisa cinematográfica no país, primeiro na Universidade de Brasília, em Brasília, Distrito Federal e depois na USP, em São Paulo, São Paulo.

A teoria assume um tom mais questionador e se possivelmente ainda mais crítico e militante, com o grande destaque para Glauber Rocha, um dos idealizadores do Cinema Novo. A “Revisão crítica do cinema brasileiro”, que ele publicou em 1963, elabora uma historiografia baseada no projeto cinemanovista, em oposição ao cinema industrial e pela busca de uma identidade nacional. Ele também reflete sobre a estética dos filmes brasileiros, em comparação aos filmes estrangeiros industrializados, e como a linguagem fílmica se desenvolve num país carente de recursos, defendendo o cinema de autor anti-imperialista e com características autênticas. Outro marco para a historiografia universitário é o lançamento da obra “Cinema: uma trajetória no subdesenvolvimento”, de Paulo Emílio, em 1980. O livro aborda a dependência ideológica e cultural do cinema brasileiro dominado pelo norte-americano, e a luta anticolonialista está presente, guiada para a construção de uma história nacionalista e militante, apontando as dicotomias entre os ocupados e os ocupantes, pois escrever sobre o cinema brasileiro era lutar pela sua existência.

A Nova Historiografia Universitária, iniciada em 1995 com a publicação da "Historiografia clássica do cinema brasileiro" de Jean-Claude Bernardet, transformou o cenário teórico. Ele reflete sobre a produção historiográfica, revisando seus conceitos, recortes, mitos e

aprofunda suas antigas críticas cinematográficas, questionando a ideologia dominante da historiografia de até então; que coloca o cinema brasileiro condicionado e refém do filme estrangeiro, teoricamente o maior obstáculo para o seu desenvolvimento. De acordo com o historiador, essa dicotomia seria limitante, encobrindo outras formas de análise e objetos para se entender o cinema, e sugere novos temas para além dessa oposição.

Aqui concordamos com Bernardet, a presença do filme estrangeiro no nosso mercado exibidor não é o único fator condicionante do cinema brasileiro, mas por outro lado essa presença é uma realidade até hoje, e continua a influenciar as estruturas cinematográficas daqui. Não é difícil atestar a atualidade desses fatos, em qualquer ano escolhido para análise é possível observar essa dominação mercadológica persistente. Em 2019 por exemplo, dos 447 filmes lançados no circuito comercial apenas 167 eram brasileiros. Menos de um terço das produções, a bilheteria arrecadada por filmes brasileiros equivaleu a somente 11,5% dos totais da venda de ingressos no país, com 88,5% arrecadado por filmes estrangeiros. Mais um dado exemplar é o do público geral, dos 176.433.168 milhões de espectadores no total, somente 24.077.751 milhões assistiu à filmes nacionais, uma diminuição em comparação ao ano anterior; em 2018 o público nacional havia sido de 24.239.873 milhões, e enquanto o público de filmes nacionais diminuiu cerca de 160 mil o de estrangeiros cresceu mais de 11 milhões no mesmo período.² Como não poderia ser diferente nesse contexto, os maiores públicos também foram de filmes estrangeiros; das vinte maiores bilheterias do ano dezesseis são de filmes estadunidenses, e as quatro restantes brasileiras, com a maior bilheteria nacional aparecendo apenas em sétimo e condizente com o monopólio das *majors*³ norte-americanas no cinema mundial.

Dessa pequena amostra do sistema exibidor atual, ainda ocupado pela indústria estrangeira, concluímos que a problemática proveniente da dicotomia filme nacional/filme estrangeiro, ou ocupantes/ocupados ou colonizadores/colonizados, presente na historiografia sobre o cinema permanece. Os conceitos, abordagens e metodologia mudaram, mas é inegável a persistência desses dois fatores que continuam a delinear o cinema brasileiro; a indústria estadunidense e o Estado.

Hoje, a relação entre cinema e Estado é mediada pela Agência Nacional de Cinema, Ancine, criada em 2001 para reverter a situação lamentável em que o cinema se encontrava

² Dados retirados do Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro – 2019, um relatório disponibilizado pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE), com dados referentes ao mercado cinematográfico.

³ As “majors” são grandes conglomerados de mídia, com estúdios, produtoras, distribuidoras, jornais, canais, serviços de streaming e afins dos EUA. As cinco maiores majors, conhecidas como *Big Five* (Walt Disney Pictures, Warner Bros. Pictures, Universal Pictures, Columbia Pictures e Paramount Pictures) além de internamente concentrarem entre 80 e 85% da renda arrecada, no mercado mundial não estão muito atrás.

devido às políticas neoliberais da década passada. Nos anos seguintes à extinção da Embrafilme em 1990 pelo Programa Nacional de Desestatização do governo Collor, o Brasil ficou pela primeira vez em muito tempo sem um órgão estatal de apoio ao audiovisual, e a produção nacional quase desapareceu. Para termos uma ideia, durante a década de 80 eram lançados em média cem longas metragens por ano, mas com o fim da Embrafilme a produção chegou a ser apenas quatro ou cinco filmes por ano no início dos anos 90, e o espaço vago no mercado exibidor foi, é claro, preenchido pelas distribuidoras estadunidenses. Para reverter a situação catastrófica, o presidente à época, Fernando Henrique Cardoso, criou a Ancine em resposta à demanda dos trabalhadores do mercado cinematográfico, que pediam por um órgão de apoio e regulação, atestando sua necessidade para a sobrevivência do cinema e relembrando o sucesso que havia sido a parceria entre Estado e cinema durante os anos Embrafilme.

Assim a Ancine foi criada como um órgão para apoio e desenvolvimento do mercado audiovisual nacional, e entre as suas atribuições estão a regulamentação, fomento e fiscalização da produção. A agência foi importantíssima para a retomada do cinema, junto com as novas leis sobre audiovisual, garantindo a continuidade da produção cinematográfica brasileira desde a sua criação. Completando 20 anos de existência, a Ancine lida agora com distúrbios políticos internos, pois o governo do presidente Jair Bolsonaro, além dos cortes orçamentários constantes e do não repasse de verbas, ainda ameaça a autonomia da agência. Desde a sua posse, a agência já foi drasticamente alterada, e a extinção do Ministério da Cultura, o qual a Ancine era vinculada, inaugurou o projeto cultural bolsonarista, autoritário como o restante de seu governo, ameaçando a agência com censura e extinção.

Como exposto até agora, o cinema brasileiro continua pautado por esses dois fatores: o Estado e a produção estrangeira, com essa questão sendo bastante analisada pela historiografia, mas não esgotada. Pensando na dinâmica entre a indústria cultural do século XXI (e as configurações atuais do cinema mundial e nacional) e o Estado, que a partir de políticas públicas culturais chegou a garantir em vários momentos a sobrevivência do cinema brasileiro, pode a indústria cultural ser a mesma, com o Estado não sendo mais o mesmo estado varguista ou o ditatorial que criou a Embrafilme em 1969? Por que, depois de tanto tempo, o filme estrangeiro ainda domina o nosso mercado apesar de toda a legislação, produção, incentivos e regulações? É ele ainda o grande empecilho? Como a era da sétima arte é por excelência a era da indústria cultural e conforme a linguagem e a atividade cinematográficas se articularam em estreita ligação com a tecnologia e o modo de produção industrial, não podemos compreender como funciona a dominação cultural e econômica estrangeira sem entender as suas estruturas.

Na definição de Bernardet, o cinema é mais do que a projeção do filme, é um ritual complexo com “a publicidade, pessoas e firmas estrangeiras e nacionais que fazem e investem dinheiro em filmes, firmas distribuidoras que encaminham os filmes para os donos das salas e, finalmente, estes, os exibidores, que os projetam para os espectadores que pagaram para sentar numa poltrona e ficar olhando as imagens na tela. Envolve também a censura, processos de adaptação do filme aos espectadores que não falam a língua original” (BERNARDET, 2017, posição 41), resultado de uma estrutura global de comércio, indústria e controle. Um dos seus diferenciais que permitiram sua soberania comercial no meio cultural é que ele permite uma quantidade infinita de cópias; os filmes podem ser copiados quantas vezes necessário e em número teoricamente ilimitados, então um mesmo filme pode ser reproduzido por vezes ilimitadas para públicos ilimitados, potencializando o retorno financeiro e possibilitando que poucas empresas dominem o mercado. Esse aspecto permitiu uma expansão comercial extraordinária desde seus primórdios no fim do século XIX, devido ao seu potencial econômico em poucas décadas se ergueu uma indústria cinematográfica gigantesca, criando a já familiar para nós, massificação da imagem.

Do potencial científico para o potencial de entretenimento, o cinema é um campo de possibilidades, podendo ser aproveitado para fins diversos, como o artístico e cultural, ideológico, publicitário, educativo, jornalístico e político. Devido a essa natureza ímpar, antes mesmo que a linguagem cinematográfica se articulasse completamente, o cinema já era utilizado como ferramenta política e ideológica, sedimentando-o como a grande arte da modernidade, e nada mais apropriada que uma arte apoiada na máquina e tecnologia. Assim, o cinema e a indústria cultural escancaram as portas para uma nova fase da história humana, de produção, reprodução e comercialização artística.

O conceito de indústria cultural foi criado por Theodor Adorno e Max Horkheimer, teóricos da Escola de Frankfurt, um grupo vinculado ao Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, na Alemanha, composto por marxistas estudiosos da cultura, principalmente sobre as repercussões do capitalismo no mundo das artes. Para eles o que representa a indústria cultural é a produção cultural em massa, já que a lógica capitalista se estendeu aos mundos das artes, que ganham uma nova concepção de produção e consumo.

A indústria cultural surgiu num contexto ocidental específico do século XIX, quando a revolução industrial, o capitalismo liberal, a sociedade de consumo, a massificação da arte e dos meios de comunicação criaram as suas bases, consolidadas no século seguinte com o capitalismo monopolista, quando os grandes conglomerados de produção e distribuição de mídia que surgem no século XX representam a estruturação definitiva dessa indústria. Ela

transformou a cultura em produto, e o distribui pelos meios de comunicação de massa, não só o cinema, mas tudo passível de comercialização, como a literatura, a música, o teatro; massificados através de meios como o rádio, jornal, tvs, salas de exibição e afins. Para Teixeira Coelho, o que define a indústria cultural é que a cultura industrializada perde seu valor de uso e ganha valor de troca, uma vez que o grupo que a produz não é o que a consome (COELHO, 1989, p.7), a arte deixa de ser um fim para se tornar um meio.

Para os primeiros teóricos sobre a indústria cultural, entre seus fundamentos, além do lucro como religião, estaria a propagação ideológica e a alienação das “massas”. Através de seus produtos a indústria dissemina a ideologia conservadora, burguesa e capitalista, para a manutenção da ordem e reforçamento das normas sociais, dessa forma transformando a cultura em uma ferramenta dos interesses das classes dominantes, os legitimando ao fazer as classes dominadas os aceitarem e se identificarem com eles. Os produtos culturais dessa indústria alienam os espectadores da realidade pois são anestésiantes, homogêneos, criam realidades padronizados para agradar todos, para potencializar a propaganda e o consumo acrítico, enquanto tentam transformar os espectadores em cidadãos igualmente acríticos. Resumidamente, a indústria cultural serve às elites e funciona como um controle individual que garante a continuidade social.

Desde o início imperialista, para cumprir seus objetivos de lucro e propaganda ideológica, a indústria cultural sufoca culturas e formas alternativas de produção e consumo artístico no mundo todo, até já se autoconsumiu quando a indústria cultural estadunidense dominou a europeia no período entre as guerras mundiais e até hoje é predominante no mercado mundial de produtos culturais. Por isso é uma indústria monopolista, baseada em grandes conglomerados de mídia que estão constantemente se fagocitando, como por exemplo as *Big Five*, as cinco principais majors dos EUA que são responsáveis por pelo menos 80% da produção cultural de lá.

A articulação dessa indústria em escala global e seu imperialismo econômico-cultural, culminou na intensificação dos intercâmbios culturais enquanto outros países são induzidos a consumir seus produtos, com a crescente importação e exportação de filmes. Muitos países além do Brasil também vivem essa inundação econômica-cultural, principalmente a cinematográfica; esse processo prejudicou a consolidação de uma indústria cinematográfica própria aqui e em outros lugares, impondo limites econômicos para seu crescimento ao dominar os mercados exibidores, com cinemas menos industrializados sufocados pelo industrial. Isso não ocorre somente entre países ricos dominando pobres da periferia do capitalismo, mas até entre países centrais e anteriormente dominantes podem ter seus mercados ocupados, como o

exemplo dos europeus dado anteriormente - não à toa hoje muitos países utilizam medidas protecionistas para a manutenção de seus cinemas nacionais, inclusive alguns dos mais ricos da Europa, para frear de alguma forma a indústria avassaladora dos Estados Unidos.

O Brasil então não é exceção no assunto, e o Estado é obrigado a intervir nesse contexto, para proteger seu setor cinematográfico e dar suporte a sua produção cultural. Como representante do Estado no meio cinematográfico, a Ancine é um observatório privilegiado da política cultural governamental e sua resposta à ação da indústria cultural já que a agência é um dos meios de enfrentamento a essa situação, ou deveria ser. Quando refletimos sobre tal cenário, nos cabe perguntar como a Ancine atua na manutenção e fortalecimento do cinema contra a indústria ou apenas mantém as estruturas como estão? Podemos esperar algo emancipador do Estado? Tendo em vista que nenhum Estado é neutro e que as políticas culturais estão estreitamente ligadas a projetos econômicos e políticos, após 20 anos de Ancine, por que produções estrangeiras ainda dominam o circuito exibidor? A Ancine foi escolhida como um dos objetos guias na busca por essas respostas por seu status protagonista no cinema nacional, e pretendemos analisar como ela o auxilia frente ao imperialismo dos grandes conglomerados estrangeiros de mídia. Desta forma, vamos pensar o papel de uma agência estatal nos campos das disputas econômicas e culturais que a indústria cultural desperta. No mundo da massificação cultural, os estudos sobre indústria cultural permanecem sempre atuais e assim analisar a indústria cultural na última década no Brasil, na sua dinâmica com o cinema e o Estado.

O nosso objeto de estudo, quando nos referimos a “cinema brasileiro”, são as produções cinematográficas de longa metragem, distribuídas no circuito popular/comercial de exibição - as salas de cinema - pois como o nosso objetivo é analisar também a indústria cultural, vamos adentrar este mundo comercial. Para pensar as questões levantadas na atualidade o recorte da pesquisa é a década de 2010, iniciada em 2011 e encerrada em dezembro de 2020. Infelizmente, com a pandemia de coronavírus implodida em 2020 e a suspensão dos cinemas, não podemos prever adequadamente como isso irá afetar a indústria cinematográfica e as produções nacionais, então optamos por deixar de fora esse ano, pois ele estabelece uma grande ruptura para a década, para o cinema e para a nossa problemática, que vai abarcar até 2019.

Se 2000 é a década da “pós-retomada” do cinema e da consolidação da Ancine, como podemos descrever a década de 2010? Politicamente, sabemos que é uma década de rachaduras; depois da Era Lula temos dois mandatos da Presidenta Dilma Rousseff, e após seu impeachment em 2016 a presidência é assumida pelo vice-presidente Michel Temer, e em 2019 toma posse Jair Bolsonaro. O recorte contempla então três governos e suas políticas públicas de cinema e

cultura para a Ancine, com Temer e Bolsonaro representando o fim da política petista, já que desde 2003, com o primeiro mandato do ex-presidente Lula e até o golpe que afastou Dilma em 2016, temos dois presidentes diferentes, mas do mesmo partido, e uma continuidade de visões para a cultura. Então vamos buscar o que caracteriza o cinema no período.

Dividida em dois capítulos, o primeiro capítulo apresentará o histórico das políticas públicas sobre cinema no Brasil, mostrando como se configurou a relação entre o Estado e o cinema, e como o Estado interveio na dinâmica entre a indústria cultural e a nacional, para entendermos como a ação estatal e a ocupação estrangeira do mercado o configuraram. Como desde o início as produções nacionais já competiam por espaço e o apoio estatal foi fundamental para o seu desenvolvimento, vamos apresentar um pouco dessa relação, buscando entender como se configuraram as estruturas de produção e exibição de filmes no país, as leis de incentivo, legislação, regulamentação, os órgãos de apoio que já existiram e refletir sobre as consequências da forte presença da indústria cultural estrangeira no país. Na segunda parte do capítulo vamos explorar o desenvolvimento da Ancine, assim como a chamada era da pós-retomada, quando o cinema, após ser massacrado pelas políticas neoliberais da década de 90, revive com a agência.

No capítulo seguinte chegamos ao nosso recorte; a Ancine na década de 2010. Vamos nos aprofundar na relação entre a agência e a indústria cinematográfica estrangeira e brasileira, e apresentar as suas condições atuais. Como dito anteriormente, por ser um órgão estatal está submetida aos projetos políticos governamentais, e como representante do Estado no mercado da produção cultural, não podemos ser ingênuos de considerar a Ancine ou até mesmo o Estado como neutros, nos atentando para como projetos políticos e econômicos se convertem em projetos culturais. As crises políticas e econômicas do período colocaram um empecilho maior para o cinema e sua continuidade, com os números de produções e de espectadores que vinham aumentando ininterruptamente após o golpe na presidenta Dilma começando a decair.

Também neste capítulo empreenderemos uma análise das políticas públicas da década de 2010, o recorte temporal, pensando a gestão da presidenta Dilma Rousseff, Michel Temer e o primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro, procurando investigar como agiram na Ancine e quais projetos culturais de cinema foram implementados em cada gestão.

A discussão sobre cinema nos faz perguntar, qual cinema estamos defendendo? Não é uma questão ingênua sobre escolher o nacional em detrimento do estrangeiro, como se produto brasileiro fosse automaticamente bom e o estadunidense mal, ou substituir o produto da indústria cultural exterior por uma interna. É também refletir sobre o que estamos produzindo e se estamos reproduzindo dominações internamente; como Jean-Claude Bernardet ressalta;

A expressão “cinema brasileiro” pouco significa; ela indica uma origem, um fato de lei, quase nada além disso. Assim, defender o mercado interno em favor do produto brasileiro, e se limitar a isso, é também defender a invasão cultural nas suas modalidades internas. Lutar contra a invasão cultural é também lutar contra a invasão cultural interna. É uma só luta. (BERNARDET, 2009, p. 159)

Essa invasão cultural perpetuada pela indústria ocorre em mais de um sentido, e para além da dicotomia de cinema colonizador x colonizado, devemos nos perguntar sobre o quanto o Brasil foi ou ainda é refém desse imperialismo para pensar em seu protagonismo dentro desse contexto e não como paralisado por ele. Não existem só interesses estrangeiros envolvidos, mas também nacionais, com articulações industriais próprias, e não apenas um cinema artesanal de resistência que reage ao filme importado. São várias as perguntas que podemos levantar sobre o assunto, por exemplo quais tipos de filmes chegam ao circuito exibidor, por quem foram produzidos, quais as formas de financiamento, onde estão localizados os grandes estúdios de filmagem no país, quais filmes e temas são tendências, para construir um breve panorama do cinema brasileiro atual e suas possibilidades. Para isso, vamos retomar os filmes brasileiros da década que foram sucessos de bilheteria, apresentando um estudo de caso dos gêneros que conseguem adentrar o circuito comercial e atrair o público, pensando suas condições de produção e circulação. Se escrever a história do cinema brasileiro é lutar pela sua existência vamos continuar a fazê-la.

Capítulo 1: Quando o cinema se torna assunto de Estado

A relação entre Estado e cinema compõe uma mais ampla, a do Estado com a cultura. Como o cinema, além de dominar a mídia de massa no século XX configurou-se também como uma importante expressão artística e cultural, não podemos deixar de lado essa vinculação maior, de que discutir o cinema brasileiro é também pensar a cultura do país e sua realização através dessa linguagem artística específica. No presente capítulo buscamos esmiuçar tal relação, apresentando uma breve história sobre a participação estatal no cinema, que como já esclarecido por Bernardet;

contribuiu essencialmente para determinar as formas de produção cinematográfica no Brasil”,

pois;

na posição indefesa em que se encontravam os produtores diante da agressividade das empresas estrangeiras, só no Estado encontraram eles uma força, a única, que lhes permitisse enfrentar de alguma forma a presença avassaladora do cinema estrangeiro. (2009, p.52)

Para alcançar este objetivo vamos analisar as principais políticas públicas culturais sobre cinema e como participaram da sua configuração aqui, como o Decreto Nº 21.240 de 4 de abril de 1932, que estabelece pela primeira vez a cota de tela para filmes nacionais, o Decreto Nº 24.651, de 10 de Julho de 1934, que criou o Departamento de Propaganda e Divisão Cultural (DPDC), substituído pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) em 1939 a partir do Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de dezembro, que marcam a política varguista para o cinema e para a cultura. Em 1937 é criado o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE) a partir da Lei Nº 378 de 13 de janeiro de 1937, inserindo o Estado no campo da produção, e em 1939 o Decreto-Lei nº 1.949 estabelece novas diretrizes para a cota de tela.

Durante a ditadura militar, a criação da Empresa Brasileira de Filmes S. A., a Embrafilme, com o Decreto-lei Nº 862, de 12 de setembro de 1969, definiu as diretrizes do cinema nas décadas seguintes. No fim do século a Lei “Rouanet”, oficialmente a Lei Federal de Incentivo à Cultura, Lei nº 8.313 do dia 23 de dezembro de 1991, e a Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685, de 20 de Julho de 1993, definem parte da política de arrecadação e financiamento de filmes até hoje. E a criação da Ancine em 2001, estabelecida pela Medida Provisória Nº 2.228-1, de 6 de Setembro de 2001, reaproxima o Estado e o cinema, chegando ao nosso tema de pesquisa.

Para entender como se articulou a intervenção do Estado na área cinematográfica, vamos contextualizar o processo por meio do qual o cinema se tornou um produto cultural de grande

impacto social e econômico e se desenvolveu no Brasil, na sua dinâmica interna relacionada ao Estado e na sua externa relacionada à indústria cultural.

Como não existem projetos políticos sem a mobilização de valores culturais, a cultura, e leia-se nas entrelinhas o “cinema”, se torna campo de ação estatal e de disputas políticas. O cinema especialmente, entre as outras formas artísticas e de mídia, foi, e é ainda, um dos maiores campos dessa ação porque está ligado também a questões econômicas com um complexo mundial de distribuição e exibição que movimenta bilhões anualmente. Como projetos políticos se revertem em projetos culturais, “os estudos de política cultural contribuem para a constituição de uma espécie de história da ideologia cultural do Estado” (CALABRE, 2007, p. 2), e vamos investigar como essa ideologia cultural do Estado se estendeu ao cinema através da Ancine.

Falaremos dos projetos culturais institucionalizados no âmbito federal pois buscamos uma análise em escala nacional, tais projetos não necessariamente representam a cultura do povo brasileiro (na maioria dos casos é exatamente o oposto), ou mais apropriado falar as culturas, pensando na diversidade, como também não são os únicos projetos existentes. Mas como é o nacional que investigamos, vamos nos voltar para as ações federais. Reconstruindo a relação Estado-cinema, o capítulo se estenderá até a criação da Ancine e a pós retomada, explicando as bases da agência e seu contexto de origem, para no capítulo seguinte adentrarmos nosso recorte.

1.1: A infância do cinema brasileiro

Podemos falar que os anos pioneiros do cinema, aqui e no restante do mundo, compõem uma fase sem rei e sem lei. Criado por empresários, e com rápida expansão comercial, poucos anos após a sua invenção estúdios multinacionais já emergiam no mercado internacional. Inicialmente foram empresas europeias, por exemplo a Pathé, uma produtora francesa de filmes que em 1907 já tinha escritórios em Nova York, Londres, Berlim, Moscou, Bruxelas, São Petersburgo, Amsterdã, Cingapura, Calcutá, Milão e Barcelona (BERNARDET, 2017, posição 182), e após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) multinacionais estadunidenses dominam o cenário. No início, sem regulação comercial como taxas alfandegárias, limites de importação e exportação, as empresas entravam tranquilamente nos países monopolizando o sistema de exibição. Como a lei do cinema era a lei do mercado, essas produtoras inauguraram uma nova fase de imperialismo cultural, permitindo o domínio quase total do mercado cinematográfico por poucas empresas, juntamente com a criação dos grandes conglomerados de comunicação

que estruturam a indústria cultural. É o mundo da burguesia que triunfou no século XIX, ela “absorve as matérias primas dos países dominados, faz circular suas mercadorias pelo mundo, conquista novos mercados, é colonialista. O cinema vai logo encontrar os canais por onde circular” (BERNARDET, 2017, posição 182). E ele não parou de circular desde então.

Em julho de 1896 o cinema chegou oficialmente ao Brasil, nesta data ocorreram as primeiras exibições cinematográficas na cidade do Rio de Janeiro. O exibidor itinerante belga Henri Pallini exibiu oito filmetes de cerca de um minuto cada, numa sala alugada na Rua do Ouvidor, uma importante rua comercial do centro da cidade. Trazidos da Europa, eram cenas e vistas do cotidiano, e a novidade fez tanto sucesso que no ano seguinte foi inaugurada a primeira sala fixa de exibição na mesma rua; o Salão de Novidades Paris, fundado por José Roberto Cunha Salles e Pascoal Segreto, um italiano residente no país que trouxe da França a invenção dos Lumière.⁴

O irmão de Pascoal Segreto, Afonso Segreto, é creditado pela primeira gravação no país, quando em 19 de junho de 1898, a bordo do navio francês Brèsil ele filmou a entrada na Baía de Guanabara. Juntos, os dois gravaram vários acontecimentos políticos e culturais do Rio, e exibiam os filmes no Salão Paris, além das outras películas importadas. A partir dessa primeira gravação, inicia-se a produção de curtas e filmes de cavação⁵, que apesar da tecnologia precária eram destinados a exibição para divertimento e no caso do segundo tipo para propaganda e informação. Os primeiros filmes produzidos tinham pouquíssimos minutos, e mostravam paisagens urbanas e rurais de cidades europeias, reproduções do real sem cor e sem som, mas que encantavam os espectadores que viam imagens em movimento pela primeira vez. Muitos imigrantes europeus que aqui chegavam foram trabalhar no ramo de entretenimento, trazendo do Velho Mundo as novidades e pulverizando o cinema por aqui e pelo globo.

Nos primeiros anos o Rio era a única cidade do país com uma sala fixa de exibição que permitia a apresentação de longas, e o restante do país assistia à curtas através de exibidores itinerantes. A questão da eletricidade influenciou essa disposição pois limitou a expansão do cinema internamente, pois era pouco comum fora dos centros urbanos e indispensável para a

⁴ Cinema no Brasil completa 115 anos. Aurora de Cinema Blog. Disponível em: [Salão de Novidades Paris | Aurora de Cinema Blog](#). Acesso em 12 de abril de 2021.

⁵ Filmes de cavação eram curtas encomendados por figuras proeminentes da sociedade, tais como políticos, empresários, banqueiros, latifundiários e afins, que se aproveitaram desde o início das vantagens propagandísticas do cinema. Eles encomendavam documentários; para os utilizarem em propaganda e autopromoção, com cineastas de aluguel, os cavadores. Documentários, naturais, cinejornais, inclusos nessa categoria de “cavação” como aponta Bernardet, estão “exclusivamente ligada a uma elite mundana, financeira, política, militar, eclesiástica, de que os cineastas são dependentes. (2009, p. 40), configurando uma produção guiada por interesses da elite, de propaganda ideológica e conservadorismo.

atividade cinematográfica, logo ele ficou inicialmente restrito ao Rio de Janeiro. Como fazer cinema é uma atividade que exige a conversão de vários recursos financeiros e técnicos, os primeiros investimentos na área também saíram de lá posteriormente.

A falta de estrutura técnica atrapalhava a fixação de salas de exibição, gravações de filmes e “a precária situação econômica de grande parte da população do país impedia o investimento de empresários, técnicos e profissionais na área. Nossa indústria e tecnologia, quase inexistentes, também se mostravam incapazes de fabricar máquinas de cinema” (LYRA, 2017, p. 147). De maneira que o maquinário para cinema era majoritariamente importado da Europa - portanto caro. O que era ruim para os brasileiros era atraente para os distribuidores estrangeiros, muito interessados em escoar sua produção cinematográfica e quando a guerra estourou na Europa outro ator desponta, pois

garantidos pelos bancos, que pouco a pouco haviam tomado o controle dos estúdios, os filmes norte-americanos começaram a entrar com maior força no nosso mercado, eliminando gradativamente, através de uma produção e uma publicidade maciças, os demais concorrentes. (VIANY, 1987, p. 37 apud LYRA, 2017, p. 147)

Nesse contexto precário iniciam-se a gravação de filmes de longa metragem por artistas nacionais, e em 1908 chega a glória, é inaugurada a Bela Época do cinema brasileiro; definida pela grande demanda do público devido a ascensão de uma classe média urbana e um grande número de imigrantes, e a maior disponibilidade de eletricidade⁶ que permitiu uma vigorosa produção nacional (nacional no sentido de ser brasileiro, pois produção estava circunscrita a algumas regiões, não só mais ao Rio e São Paulo mas ainda pouco difundida). Com o crescimento do público, os donos de salas de exibição passaram a investir também na produção, encomendando filmes para preencher suas grades, de maneira que o ano contou com impressionantes 963 produções, entre curtas e longas (LYRA, 2017, p. 148). Outro marco do ano foi a estreia da primeira película ficcional brasileira, uma produção carioca de 40 minutos, muito longa para a época, intitulada “Os Estranguladores”⁷. O filme policial foi baseado numa peça teatral sobre a história real de um assassinato, e foi um grande sucesso junto com a comédia

⁶ Em 1905 a empresa canadense de energia elétrica Light começou a construir a represa Ribeirão das Lajes para a instalação da usina Hidrelétrica de Fontes, que quando inaugurada em 1908 se tornou a maior e mais moderna usina elétrica do país. Criada para abastecer o Rio de Janeiro, a cidade e parte do estado, propiciou um novo ambiente urbano e social com o acréscimo elétrico. Também influenciou profundamente sobre o setor de entretenimento, como o cinema, dependente como era da eletricidade e permitiu ao Rio de Janeiro a dianteira na área.

⁷ OS ESTRANGULADORES. Direção: Antonio Leal e Francisco Marzullo. Rio de Janeiro - RJ: Photo-Cinematographia Brasileira., 1908. (40 min.).

“Nhô Anastácio chegou de viagem”⁸, lançada no mesmo ano. Com duração de cerca de 15 minutos, o gosto do público brasileiro pela comédia já era conhecido, até hoje um dos gêneros de maior sucesso aqui.

No período, muitos produtores copiavam modelos estadunidenses, já consagrados no gosto do público e com retorno financeiro garantido. Como o cinema era ainda uma invenção muito recente e sua linguagem se construía, com o aspecto artístico começando a ser reconhecido conforme a montagem técnica e as estruturas narrativas se organizavam, o filme era antes de tudo um produto destinado a ser consumido pelo maior público possível e a massificação que o cinema possibilitava impôs uma lógica capitalista à sua produção desde o início. É a lógica operante por trás da indústria cultural, que aplica o método capitalista de produção à cultura, transformando-a em produto e em consequência alterando as suas antigas formas de construção e transmissão, e a presença da indústria cultural aqui, como escreveu Jean-Claude Bernardet, “não só limitou as possibilidades de afirmação de uma cinematografia nacional como condicionou em grande parte suas formas de afirmação” (2009, p. 21), de maneira que as nossas produções estão colonizadas esteticamente e ideologicamente.

A estruturação da rede mundial de distribuição cinematográfica intensificou a ocupação dos mercados, e na década de 1910 as distribuidoras e produtoras norte-americanas chegaram ostensivamente no país, impactando as produções daqui, pois logo

os filmes estrangeiros começaram a tirar espaço das produções feitas no Brasil, fato que foi se intensificando, causando progressiva regressão na produção local de tal forma que, ao fim da década de 10, a produção cinematográfica brasileira entrava em crise e passava a sobreviver com a ajuda da filmagem de jornais e documentários (LYRA, 2017, p. 150-151)

Sem regulação, a película norte-americana chegava livremente, e exibidores brasileiros associaram-se a empresários, distribuidores e produtores de estrangeiros, mas por que o cinema estadunidense sufocou o brasileiro? Na época, ele era mais barato e garantia maior lucro aos exibidores, que obviamente davam preferência a ele, e sem demanda e espaço, já preenchidos, a produção brasileira não tinha para onde escoar ou investimentos para crescer, uma vez que o investimento no produto estrangeiro é mais rentável. Com um mercado interno com tamanho suficiente para repor os custos de produção, o filme americano chegava aqui tendo que pagar apenas os custos da sua comercialização, enquanto o filme brasileiro tem que se pagar inteiro e

⁸ NHÔ ANASTÁCIO CHEGOU DE VIAGEM. Produtores. Arnaldo Gomes de Souza e Marc Ferrez. Rio de Janeiro - RJ: Arnaldo e Cia., 1908. (15 min.).

fica em desvantagem (BERNARDET, 2009, p. 24). Outra dificuldade do momento para a produção foi a Primeira Guerra, que atrapalhou a importação do maquinário e material europeu, de maneira que a produção brasileira quase desaparece no fim da década.

Em 1927 o cinema foi revolucionado com o primeiro filme sonoro, a produção *Jazz Singer* da Warner Bros, e os *talkies*, apelido dos filmes sonoros, expandiram ainda mais o monopólio hollywoodiano. A massificação do cinema, aliada a tecnologia, começa a operar em novos níveis ideológicos e de propaganda com a união do som e da imagem, e o seu poder de comunicação aumentou exponencialmente.

Em 1930 a nova tecnologia chega ao Brasil, com um dos primeiros empreendimentos no cinema de sucesso; a Cinédia, fundada em 1930 no Rio de Janeiro pelo cineasta e jornalista Adhemar Gonzaga⁹. Se inspirando nos novos filmes musicais hollywoodianos, a Cinédia foi pioneira desse gênero no Brasil, produzindo principalmente obras com temas carnavalescos, e apesar da tecnologia sonora impulsionar ainda mais a importação de filmes estadunidenses, estes agora precisavam de legenda em seu todo, o que levou o público analfabeto a se beneficiar do filme sonoro brasileiro, dando então preferência as produções daqui.

A Cinédia obteve sucesso comercial considerável, impulsionando as primeiras estrelas nacionais ao molde das hollywoodianas. Obras como “Alô, Alô Carnaval¹⁰” e “Bonequinha de Seda¹¹”, a estreia de Carmen Miranda, foram enormes sucessos, e o elemento cômico, carnavalesco e fantasioso do estúdio agradou bastante o público. A Cinédia é um dos grandes exemplos de investimento bem-sucedidos na área cinematográfica daqui, mostrando que o grande público não rejeitava o produto nacional como a crítica erudita considerava, mas em comparação com os números de filmes importados, a produção nacional ainda era insignificante.

⁹ Diretor, roteirista, produtor, crítico, jornalista e empresário, Adhemar Gonzaga é um dos pioneiros do cinema brasileiro, dirigiu grandes sucessos e seu estúdio Cinédia ajudou a garantir a continuidade do cinema brasileiro por duas décadas. Ele também escreveu para as revistas “Palco” e “Telas” e para o “Jornal do Rio”. Uma das primeiras revistas de cinema daqui foi lançada por ele, a “Cinearte” em 1926 que circulou até 1942, com um total de 561 edições. Preocupada com o desenvolvimento do cinema brasileiro e sua industrialização, a Cinearte foi palco de importantes debates, polêmicas, contradições sobre cinema, expondo de sobremaneira as discussões do período.

¹⁰ ALÔ, ALÔ CARNAVAL. Direção: Adhemar Gonzaga. Rio de Janeiro - RJ: Coprodução Cinédia Estúdios Cinematográficos Ltda e Waldow Filmes, 1908. (75 min)

¹¹ BONEQUINHA DE SEDA. Direção: Oduvaldo Vianna. Rio de Janeiro – RJ: Cinédia Estúdios Cinematográficos Ltda, 1936. (115 min)

1.2: A Era Vargas e a modernização cultural

Durante a Era Vargas ocorreram as primeiras intervenções sistemáticas do Estado no cinema, que se inserindo diretamente no meio cinematográfico deu os primeiros passos na relação entre eles. Desde o início do seu governo, Vargas aproveitou a comunicação em massa permitida pelo cinema para fortalecer seu mandato e “nesse sentido, a produção artística e cultural adquiriu um novo status na divulgação, consolidação e legitimação desse projeto nacional’ (GREGIO, PELIGRINI, 2017, p. 84). O Estado passa a agir fortemente nos meios culturais e estabelece as primeiras políticas públicas de cultura. A Era Vargas nomeia o período em que Getúlio Vargas comandou o executivo, primeiro como presidente e depois como ditador ininterruptamente entre 1930 e 1945. Como o período foi determinante para as relações entre o Estado e a cultura por um longo tempo posteriormente, e para entender a relação estabelecida, temos que entender um pouco sobre as dinâmicas de seu governo e as novas dinâmicas impostas ao cinema.

A Revolução de 30 terminou com Getúlio Vargas como presidente provisório e com uma proposta de revitalização do cenário brasileiro. A Primeira República (1889-1930) sucumbiu por divergências internas entre a elite, que estava dividida por questões políticas e econômicas, não só a economia brasileira estava estacionada; ainda baseada num modelo agroexportador e dependente economicamente do café, como as oligarquias rurais ainda dominavam a política, então a nascente burguesia industrial buscava sua parcela de poder. Essa outra parte da elite, almejando o crescimento econômico, defendia a modernização e industrialização do país e Vargas foi colocado no poder para acabar com essa estagnação e a hegemonia política de grupos oligárquicos de São Paulo e Minas, a partir de uma aliança entre os grupos insatisfeitos do período, sobretudo os militares, a crescente classe média urbana e a burguesia industrial recém-nascida, que almejavam a modernização do país e das suas estruturas políticas e econômicas.

O governo provisório se estende até 1934 quando Vargas é eleito presidente e três anos depois instaura a ditadura do Estado Novo, assumindo o caráter autoritário do seu governo semelhante a regimes que surgiam na Europa, como o fascismo, nazismo, franquismo e o salazarismo, e “estabeleceu no Brasil um regime corporativista e ditatorial, baseado na ideia fascista do papel hegemônico do Estado sobre o indivíduo e as instituições sociais.” (JAMBEIRO, 2004, p. 11 apud GREGIO; PELEGRINI, 2017, p. 89)

Com a ascensão dos regimes autoritários, o uso do cinema como veículo de propaganda política e instrumento ideológico é “estatizado”, uma vez que a industrial cultural privada já

fazia isso a décadas, pois a propaganda através dos meios de massa foi indispensável para a ascensão e manutenção desses regimes. Como os estudiosos da Escola de Frankfurt descreveram, a indústria cultural é uma estrutura de comunicação que abre as portas ao fascismo e o ajuda a acomodar-se, pois “a repetição cega e rapidamente difundida de palavras designadas liga a publicidade à palavra da ordem totalitária” (ADORNO, HORKHEIMER, 1985, p. 137) e a indústria propaga “modelos para as pessoas que devem se transformar naquilo que o sistema, triturando-as, força-as a ser” (p. 127), e essa máquina industrial que dissolve o indivíduo, triturando-o para ser digerido melhor pela sociedade e forçando sua integração leva ao fascismo. De forma que indústria cultural está:

Na base do totalitarismo moderno ao promover a alienação do homem, entendida como um processo no qual o indivíduo é levado a não meditar sobre si mesmo e sobre a totalidade do meio social circundante, transformando-se com isso em mero joguete e, afinal, em simples produto alimentador do sistema que o envolve. (COELHO, 1980, p. 14)

O principal exemplo de como a indústria cultural funciona como máquina fascista é a Alemanha, onde o ministro da propaganda nazista Joseph Goebbels criou um sistema colossal de propaganda, pioneiro na maneira em que utilizou os meios de comunicação de massa, principalmente o cinema, a rádio e a imprensa, para a difusão da ideologia nazista e propaganda política. Manipulando a opinião pública a partir da censura e distorção de informações, a máquina de propaganda nazista funcionava para enaltecer o regime e inflamar o ódio contra os inimigos do *Reich* e da raça ariana, e conseguiu mobilizar grande parte da população em apoio ao regime. Além da publicidade, os nazistas tentaram promover uma revolução cultural para abrir caminho para a arte nacionalista ariana, que representasse os ideais do *Reich*, perseguindo e censurando qualquer palavra ou manifestação discordante, de maneira que a produção cultural foi subvertida e condicionada pelo Estado, que a usava para a afirmação da sua ideologia.

Esses regimes totalitários buscavam exatamente a massificação que indústria cultural supõe, massas obedientes alienadas e não indivíduos críticos e se

Em qualquer regime, a propaganda é estratégica para o exercício do poder, mas adquire uma força muito maior naqueles em que o Estado, graças à censura ou monopólio dos meios de comunicação, exerce rigoroso controle sobre o conteúdo das mensagens, procurando bloquear toda atividade espontânea ou contrária à ideologia oficial. (PEREIRA, 2003, p. 102)

No regime varguista o processo foi semelhante; para consolidar sua ideologia e governo autoritários, ele mobilizou a produção cultural e os meios de comunicação para trabalharem a

seu favor e à de seu projeto político, criando um projeto cultural centralizador que legitimasse o Estado Novo.

Um apoio importante para Vargas foi o dos intelectuais, artistas, acadêmicos e semelhantes, por exemplo o grupo Modernista de São Paulo, cujo projeto cultural convergia com o governamental na construção de uma nova identidade brasileira “que rompesse com os paradigmas tradicionais e que buscasse valorizar e exaltar o povo brasileiro e nossas raízes culturais, integrando o conhecimento científico com a vida social e cultural da nação” (GREGIO; PELEGRINI, 2017, p. 89), o que levou à aproximação desses grupos com o Estado, que inclusive foram importantes funcionários públicos do período. O Estado se beneficiava da afirmação recebida, e a proximidade permitia que ele estivesse integrado à produção cultural e intelectual, controlando os meios culturais e indivíduos influentes na área.

Para os historiadores Gregio e Pelegrini (2017, p. 94), nesse contexto o Estado passou a gerir a cultura de duas formas: uma baseada na atividade intelectual e letrada, estimulando esse grupo para ganhar legitimidade, e a outra baseada na dinâmica da massificação de bens culturais, para ganhar popularidade com o grande público. O cinema estava nesse segundo grupo e recebeu atenção especial durante a Era Vargas pela sua massificação e aplicações políticas, pedagógicas, ideológicas e publicitárias, com o Estado tentando subverter a cultura em doutrinação, e usando o cinema como uma das ferramentas.

Em maio de 1931 foi criado o Departamento Oficial de Publicidade (que também aparece com o nome de Departamento Oficial de Propaganda, mas no documento oficial consta “Publicidade” no lugar, e a sigla é a mesma: DOP), a partir do Decreto nº 20.033, de 25 de Maio de 1931, e foi a primeira tentativa de sistematizar a propaganda política em nível nacional, mas que atuou sobretudo fornecendo informações oficiais aos meios de comunicação.

No ano seguinte são implantadas as bases da política cinematográfica varguista, com o Decreto Nº 21.240 de 4 de abril de 1932, que buscava atender às ambições estatais e privadas na área. Logo na sua ementa encontramos dois dados importantes para entender o cinema no período, vejamos: “Nacionalizar o serviço de censura dos filmes cinematográficos” e cria a “Taxa Cinematográfica para a educação popular e dá outras providências” - censura e educação são os destaques, como o cinema deve servir aos interesses estatais, qualquer divergência é censurada e como ele serve a sociedade como meio pedagógico, é criada a taxa cinematográfica, recolhida para o financiamento de obras educativas para serem distribuídas nacionalmente.

O decreto considera que o cinema se tornou um meio de diversão imprescindível para o público, e que pode oferecer vários benefícios para a cultura popular desde que devidamente regulamentado. É uma divisão estabelecida pelo governo Vargas que permanece até a ditadura

civil-militar implantada em 1964; os filmes são divididos em duas categorias: os filmes educativos (com benefícios sociais) e os filmes comerciais (filmes industriais para a diversão), como se um filme não pudesse ser os dois.

São introduzidas as diretrizes para todos os bens culturais posteriormente, o controle sobre a produção e distribuição é feito através da censura. O decreto centralizou a censura (antes feita pelos estados e não de maneira tão sistemática) e definiu que:

Art. 1º Fica nacionalizado o serviço de censura dos filmes cinematográficos, nos termos do presente decreto.

Art. 2º Nenhum filme pode ser exibido ao público sem um certificado do Ministério da Educação e Saúde Pública, contendo a necessária autorização.

Art. 3º Esse certificado será fornecido ou denegado, após projeção integral do filme, perante a comissão de censura, de que trata o art. 6º e pagamento da importância devida pela "Taxa Cinematográfica para a educação popular".

Se nenhum filme pode ser exibido sem o certificado da censura federal, já está imposto o primeiro controle sobre a área, e para justificar a necessidade da nacionalização da censura acrescenta que “a exemplo dos demais países, e no interesse da educação popular, a censura dos filmes cinematográficos deve ter cunho acentuadamente cultural; e, no sentido da própria unidade da nação, com vantagens para o público, importadores e exibidores, deve funcionar como um serviço único, centralizado na capital do país” (BRASIL, 1932). A censura garantiria que o cinema agisse para o benefício da nação e de seus interesses, ou como subtendido, a favor dos interesses governamentais. O filme seria passível de censura quando;

I - Contiver qualquer ofensa ao decoro público.

II - For capaz de provocar sugestão para os crimes ou maus costumes.

III - Contiver alusões que prejudiquem a cordialidade das relações com outros povos.

IV - Implicar insultos a coletividade ou a particulares, ou desrespeito a credos religiosos.

V - Ferir de qualquer forma a dignidade nacional ou contiver incitamentos contra a ordem pública, as forças armadas e o prestígio das autoridades e seus agentes. (BRASIL, 1932)

O decreto não esclarece, o que seriam maus costumes? O que configuraria ferir a “dignidade nacional”? Também só podemos imaginar como o item V era utilizado para censurar quaisquer críticas ou oposições ao regime varguista, e a produção assim como a circulação de filmes estava limitada pela censura estatal, considerada a régua moral e política do que deveria ser exposto a público.

Outro ponto relevante do decreto é o papel didático que o cinema assume devido ao seu potencial de educar as massas e “considerando que o filme documentário, seja de caráter científico, histórico, artístico, literário e industrial, representa, na atualidade, um instrumento

de inigualável vantagem para a instrução do público e propaganda do país, dentro e fora das fronteiras;" (BRASIL, 1932) e aponta a abrangência do cinema, pois "os filmes educativos são material de ensino, visto permitirem assistência cultural, cora vantagens especiais de atuação direta sobre as grandes massas populares e, mesmo, sobre analfabetos." (BRASIL, 1932). A massificação e a abrangência do cinema eram sua graça ao permitir a comunicação com os mais diversos grupos, é uma boa proposta um meio de comunicação que pudesse dialogar com o público iletrado, que era a maioria na época. Entre os meios de massa, junto com o rádio e a imprensa, o cinema tinha a vantagem de aliar som e imagem ao contrário do rádio, e de alcançar o público letrado e iletrado, ao contrário da imprensa, então tornou-se um meio de educação privilegiado assim como foi um meio de propaganda.

Para financiar a produção de filmes educativos e incentivar a produção nacional, o decreto implantou a taxa cinematográfica para a educação, a obrigatoriedade de um filme curta educativo antes de toda exibição, e uma minúscula cota de tela para os longas nacionais como observado nos artigos destacados:

Art. 12. A partir da data que for fixada, por aviso, do Ministério da Educação e Saude Pública, será obrigatório, em cada programa, a inclusão de um filme considerado educativo, pela Comissão de Censuras.

Art. 13. Anualmente, tendo em vista a capacidade do mercado cinematográfico brasileiro, e a quantidade e a qualidade dos filmes de produção nacional, o Ministério da Educação e Saude Pública fixará a proporção da metragem de filmes nacionais a serem obrigatoriamente incluídos na programação de cada mês.

Art. 18. Fica criada a "taxa cinematográfica para a educação popular", a ser cobrada por metragem, à razão de \$3, por metro, de todos os filmes apresentados à censura, qualquer que seja o seu número de cópias, nos termos do art. 4º.

Art. 22. No Ministério da Educação e Saude Pública, dentro da renda da taxa cinematográfica instituída neste decreto, será oportunamente criado um órgão técnico, destinado não só a estudar e orientar a utilização do cinematógrafo, assim como dos demais processos técnicos que sirvam como instrumentos de difusão cultural.

O art. 22º mostra como o governo Vargas estava empenhado na construção de órgãos técnicos, o Estado não só regulamentaria como também participaria da produção e do progresso da técnica, pois o país moderno e industrializado que Vargas planejava, o cinema, a grande arte da modernidade, era um instrumento indispensável para seu plano de integração e identificação nacional. Em junho de 1934, na ocasião em que produtores cinematográficos se reuniram para agradecer a obrigatoriedade de curtas, ele declarou que:

O papel do cinema, nesse particular, pode ser verdadeiramente essencial. Ele aproximará, pela visão incisiva dos fatos, os diferentes núcleos humanos, dispersos no território vasto da República. O caueiro amazônico, o pescador nordestino, o pastor dos vales do Jaguaribe ou do São Francisco, os senhores de engenho pernambucanos, os plantadores de cacau da Baía, seguirão de perto a existência dos

fazendeiros de São Paulo e de Minas Gerais, dos criadores do Rio Grande do Sul, dos industriais dos centros urbanos; os sertanejos verão as metrópoles, onde se elabora o nosso progresso, e os cidadãos, os campos e os planaltos do interior, onde se caldeia a nacionalidade do porvir. (VARGAS, 1934)

O cinema tornou-se parte do projeto de integração nacional do presidente pois percorria facilmente distâncias geográficas e culturais, podendo ser usado em prol da educação e conexão da nação. Por isso, produtores e diretores cinematográficos também apoiaram o governo, pois viram no Estado um suporte para a produção nacional, que penava para se manter e enfrentava um mercado dominado por filmes estrangeiros “que não tinham a chancela dos intelectuais eruditos, pois essas obras não retratavam a realidade ou a cultura brasileira (...) característica que se chocava com o projeto nacionalista de criar uma cultura popular com bases letradas e eruditas.” Vendo no cinema educativo uma oportunidade para o desenvolvimento da indústria cinematográfica, os cineastas ajudaram a construir o cinema pedagógico-propagandista característico da Era Vargas, e como esclarece Bernardet (2009, p. 173),

O vínculo entre os cineastas e o Estado tem raízes históricas profundas, entre as quais podemos citar rapidamente: a força do Estado na sociedade no decorrer da história do Brasil, o caráter autoritário dessa sociedade, e as consequências dessas características na produção cultural; a precariedade da formação do mercado de bens culturais, fazendo com que os produtos culturais de mais alto custo de produção, com exceção da TV, raramente se tenham tornado viáveis no mercado.

Como tentou-se estimular a produção, com a taxa para financiar filmes educativos, o decreto alterou as taxas de importações (artigos 16º e 17º, onde reduz a tarifa alfandegária de filmes comuns, de 16mm e 9mm, e de filmes virgem, positivo ou negativo), e incentivou favores fiscais para os interessados na produção cinematográfica, em prol do benefício popular e da geração de empregos.

A preocupação do Estado em controlar a cultura, e em consequência o cinema, vai se consolidando a partir dos órgãos oficiais, e em 1934 o DOP é substituído pelo Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, o DPDC. Na nova fase política cultural varguista, o departamento foi uma forma de centralizar ainda mais a cultura e intensificar a propaganda estatista, sendo essencial para o projeto nacionalista e “introduziu como modelo as experiências culturais e de propaganda dos regimes autoritários europeus, corroborando para a postura nacionalista do Estado” (GREGIO; PELEGRINI, 2017, p. 103).

O Decreto Nº 24.651, de 10 de Julho de 1934, que “cria, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural” (BRASIL, 1934) em resposta ao art. 22 do decreto Nº 21.240, de 4 de abril de 1932, reproduzido anteriormente, que

estabeleceu a criação de um órgão técnico de difusão e estudos cinematográficos. O DPDC foi criado para estudar os processos técnicos de difusão, “estimular a produção, favorecer a circulação e intensificar e racionalizar a exibição, em todos os meios sociais, de filmes educativos” e a comissão de censura foi transferida para ele.

O DPDC foi bem-vindo no meio cinematográfico, pois acreditou-se que estimularia de fato a produção nacional, como o suporte muito esperado do Estado para o cinema. Entre os benefícios que o órgão trouxe ao cinema foi a isenção da taxa de censura para filmes educativos e que as demais produções nacionais pagariam apenas 50% da mesma.

Em 1937 o Ministério da Educação e Saúde Pública foi reorganizado pela Lei Nº 378, de 13 de janeiro de 1937, tornando-se o Ministério da Educação e Saúde, com dois órgãos de administração especial, o Departamento Nacional de Educação e o Departamento Nacional de Saúde. Na reestruturação, ficou definido no art. 40 a criação do “Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), destinado a promover e orientar a utilização da cineamatographia, especialmente como processo auxiliar do ensino, e ainda como meio de educação popular em geral.” (BRASIL, 1937). Ao INCE, foi atribuída a produção de filmes educativos e nacionalistas, e sob a direção criativa de Humberto Mauro, um dos cineastas mais famosos da época, em seus trinta anos de existência o INCE produziu mais de 400 curtas educativos. Foi também uma maneira do Ministério recuperar sua participação nas atividades cinematográficas, desde que a censura havia sido transferida para o DPDC em 1934.

O INCE importava filmes estrangeiros e adaptava para apresentar aqui, fazia exibições em escolas e salas comerciais gratuitamente e “até 1943, o órgão havia realizado 7.195 projeções em escolas; 943 projeções em instituições culturais; 324 empréstimos de projetores e mantinha o registro de 232 escolas conveniadas” (CALABRE, 2009, p. 24) A produção do INCE, que para “além de questões científicas e educacionais, esses filmes buscavam integrar em sua linguagem elementos da cultura nacional, procurando valorizar aspectos ligados a brasilidade” (GREGIO; PELEGRINI, 2017, P. 104), configura um importante acervo sobre a diversidade brasileira, folclore, manifestações culturais populares e do patrimônio histórico e artístico do Brasil.

Nesse meio tempo, entre 1934 e 1937, o país viveu movimentações políticas intensas; em 1934 surgiu a Aliança Integralista Brasileira (AIB), comandada por Plínio Salgado, uma organização fascista com um projeto autoritário, e em 1935 a Aliança Nacional Libertadora (ANL), uma frente de esquerda antiintegralista, anti-imperialista e antifascista, organizada por Luís Carlos Prestes. A tensão política entre os dois grupos foi intensa, e colocado na ilegalidade por Vargas em apelo à Lei de Segurança Nacional, a ANL respondeu com uma tentativa de

levante armado, a Intentona Comunista, que Vargas reprime sem dificuldades. Essa tentativa de levante deu a ele a desculpa para implantar o estado de sítio no país em 1936 para perseguir a oposição política, inclusive a legal, pois com a aproximação da eleição presidencial de 1938 e alimentando sua narrativa anticomunista, anos antes de anunciar o golpe do Estado Novo ele já estava em ação.

As movimentações para o golpe acentuam-se em setembro de 1937, quando o Ministério da Guerra divulga o “Plano Cohen”, uma suposta revolução comunista planejada no Brasil. O Executivo pede ao congresso o retorno do estado de sítio e em 10 de novembro o Congresso Nacional é fechado pela Polícia Militar, na rádio Vargas anuncia uma nova era e uma nova constituição, inicia-se o Estado Novo.

Nessa escalada autoritária em 1938 o DPDC é reformulado por decreto presidencial e vira o Departamento Nacional de Propaganda, rapidamente substituído pois “toda a experiência acumulada pelo governo a partir do funcionamento dos diversos órgãos anteriormente citados serviu para a criação de um poderoso e eficaz instrumento de controle e produção cultural: o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)” (CALABRE, 2009, p. 31). Conforme crescia o despotismo estadonovista, se estreitava a relação entre o estado e o cinema, alcançando seu máximo com a criação do DIP, a partir do Decreto-Lei Nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939. Diretamente subordinado ao Presidente da República, o DIP é um dos principais símbolos do autoritarismo do Estado Novo e do controle que exerceu sobre a cultura. Entre as atribuições do DIP, destacamos:

- a) centralizar, coordenar, orientar e superintender a propaganda nacional, interna ou externa, e servir, permanentemente, como elemento auxiliar de informação dos ministérios e entidades públicas e privadas, na parte que interessa à propaganda nacional;
- c) fazer a censura do Teatro, do Cinema, de funções recreativas e esportivas de qualquer natureza, de rádio-difusão, da literatura social e política, e da imprensa, quando a esta forem cominadas as penalidades previstas por lei;
- d) estimular a produção de filmes nacionais;
- n) proibir a entrada no Brasil de publicações estrangeiras nocivas aos interesses brasileiros, e interditar, dentro do território nacional, a edição de quaisquer publicações que ofendam ou prejudiquem o crédito do país e suas instituições ou a moral; (BRASIL, 1939)

Com mais autonomia e abrangência, o departamento tinha duas funções básicas, doutrinar e censurar, difundindo a ideologia do regime por meio da cultura e do culto ao líder, na tendência do culto da personalidade e paternalismo que podia ser encontrado em outros regimes da época. Constituído por cinco divisões; divulgação, radiodifusão, cinema e teatro, turismo e imprensa, o departamento centralizou ainda mais a produção, a circulação e os meios

de comunicação. No seu regimento, aprovado no Decreto Nº 5.077, de 29 de Dezembro de 1939, foi esclarecido que;

à Divisão de Cinema e Teatro compete:

- a) instituir, permanentemente, um cinejornal, com versões sonoras, filmado em todo o Brasil e com motivos brasileiros, e de reportagens em número suficiente, para inclusão na programação;
- b) incentivar e promover facilidades econômicas às empresas nacionais produtoras de filmes, e aos distribuidores de filmes em geral;
- c) censurar os filmes, fornecendo certificado de aprovação após sua projeção perante os censores da D.C.T.;
- d) proibir a exibição em público de filmes sem certificado de aprovação da D.C.T.:

Atualizando os mecanismos de censura e centralização vigente, a cultura, de maneira generalizada, foi condicionada pela censura e controle estatais, pois como cabia ao DIP “a elucidação da opinião nacional sobre diretrizes doutrinárias do regime, em defesa da cultura, da unidade espiritual e da civilização brasileiras” (BRASIL, 1939). O órgão podia interditar quaisquer “livros e publicações que atentem contra o crédito do país e suas instituições, e contra a moral” (BRASIL, 1939) para “combater por todos os meios a penetração ou disseminação a qualquer ideia perturbadora ou dissolvente da unidade nacional” (BRASIL, 1939), enquanto fornecia “aos estrangeiros e brasileiros, uma concepção mais perfeita dos acontecimentos sociais, culturais e artístico: da vida brasileira” (BRASIL, 1939). O que justificaria seu controle sobre os produtos e manifestações culturais, para realizar a doutrinação do regime e moldar a opinião pública, tanto a interna como a externa. O trecho “uma concepção mais perfeita dos acontecimentos” indica como a sua censura foi utilizada para controlar as narrativas em direção a uma concepção positiva do governo; não é uma concepção mais perfeita da realidade, mas o oposto, que a nubla para atender aos interesses ideológicos estadonovistas.

Importante ressaltar que três dias após a fundação do DIP, é lançado o Decreto-Lei Nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939, com novas considerações sobre o cinema e que estabelece a cota de tela de uma longa-metragem de ficção por ano em cada sala de cinema. É reafirmado que: “Art. 14. Nenhum filme pode ser exibido ao público sem um certificado de aprovação, fornecido pelo D. I. P”, e entre os motivos para o filme não ganhar aprovação estão;

Art. 15. Não será permitida a exibição do filme que:

- IV - fôr capaz de provocar incitamentos contra o regime vigente, a ordem pública, as autoridades constituídas e seus agentes;
- V - puder prejudicar a cordialidade das relações com outros povos;
- VI - fôr ofensivo às coletividades ou às religiões;
- VII - ferir, por qualquer forma, a dignidade ou os interesses nacionais;
- VIII - induzir ao desprestígio das forças armadas.

A censura torna-se abertamente política, filmes com elementos contra o regime vigente não são permitidos e o DIP encerra a liberdade política, artística e cultural nos meios oficiais e comerciais mais fáceis de serem fiscalizados, pois como todas essas medidas funcionavam como fiscalização existe a impossibilidade de uma fiscalização e censura que alcance, e os meios de circulação cultural, política e afins são diversos, mas como nos interessa o cinema comercial ou o cinema vinculado no circuito comercial popular, este podemos afirmar que foi condicionado pela legislação estadonovista. Não bastasse a censura o DIP facilitou ainda mais a influência norte-americana no país, contraditório para um regime nacionalista, mas

Um dos reflexos da guerra no Brasil foi uma campanha de penetração cultural do governo norte-americano destinada a barrar a influência alemã no país. O DIP colaborou nessa campanha, que marcou a presença do Tio Sam no Brasil, apoiando e desenvolvendo projetos conjuntos com a agência norte-americana criada para esse fim. (fonte: [Departamento de Imprensa e Propaganda | CPDOC](#))

Além de limitada em benefício da propaganda ideológica e política, a produção nacional enfrentava mais uma inundação de produtos estadunidenses assim como havia acontecido durante a Primeira Guerra, facilitada pelo órgão que supostamente a ajudaria. Outra medida para estimular a produção, a cota de telas para filmes educativos, foi sabotada pelo próprio Estado, que ao começar a produzir os próprios filmes, com o INCE e depois com o DIP, dominou a fatia de mercado criada e sufocou produtores independentes, que ainda sofriam com a censura. A competição entre os filmes do INCE e do DIP inclusive minou a produção do primeiro, quando o segundo passou a concentrar mais recursos. Se o objetivo era a estatização de parte da produção talvez pudéssemos falar que foi um movimento bem-sucedido, mas como o objetivo era outro, de estimular a produção da indústria cinematográfica, foi de pouca ajuda. Por outro lado, garantiu a continuidade da produção daqui, com uma produção extensa de filmes educativos que são um importante acervo de conhecimento sobre o país, no objetivo de desenvolver a educação do povo.

É incoerente também a cota destinada aos filmes nacionais de longa metragem, um país com a capacidade de produção como o Brasil era impensável apenas um filme nacional por sala como estabelecido em 1939, e no período já existiam estúdios nacionais como a Cinédia, que produziam muito mais filmes. Não é possível acreditar que apenas um filme nacional do ano poderia estimular a produção enquanto a importação de filmes continuava ilimitada, se o objetivo era incentivar o primeiro era o segundo que deveria ter recebido uma cota da tela. Em 1946 a cota de tela é aumentada para três filmes por ano, e alterada novamente em 1951 para um modelo mais absurdo, a cada oito filmes estrangeiros deveria ser incluído um nacional na

exibição da sala, mais incoerente se pensarmos em como essa medida limitou o filme brasileiro em prol do estrangeiro, continuando a não existir espaço para o cinema brasileiro crescer ou demanda para tal.

Em 1959 o modelo da cota de tela é alterado, prevalecendo até hoje, a reserva de mercado em dias por ano e não de filmes por ano, inicialmente são “42 dias [...] que foi aumentando: 56 dias em 1963; em 1971, a reserva passa a 112 dias e a reação dos exibidores é tão violenta que o governo recua para 96; novas pressões, novo recuo: 84 dias a partir de 1972” (BERNARDET, 2009, p 53), até a Embrafilme quando a política é novamente alterada, como veremos adiante.

As políticas culturais varguistas refletem o papel que a cultura recebeu em seu governo, inseridas como estavam num regime autoritário nacionalista que precisava se fortalecer, de maneira que ela foi um dos veículos de manutenção do Estado Novo, e aproveitando os meios de comunicação em massa Vargas criou um espaço institucional para a cultura que garantisse seu uso político em prol do governo. Mas a lógica do mercado continuou agindo, e sem intervir na importação de filmes ou limitando sua circulação interna, estes continuaram a dominar o circuito e:

Basicamente questionável foi ter criado uma reserva de mercado para o filme brasileiro, quando deveria ter sido criada para o filme estrangeiro, a fim de se deixar desenvolver o filme brasileiro. O Estado fez o contrário, e ao fazer isso, é o cinema estrangeiro que de fato ele protege, cerceando a produção local, a quem sobram as migalhas (BERNARDET, 2009, p 54)

E das migalhas o cinema existiu pelas décadas seguintes ao fim do Estado Novo em 1945, com um vazio estatal deixado na cultura e na regulamentação, preenchido pelos interesses e dinâmicas privadas. Não só economicamente colonizados, a elite e grande parte do meio cinematográfico estava submetido ideologicamente e culturalmente, e em resposta a essa situação colonial as décadas de 50 e 60 surgem movimentos cinematográficos politizados, no Brasil e em outros países como Itália, França e Alemanha. Em revolta ao imperialismo cinematográfico e o cerceamento artístico nessa rede mundial de dominação ideológica e cultural, a Segunda Guerra Mundial e aos autoritarismos, surge um cinema de arte e crítica social.

Apesar do regime nos moldes nazifascista em 1942 o Brasil entra na guerra ao lado dos Aliados, e o desgaste que essa contradição causa em Vargas é usado pelos seus opositores. Entre 1943 e 1945 a oposição consegue dismantelar seu governo até sua deposição em 29 de outubro de 1945 pelo Alto Comando do Exército. Os órgãos de repressão não conseguiram controlar as

manifestações contra o nazifascismo e pelo fim da ditadura então Vargas inicia um plano de abertura democrática, com eleições próximas e consulta pública para validar a Constituição de 1937. As eleições futuras não garantiram a posição de Vargas, que planejava concorrer e mobilizava o processo eleitoral em seu benefício, a pressão pela sua deposição venceu e em outubro de 1945 ele é deposto, e o presidente do Supremo Tribunal assume a presidência até janeiro de 1946 quando Eurico Dutra, eleito democraticamente, assume.

Após a Era Vargas, os governantes seguintes, e o Estado, gradativamente diminuiu sua presença no campo cultural, ficando no papel de regulamentador e incentivador e até 1964 a área se desenvolve a partir da iniciativa privada. Nessa fase o “o mercado cultural expandiu-se com o surgimento das redes de televisão no decorrer da década de 1950, com a consolidação da indústria fonográfica e com o aumento das salas de cinema pelo país. Esse novo mercado cultural tinha como característica principal a massificação e a padronização” (GREGIO; PELEGRINI, 2017, p. 112); a indústria cultural ascendeu e o cinema brasileiro estava exposto novamente, sem censura, sem controle estatal e buscando novas formas de avançar no mercado.

1.3: A politização do cinema na década de 50 e 60

Encerrado o Estado Novo e a Segunda Guerra, o Brasil viveu um processo acelerado de urbanização e industrialização, e a década de 50 é a década do desenvolvimentismo. A TV, substituindo o cinema como principal meio de comunicação de massa deu início a mais uma onda de produtos midiáticos, e a fraca presença do Estado brasileiro na cultura até o regime militar em 1964, com a maior parte da política cultural se limitando a manter as instituições e políticas varguistas, por exemplo a cota de tela, uma medida apaziguadora, mas limitada, obriga os cineastas brasileiros a se reinventarem.

A historiadora Lia Calabre define o período como uma fase de “investimento privado nas atividades culturais, consolidação da indústria cultural aqui, musas da rádio e da televisão, forte processo de integração e diálogo entre os diversos segmentos da indústria cultural (2009, p. 48), nesse contexto, parte dos cineastas, sufocados entre a produção hollywoodiana e as décadas de censura e autoritarismo, se radicalizaram. Para esse grupo o cinema não devia servir a nenhum tipo de ideologia capitalista, autoritária, burguesa e imperialista, e sim ser uma forma de expressão cultural autêntica, servindo aos interesses populares e para a construção de um projeto político democrático, equalitário e de resistência ao capitalismo, associando o fazer cultura com o fazer política, sendo a cultura um meio essencial de transformação política.

Como o cinema brasileiro vivia em crise crônica no pequeno nicho deixado pelos distribuidores norte-americanos (MOURA, 2003, p. 72) essa geração ligada a universidade em se opõe a esse cenário, com o objetivo de construir um cinema que representasse o Brasil e seu povo, um cinema em que o povo se visse na tela. Os primeiros historiadores de cinema da década de 50 vieram da esquerda, denunciando a posição colonial do cinema brasileiro; Alex Vianny, Paulo Emílio Soares e Glauber Rocha militaram contra essa dominação, e dos cursos universitários e de organizações estudantis como a União Nacional dos Estudantes, surge uma nova geração de diretores comprometidos com a causa do cinema nacional.

Em 1955, Nelson Pereira dos Santos, com o apoio de uma cooperativa inovadora com os amigos lança o filme “Rio, 40 Graus”, marco na história do cinema brasileiro e anúncio de um novo movimento cinematográfico, o Cinema Novo. Entre a estreia do filme e o golpe militar em 64, o cinema viveu um momento fértil, senão de bilheteria mas cultural e artística, com um dos movimentos cinematográficos mais famosos da história do cinema mundial, parte da agitação política do período e posteriormente reprimido pelos mecanismos de censura da ditadura.

Amostra das discussões políticas e intelectuais da década, o Cinema Novo divulgou o papel político, econômico, social e cultural do cinema em um novo projeto de nação brasileira. Para os cineastas do movimento, que continuaram na linha educacional-doutrinária do cinema varguista aliada à teoria comunista, no Brasil ainda não existia um povo, mas uma massa alienada que necessitava urgentemente ser conscientizada para sua união no povo, o agente de revolução do país. No caminho da revolução comunista, havia a burguesia, que não havia feito sua revolução para superar as antigas oligarquias agrárias transformando a sociedade num projeto democrático industrial (condição prévia para a revolução comunista), e como não havia ocorrido a revolução burguesa para abrir caminho para a revolução comunista-proletária era necessário outro meio de ação, uma revolução silenciosa que unisse as classes em torno de um projeto de nação. Nesse contexto, a cultura foi vista como chave para a afirmação de uma identidade nacional e os filmes nacionais deveriam ocupar o lugar que estrangeiros ocupavam, pois para vencer a luta anti-imperialista era necessário primeiro descolonizar a nossa cultura.

O grupo defendia a criação de um cinema verdadeiramente nacional, o único capaz de construir tal identidade política-cultural para os brasileiros. Essa foi a origem do Cinema Novo, que pretendia caracterizar as especificidades do “povo” brasileiro, questionando as imitações hollywoodianas e pregando uma autêntica arte nacional, com caráter realista, pois enquanto se consumia a cultura estrangeira juntamente se consumia ideias, modelos, estruturas e padrões de outras realidades, afastando o brasileiro de sua realidade e identidade. A questão colonial e o

Terceiro Mundo eram temas muito discutidos na época e os cinemanovistas, ao transpor essa discussão para a cultura, fez dela um dos pressupostos do seu movimento. Glauber Rocha, um dos principais nomes do movimento, clamava que assim como Cuba havia feito uma revolução anti-imperialista o cinema da América Latina também o faria, revolucionando a linguagem cinematográfica e ocupando o lugar dos filmes industrializados.

Em julho de 1965 Glauber apresentou o que veio a ser um dos mais importantes e influentes manifestos do cinema brasileiro, no congresso “Terceiro Mundo e Comunidade Mundial” realizado na Itália ele compilou a Estética da Fome, divulgada no seu manifesto “Uma Estética da Fome”, estética esta que caracterizaria os filmes cinemanovistas. A estética da fome se refere aos recursos precários para se fazer cinema, como também se refere a precariedade da vida do brasileiro oprimido, sendo a fome o desejo voraz de descolonizar e emancipar os povos latinos (em seu manifesto ele não fala somente para os brasileiros), e explica que:

A América Latina, inegavelmente, permanece colônia, e o que diferencia o colonialismo de ontem do atual é apenas a forma mais aprimorada do colonizador; e, além dos colonizadores de fato, as formas sutis daqueles que também sobre nós armam futuros botes [...] Este condicionamento econômico e político nos levou ao raquitismo filosófico e à impotência, que, às vezes inconsciente, às vezes não, geram no primeiro caso a esterilidade e no segundo a histeria. (ROCHA, 1965)

Elucidando como o mundo da política contamina o mundo da arte, Glauber ressalta a condição colonial persistente da América Latina e como este condicionamento político e econômico gerados pela sua condição gera esterilidade artística, pois a arte se torna submissa a fórmulas fáceis de sucesso e não desenvolve seu senso estético. Juntamente com a esterilidade, a condição de colônia também causaria histeria, com uma arte deformada surgindo no desespero de superar tal esterilidade. Logo, a fome latina, além da referência literal a situação vulnerável em que muitos latinos se encontram, também é uma fome simbólica, a fome de uma sociedade desesperada por se realizar, nas suas palavras.

A estética da fome do Cinema Novo seria nada mais do que expor os nervos da sociedade, mostrando a miséria e a feiura no cinema tal qual encontramos na realidade, em vez de filmes bonitos e bem digestos para as classes médias urbanas se encontrarem e satisfazerem sua moral burguesa continuando a ignorar a suja e esfomeada realidade, o diferencial do Cinema novo seria então:

Justamente seu alto nível de compromisso com a verdade; foi seu próprio miserabilismo, que, antes escrito pela literatura de '30, foi agora fotografado pelo cinema de '60; e, se antes era escrito como denúncia social, hoje passou a ser discutido como problema político. Os próprios estágios do miserabilismo em nosso cinema são internamente evolutivos. (ROCHA, 1965)

O compromisso do Cinema Novo era com a verdade e com a realidade, e por isso sofreu com as fraquezas e misérias dessa mesma realidade na sua política de fome. Foi revolucionário pois se comprometeu com a construção de uma nova realidade brasileira, que superasse sua miséria e colonização, por isso não buscava nenhuma articulação ou contato com o cinema mundial, só compartilhava da arte cinematográfica. É um movimento totalmente voltado para o nacional, preocupado com as questões internas brasileiras e anti-imperialistas, defensores da originalidade e brasilidade os cinemanovistas foram grandes críticos das produções nacionais da época, como as chanchadas da Atlântida e produções da Vera Cruz que imitavam filmes hollywoodianos.

Em vez de filmes caros gravados em grandes estúdios artificiais copiando fórmulas estrangeiras como os filmes da Vera Cruz, os cinemanovistas gravavam filmes baratos, em locais abertos, com o máximo de luz natural possível e usando somente o equipamento técnico indispensável, e retrataram principalmente o Nordeste, regiões rurais, campestres e as periferias urbanas. Não eram filmes de classe média sobre a classe média, mas buscavam novas formas e conteúdo, cuja base era o povo e sua cultura.

Na sua tarefa de educar as massas para formar o povo (conscientizado), eles ignoraram muitos elementos da cultura popular que de fato dialogavam com o público, ao pensar no povo ideal e não no real deixaram de reconhecer muitas manifestações populares, o que fez com que o grande público que os cinemanovistas buscavam atingir não se identificasse politicamente com a sua obra. A sua caminhada revolucionária; planejada a partir das precárias estruturas sociais brasileiras e se apoiando na cultura (cientes de seu papel na circulação ideológica), para contribuir com a descolonização do Brasil a partir da vinculação de um projeto conscientizador em seus filmes, foi prejudicada pelas condições do mercado cinematográfico nacional, e depois pelo Estado. Com problemas para distribuir e exibir os filmes, falta de público, falta de identificação do público com os temas cinemanovistas, o movimento foi economicamente malsucedido, mas culturalmente extrapolou tudo que o grupo poderia imaginar. O Cinema Novo foi um dos maiores movimentos cinematográficos do Brasil, com contribuições não só artísticas, sociais e políticas, muito popular entre intelectuais, universitários e militantes políticos, o Cinema Novo acabou por se transformar e alcançou o sucesso de público de uma maneira surpreendente; se unindo aos militares no comando da Embrafilme e ditando a política pública nacional de cinema por um longo tempo. O caráter nacionalista do Cinema Novo o ajudou a se aproximar dos órgãos da ditadura militar, que propunham um projeto nacionalista de cinema que acabou por atender parte dos interesses dos cinemanovistas.

1.4: Os anos Embrafilme

Como não podemos nos estender sobre toda a política cultural e legislação brasileira sobre cinema, focaremos nos momentos de maior aproximação entre o Estado e a arte. A Era Vargas foi um desses momentos; a relação que se estabeleceu, apesar da valorização que o governo fez da diversidade cultural brasileira, ainda foi uma relação de controle, com a cultura submetida aos interesses estatais. Outro momento de aproximação que ocorreu foi durante a ditadura civil-militar entre 1964 e 1985, que novamente reprimiu a liberdade política, cultural, e de expressão. Fora desses dois períodos autoritários da história republicana brasileira, o cinema ficou quase às minguas durante o século XX, mas em momentos que a mobilização cultural era necessária o Estado não se inibiu de intervir nos meios de comunicação e circulação cultural.

Se o que definiu a relação entre o Estado e o cinema na Era Vargas foi a censura, a centralização, legislação e órgãos de incentivo, podemos listar quase o mesmo para a relação durante o período ditatorial de 64-85. Sem a censura, os dois regimes não teriam se sustentado, ela foi basilar para a sua manutenção, garantindo que meios de comunicação de massa funcionassem como normatizadores, doutrinadores e quiçá pedagógicos, educando as massas no dever patriótico, com o Estado como protagonista da cultura nos dois momentos. Na historiografia brasileiro, os “anos Embrafilme” durante a ditadura são um dos principais ciclos do cinema brasileiro, e um de sucesso mercadológico, com a produção intensificada graças a ação direta do Estado, de maneira que:

Os anos Embrafilme passam a caracterizar um dos ciclos do cinema brasileiro, que ensaiará ultrapassar [...] a sazonalidade histórica da produção brasileira de longas metragens, pela adesão a um projeto de um cinema financiado essencialmente pelo Estado, de cunho nacional e popular, distante de uma independência estética, e majoritariamente voltado para a busca de uma eficiência mercadológica. (AMANCIO, 2007, p. 173)

Apesar de constituírem anos fartos para a produção nacional, que estava tendo destaque internacional com as obras do Cinema Novo, os anos Embrafilme, que parecem hoje um tempo áureo, também são os anos de chumbo da ditadura, quando a censura, perseguição e repressão se intensificaram após a promulgação do AI-5 em 1968. Infelizmente, “a herança das políticas culturais no Brasil está marcada por tristes tradições que podem ser condensadas em expressões como autoritarismo, caráter tardio, descontinuidades, paradoxos, impasses e desafios”. (CALABRE, 2009, p. 57), sobretudo referente aos anos de 1960 e 1970.

Nem vinte anos após o fim do Estado Novo o Brasil foi assombrado por mais uma fase autoritária ditatorial, quando o golpe civil-militar de 1964 destituiu o presidente João Goulart, o “Jango” e colocou os militares no executivo. A eleição de Jango colocou o país numa crise política devido a sua proximidade com setores da esquerda; membro do Partido Trabalhista Brasileiro fundado por Vargas em 1945 e seu antigo ministro do trabalho, ele fazia parte de esquerda nacionalista, com um projeto anti-imperialista e que diminuísse a desigualdade social. Mesmo não sendo comunista, qualquer proximidade com a esquerda era observada na época, considerando o contexto da Guerra Fria, e os setores conservadores da sociedade, com o apoio dos EUA que buscava reprimir regimes de esquerda e influência comunista, usam a desgastada tática de acusar os outros de planejarem um golpe e dar um “contragolpe” para barrar. Novamente com a justificativa de um suposto plano comunista o executivo foi tomado, e apesar de Jango tentar uma política de reconciliação com os conservadores, sua defesa das Reformas de Base, as quais eles eram contra, não o ajudou, e em 31 de março de 1964 se iniciam as movimentações militares contra o governo. Antecipando o golpe, o Congresso declara vaga a presidência em 2 de abril, e uma junta militar assume a posição. Em 9 de abril de 1964, com a promulgação de Ato Institucional nº 1 estava iniciada a ditadura.

A ditadura, instalada para reprimir as esquerdas, agiu rapidamente sobre cenário cultural do período, fértil como estava de movimentos políticos e contestatórios, vide o Cinema Novo, e novamente os meios de comunicação e a produção cultural foram contidos. A ditadura militar criou um competente aparelho de censura estatal, que ocasionou “uma importante ‘inflexão por ruptura’ do processo cultural brasileiro, interrompendo sua enorme vitalidade conjuntural através das armas da repressão policial pura e simples e da censura das obras” (MOURA, 2003, p. 73).

O autoritarismo e os mecanismos de repressão não demoraram a ser estabelecidos, e a censura evoluiu de moralista para política, até 1968 a censura trabalhava para a preservação moral, indicando a faixa etária e fazendo cortes de cenas “inapropriadas”, como xingamentos, cenas eróticas, figurinos ousados para a época e afins. Os filmes nacionais também recebiam o selo de “BQ”, Boa Qualidade, que significava que estava apto a ser importado, pois era necessários selos para exibição e exportação, mas como aponta a pesquisadora Leonor Pinto do acervo Memórias da Ditadura, os usos políticos do BQ fizeram com que fosse pouco negado, uma vez que “feria a política externa dos militares de utilizar a excelência e o prestígio de nossa cinematografia para promover, no exterior, a imagem de país “democrático” (PINTO, 2006, p. 7).

O principal órgão público de cinema ainda era o INCE, que desde 1936 produzia filmes educativos e sobreviveu às alternâncias governamentais e a outros institutos criados, mas a produção de longas-metragens estava sem um órgão regulatório e para isso, em 1966, os militares criam o Instituto Nacional do Cinema (INC), extinguindo o INCE.

Instituído pelo Decreto-Lei Nº 43, de 18 de Novembro de 1966, que “Cria o Instituto Nacional do Cinema, torna da exclusiva competência da União a censura de filmes [...]” e com a finalidade 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”, o instituto fazia parte do Ministério da Educação e Cultura, com o seu presidente escolhido diretamente pelo presidente da república (apesar da ditadura vigente a normalidade democrática era encenada e o presidentes militares eram eleitos indiretamente, indicados pelos militares e ratificados pelo Congresso), e tinha autonomia técnica e administrativa. Incorporando o INCE e a Geicine¹², ao INC cabia:

- I - formular e executar a política governamental relativa ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior;
- II - regular, em cooperação com Banco Central da República do Brasil, a importação de filmes estrangeiros para exibição em cinemas e televisão;
- III - regular a produção, distribuição e a exibição de filmes nacionais, fixando preços de locação, prazos de pagamento e condições;
- V - formular a política nacional de preços de ingressos, evitando tabelamentos que deteriorem as condições econômicas do cinema;
- XII - fiscalizar, em todo o território nacional, o cumprimento das leis e regulamentos das atividades cinematográficas;

O INC trouxe muitas novidades para o campo cinematográfico, como a padronização dos ingressos e a obrigatoriedade de caixa registradora que melhorou a arrecadação. O Instituto se tornou responsável pela regulação de quase toda a cadeia produtiva de cinema, e se insere na produção de longas ao contrário de seu antecessor. Na cota de tela, ficou determinado que:

- Art. 19. Todos os cinemas existentes no território nacional ficam obrigados a exibir filmes nacionais de longa metragem, durante determinado número de dias por ano, a ser fixado pelo Conselho Deliberativo.
- Art. 21. O INC poderá conceder a filmes nacionais de curta metragem "Classificação, Especial", atendendo ao nível de sua realização e à natureza cultural e educativa. (Revogado pela Lei nº 6.281, de 1975)
- Art. 22. Todos os cinemas existentes no território nacional ficam obrigados a exibir, durante determinado número de dias, por ano, os filmes nacionais de curta metragem, de "Classificação Especial".

¹² Em 1961, foi criado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Gicine), dotado de poder executivo, autonomia e poder decisório. Entre os membros natos do grupo estavam o MRE, MEC, o Ministério da Justiça, o BNDE (hoje BNDS), a Sumoc, a Cacex, entre outros, ou seja, as questões da indústria cinematográfica passaram a envolver diversas instâncias do poder público (colocar fonte)

A cota de tela para o filme nacional vai para 112 dias ao ano e a obrigatoriedade de filmes educativos, ou de “Classificação Especial” se mantém, com a exibição compulsória de um curta antes de todo longa. A regulação do INC é notável, se estendendo até a os minutos de propaganda nas salas de exibição, e com regulamentações buscando garantir o mercado para o produto nacional e a geração de renda do próprio setor, inova ao tornar obrigatória a aplicação em filmes brasileiros de 40% dos lucros obtidos pelas distribuidores estrangeiras, porcentagem retida no Brasil desde a Lei nº 4.131, de 3 de Setembro de 1962, estabeleceu no Art. 45 que;

Os rendimentos oriundos da exploração de películas cinematográficas, excetuados os dos exibidores não importadores, ficarão de 40% (quarenta por cento), mas o contribuinte terá direito a optar pelo depósito no Banco do Brasil, em conta especial, de 40% (quarenta por cento) do imposto devido, podendo aplicar esta importância, mediante autorização do Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE) [...]

Até então não era obrigatória a aplicação desses recursos na produção, que ganha com a mudança um fundo orçamentário, e com esse sistema de arrecadação foram produzidas 38 películas até a criação da Embrafilme. Sobre a censura, nacionalizada e centralizada no Instituto, não foi definido quais critérios seriam utilizados, só que o certificado de censura era indispensável para a exibição e que seriam multados os exibidores de filmes sem certificado de censura ou com certificado vencido. A atuação do INC era definida como operacional, e não ideológica, mas não podemos dizer o quanto isso foi uma realidade.

Na análise dos processos de censura, a pesquisadora Leonor Pinto concluiu que entre 1967 e 1968 a censura foi se politizando e “questões de ordem política surgem nos processos, termos como ‘subversão’, ‘ditadura’, ‘governo popular’, ‘revolução’ passam a figurar nas análises dos censores” (2006, p. 8), pois conforme crescia a oposição ao regime se intensificava a repressão, tirando de circulação produções que exibissem conteúdo contrário ao governo e paralelamente a essa politização da censura, ocorre sua militarização, com os censores civis substituídos por militares. A censura não era reconhecida pelo governo, que podia eliminar qualquer denúncia ou prova de censura, controlando a narrativa nos meios de comunicação; não existia censura e “ditadura” era “democracia”.

O fim da liberdade de expressão e política só é abertamente anunciado em 1968, com a promulgação do Ato Institucional Nº 5, de 13 de Dezembro de 1968, o movimento final da solidificação do golpe de 64. No AI-5, em consideração a “atos nitidamente subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais” é autorizada a suspensão do Congresso, a intervenção em estados e municípios, a cassação de direitos políticos por até dez anos e

reinaugura uma nova fase de repressão política e cultural sistemática no país. A censura explicitamente ideológica e política para exterminar qualquer oposição, semelhante a ação do DIP funcionava previamente em todos os meios de comunicação, que se tornam passíveis de intervenção estatal se ameaçarem a “segurança nacional” ou a estabilidade do regime. Em 1972 é criado um órgão oficial de censura, a Divisão de Censura de Diversões Públicas (DPDC), estabelecida pelo Decreto Nº 70.665, de 2 de junho, com um longo antecedente como o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, o Departamento de Imprensa e Propaganda, o Serviço de Censura de Diversões Públicas.

Apesar da repressão interna, o regime se preocupava em passar uma imagem de normalidade democrática no exterior, e com o INC responsável pela produção e distribuição internas a Embrafilme foi criada para atender o mercado externo, responsável inicialmente pela exportação de filmes nacionais que contribuíssem para a imagem brasileira se aproveitando do prestígio que o cinema daqui usufruía.

A Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima, Embrafilme, criada pelo Decreto-Lei nº 862, de 12 de Setembro de 1969, definiu a produção cinematográfica brasileira por duas décadas, inicialmente um braço do INC e depois alçada a posição de órgão principal da política pública de cinema, a empresa visava fomentar a produção e distribuição de filmes e desenvolver a indústria cinematográfica nacional, enquanto servia como órgão de controle cultural, concentrando os recursos e atribuições do INC até que ele foi extinto em 1975.

Criada para a “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” (BRASIL, 1969) ela tornou-se a maior distribuidora nacional e bem-sucedida na produção. A primeira reação da classe cinematográfica a ela foi de contestação e “denunciando a inconseqüência e autoritarismo da criação de um órgão voltado ao mercado externo, sem que se considerasse a necessidade de expansão do mercado nacional” (AMANCIO, 2007, p. 175). Mas entre 1970 e 1973, 83 longas-metragens recebem apoio da empresa, e em 1974 quando Roberto Farias, um dos precursores do Cinema Novo, assume a direção da empresa, é implementado um modelo de coprodução e sua recepção foi revista.

No novo modelo, a Embrafilme financiava até 30% do filme e obtinha participação na renda obtida, assumindo riscos financeiro. Como visto o Estado já participava da produção desde Vargas, com curtas educativos e institucionais, e a novidade da Embrafilme foi justamente a entrada no campo da produção de longas-metragens comerciais em parceria com produtores, arriscado, mas com retornos financeiros e estimulando diretamente a produção. Até

então o Estado havia respondido satisfatoriamente poucas demandas do setor cinematográfico, pois para além de garantir a cota de tela (que não é tão eficaz sozinha), e com algumas políticas de estimulação econômicas para a produção, no geral o cinema brasileiro continuava na mesma situação e os filmes norte-americanos continuavam ocupando o mercado. Com o INC e depois com a Embrafilme o Estado passou a usar os recursos obtidos com a retenção de parte do lucro das distribuidoras estrangeiras aqui para financiar longas-metragens, estabelecendo uma política eficaz de fomento cinematográfico.

Atuando diretamente na produção, a Embrafilme conseguiu se aproximar da classe cinematográfica, o que minimizou suas críticas e contestações. Como seus parâmetros para a escolha de financiamentos eram econômicos, escolhendo as produções que teriam o maior retorno financeiro, de acordo com seus dirigentes isso limitou o controle ideológico da agência. Mas imaginar a neutralidade do Estado num campo desses já é impossível, conceber esse cenário num governo ditatorial e com toda a censura prévia aos meios de comunicação e produção cultural do momento é ainda mais improvável, e contraditoriamente a Embrafilme estimulou a produção e o crescimento do cinema como nunca. Só em 2018 o número de salas de exibição em funcionamento no país, 3347, ultrapassou o número de salas durante o auge da Embrafilme em 1975 quando funcionaram 3276 salas de exibição, e só em 2015 ultrapassou-se a marca de mais de três mil salas novamente¹³. Em 1978, durante os anos de esplendor da empresa, o número anual de espectadores do cinema nacional chegou a 61 milhões, e a ocupação da produção nacional no mercado cinematográfico chegou a incríveis 35% em 1980¹⁴.

A contribuição dos cinemanovistas foi definidora para a Embrafilme, expandindo a produção da agência para novos caminhos cinematográficos, e funcionou para equilibrar as tendências no seu interior, a contradição de um órgão do governo ditatorial de extrema-direita contar com intelectuais de esquerda em altos postos “serviu para que a ação governamental fosse dirigida por diretrizes políticas com visada maior do que as orientações oficiais, no interior da agência estatal destinada ao cinema, a Embrafilme” (AMANCIO, 2007, p. 173). Dessa maneira, a ditadura conseguiu neutralizar uma fecunda produção cinematográfica com viés de esquerda, empregando seus idealistas e dando-lhes um canal de produção abastado, neutralizando a oposição pela sua absorção a Embrafilme não precisava censurar as produções,

¹³ Fonte: <http://pnc.cultura.gov.br/2019/04/17/brasil-fecha-2018-com-maior-numero-de-salas-de-cinema-desde-1975>.

¹⁴ Fonte: <https://enciclopedia.itaucultural.org.br/instituicao636449/embrafilme>

elas se autocensuravam visto que muitos dos diretores beneficiados estavam inseridos no grupo intelectual cinemanovista que controlava a agência.

A repressão associada a parceria deu as cartas para a produção cinematográfica e foram tempos de pragmatização, pois para existir o cinema se limitou. Como negava-se a existência da censura, filmes brasileiros exibidos no exterior (mantendo a aparência democrática) poderiam ser proibidos de circular internamente e recolhidos pela censura, ou exibidos com cortes, fato que os cineastas não podiam denunciar. Foi o fim do Cinema Novo, ao menos o abertamente revolucionário, e seus cineastas aproveitaram a oferta de recursos estatais para dar continuidade a produção.

O governo ditatorial usava como propaganda externa o mesmo produto cultural que ele reprimia, e a censura buscava ser tão competente que até implantou cursos profissionalizantes de censores, alguns de até 776 horas, com aulas práticas assistindo à filmes, novelas, ouvindo músicas e lendo para reconhecer mensagens subversivas. Esse movimento foi silencioso, e a censura se manteve por um longo tempo desconhecida por parte da população. Os filmes censurados, se o corte de cenas não os deixasse aptos, eram proibidos e recolhidos, ou colocados no esquecimento, com o processo de análise suspenso por meses ou até anos, e em consequência desse “congelamento” inúmeros filmes, livros e músicas nunca foram lançados, mas perdidos em arquivos da ditadura.

A arte se adaptou para evitar cortes ou proibição total, e os produtores e diretores utilizaram recursos diversos para driblar a censura, como metáforas e alegorias, e o cinema brasileiro viu-se obrigado a abandonar o caráter de resistência em prol da sua continuidade, se aproximando do grande público. Para Leonor Pinto é a “fase do povo nas telas e nas salas” (2006, p. 14), um período de intensa produção de filmes pela Embrafilme, com os cineastas cinemanovistas se aproximando do povo como pretendido anteriormente no seu projeto político revolucionário, e por isso, apesar de se julgar o abandono dos cinemanovistas de seus ideias e da sua aliança com a Ditadura Militar, a personificação do que eles combatiam, sua aliança foi uma estratégia de sobrevivência. A censura não conseguiu extinguir totalmente a crítica e a ideologia de esquerda, de maneira que “pode-se louvar a durabilidade e a capacidade de renovação do grupo que partindo de um projeto revolucionário de esquerda, se ajusta nos anos 70 a um projeto de capitalismo estatal, nos 90 a outro como parceiros da globalização e das distribuidoras norte-americanas” (MOURA, 2003, p. 80), e que continuaram influenciando as políticas de cultura do século XXI.

A Embrafilme teve inúmeros sucessos comerciais, como a distribuição do filme “Dona Flor e Seus Dois Maridos”, uma adaptação do romance de Jorge Amado dirigida por Bruno

Barreto, lançado em 1976 e que foi a maior bilheteria do cinema nacional por 34 anos, sucesso de crítica nacional e internacional, ganhador de prêmios no Festival de Gramado e indicações ao Globo de Ouro e ao Bafta, e como coprodutora de “Xica da Silva”, também lançado em 1976, dirigido por Cacá Diegues e vencedor de três prêmios do Festival de Brasília. E para entendermos o paradoxo da empresa, temos o exemplo de “São Bernardo”, obra de 1972 do diretor Leon Hirszman, comercializado pela Embrafilme, mas que ficou sete meses retido pela censura estatal.

A ironia triste do contexto era que em tempos de alta produtividade, com apoio estatal e considerável espaço no mercado exibidor pela primeira vez na sua história, o cinema brasileiro estava novamente silenciado pela censura, e quantos filmes, ideias, histórias, artistas, quantas representações, identidades, culturas não foram silenciadas e proibidas de circular em mais vinte anos de censura? As potencialidades do cinema, limitado como estava, pelo menos não eram mais limitadas pelo indústria estrangeira, e os artistas do Cinema Novo no papel de destaque nos rumos da política cultural nacional e com grande poder na Embrafilme passam “a falar em nome de toda a classe cinematográfica, o combate ao imperialismo cinematográfico justificando tudo [...] A luta seguiria no seio do próprio estado autoritário, liderados por gênios da raça, entre eles militares e cineastas.” (MOURA, 2003, p. 75). Os interesses cinemanovistas convergem com os estatais, de engrandecimento do país e sua cultura, e é um período nacionalista, de campanhas ufanistas, com slogans que tentavam transmitir uma imagem positiva ao país, e o sucesso do hino da Copa do Mundo de 1970 garante "Noventa milhões em ação, pra frente Brasil do meu coração."

O subsídio estatal, apesar de ter promovido diretamente a produção “caracterizou também o aparecimento de um cinema híbrido, que, embora sem chancelas dirigistas, se localizou entre as perspectivas do mais arrojado cinema autoral e do mais inconsistente cinema comercial” (AMANCIO, 2007, p. 182), e a Embrafilme, apesar da suposta autonomia que oferecia aos cineastas e da democratização de recursos, concentrou grande parte do financiamento da produção, aumentou o controle estatal e abriu espaço para a hegemonia de uma elite no cinema nacional. O crescimento experimentado pelo cinema durante a ditadura, foi pago com parte da sua liberdade criativa, artística e de expressão, no seio de uma política cultural tanto repressiva como estimulante.

A Embrafilme foi fundamental para a continuidade do cinema com o crescimento do número de TV nas casas brasileiras e das investidas estrangeiras com as novas produções milionárias hollywoodianas. A TV por um momento pareceu ameaçar o cinema, que poderia ser replicado na tela vinte e quatro horas por dia no conforto do lar, a nova etapa da massificação

da imagem que ela permitiu foi similar à do cinema, assim como sua ascensão ao protagonismo dos meios de comunicação, o que se imaginou que enfraqueceria o cinema. Os produtores estadunidenses reagiram a esse novo agente agressivamente, com um novo tipo de produção para levar grandes públicos ao cinema, os *blockbusters*, os arrasa-quarteirões, filmes de aventura e ação, com altos custos de produção e lançamento que se tornaram febre de público. Os *blockbusters* inauguram uma nova fase da indústria cinematográfica hollywoodiana, onde o filme foi transformado em um dos elementos a ser consumido conforme são criados produtos relacionados ao seu conteúdo, dos quais ele se torna a grande propaganda e principal chamariz. Esses filmes de alto orçamento são feitos para o mercado internacional, e essa nova investida “ideológica, produtiva e distributiva do cinema hollywoodiano muito mais eficiente e avançado tecnicamente do que o cinema nacional e, talvez, até mesmo preferido por um corpo social brasileiro dividido e fragmentado no qual convivem difusamente aspectos de modernidade e de subdesenvolvimento” (OTTONE, 2007, p. 273), junto com a instabilidade das décadas de 70 e 80 foi uma forte concorrência para a Embrafilme, então a maior distribuidora do Brasil. Junto a crise econômica, política e social, os movimentos pela redemocratização do país e o enfraquecimento da Embrafilme em decorrência do enfraquecimento do regime, a investida estrangeira da indústria cultural foi intensa, buscando recuperar o mercado perdido e driblar as restrições de importação.

Em 1978, com a revogação do AI-5 e o abrandamento da censura, a imprensa aliou-se ao cinema divulgando sua situação ameaçada e a censura, mas só em 1988, com a nova Constituição democrática é proibido qualquer tipo de censura, e ao Estado cabe apenas avaliar a classificação indicativa dos filmes, recomendando o horário e idade indicados aos programas de televisão e salas de cinema. Censura é manipulação e silenciamento, é barrar caminhos, e os dois momentos em que o cinema contou com maior apoio estatal foram quando tentaram usá-lo como instrumento ideológico, as tentativas de monopolização de cinema e de narrativas se alternaram com descaso estatal, regulado pelas leis do mercado e da indústria cultural. Mas nas alternâncias não deixaram de existir grupos guiados para a construção da arte como expressão dos brasileiros, da diversidade, das culturas, e a unificação cultural nos meios de controle estatais pretendida pelos regimes varguista e militar em prol de uma identidade nacionalista uma, imposta ao brasileiros como conformação moral e política, tentou construir também um cinema único para isso, alinhado aos interesses governamentais e normatizador, propagandista e imaculado de ideologias distintas.

A revogação do AI-5 fez parte do processo de abertura política iniciada no governo de Ernesto Geisel, de 1974 a 1979, numa tentativa de controlar o sistema político conforme a

ditadura se desintegrava e os movimentos populares pela democracia e por eleições diretas convulsionavam o país. A eleição presidencial indireta marcada para 1985 acabou com a vitória do candidato da oposição, Tancredo Neves, que falece antes de assumir a presidência e seu vice, José Sarney ocupa o cargo em 1986. Os anos finais da década são de retrocesso para o cinema, que não aproveitou a nova liberdade democrática com o abandono da Embrafilme, e sem uma política cultural consistente os números de produções voltam a cair e o espaço conquistado pela obra nacional no mercado exibidor é novamente ocupado pela estrangeira.

1.5: Pós-retomada e a criação da Ancine

Desde 1964 com a instauração da ditadura os laços entre o cinema e o Estado vinham se estreitando, e entre o fim da década de 80 e o início da de 90, com a redemocratização, a crise econômica e os novos governos liberais eleitos, o cinema ficou sem políticas públicas de incentivo e a produção quase se extinguiu entre 1990 e 1995. A dinâmica da Embrafilme não criou um desenvolvimento autossustentável para o cinema, e novos mecanismos tiveram que ser criados. Após o encerramento de mais um “ciclo”, que mesclou censura e crescimento comercial, a produção nacional parecia condenada, sem apoio estatal e com investimentos privados ínfimos.

No fim da ditadura militar a política cultural foi transformada por Jarbas Passarinho à frente do MEC, e em 1985 nas vias da democratização o ministério foi separado, por meio do Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985, e é criado o Ministério da Cultura, novo responsável pela política pública de cinema. As leis de arrecadação e incentivo criadas pelo novo ministério definem a política cultural até hoje, junto ao Ministério da Educação desde 1953, os assuntos da Cultura eram absorvidos pelos da Educação, e foram separados para possibilitar uma política cultural mais consistente. O ministério já nasce prejudicado pela carência orçamentária, ao perder a verba do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar e não lhe garantiram um fundo próprio inicialmente, e o problema crônico de falta de recursos afetava todos os órgãos culturais desde sempre, comprometendo a sua atuação e alcance.

Para reverter esse quadro orçamentário e estimular a produção cultural, em 1986 José Sarney, com Celso Furtado no Ministério da Cultura, promulga a Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, a “Lei Sarney”, estabelecendo o formato de financiamento cultural para a década de seguinte. A lei, que “dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico” concede benefícios fiscais para doadores, patrocinadores e investidores de natureza cultural, lhes possibilitando abater do imposto fiscal até 100% do valor doado. Para Sarney, o objetivo da lei era o renascimento cultural, para que a

cultura não fosse mais exclusivamente sustentada pelo estado, e ele afirmou “que o projeto de lei iria colocar a cultura dentro da sociedade industrial que estava sendo construída. O desejo era mudar a ideia de que ‘é o Estado, e o Estado apenas, que deve sustentar a arte e a cultura” (CALABRE, p. 120), e a partir do governo Sarney, e suas novas formas de estímulo cultural o Estado se afasta da cultura, e por consequência do cinema. A descontinuidade das políticas culturais e o esvaziamento das instituições de apoio à cultura prejudicaram e prejudicam a continuidade do cinema brasileiro, que vive de ciclos.

A Constituição promulgada em 1988 pôs fim definitivo a qualquer tipo de censura, e no Art. 5º, parágrafo IX – “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” e no Art. 220º temos “§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”, e o retorno dos tempos democráticos para o país e a arte também marca o retorno da;

Procura de identidade, o anseio de liberdade e de renovação expressiva, depois dos 20 anos de ditadura militar e, enfim, um certo nacionalismo por reação ao colonialismo cultural norte-americano. De outro, existem as medidas legislativas, administrativas e econômicas de uma nova política de incentivo à atividade cinematográfica por parte do governo federal. (OTTONE, 2007, p. 271)

A década seguinte, como não poderia ser de outra forma, é de transformações no campo cultural, uma década cultural que se inicia com o fim de Embrafilme e se encerra com a reconstrução da empresa na Ancine. Fernando Collor, vencedor de eleição presidencial de 1989, a primeira propriamente democrática desde a ditadura, teve um projeto neoliberal, de redução de inflação e combate a corrupção, mas apenas dois anos depois foi deposto por corrupção e apesar do curto mandado, conseguiu ser catastrófico para a cultura, encerrando as políticas públicas de cultura e extinguindo ou esvaziando uma série de órgãos. Collor extingue o Ministério da Cultura em 1990, a partir da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que reorganiza os ministérios e cria a Secretaria da Cultura, e a Lei nº 8.029, da mesma data, extingue uma série de entidades como a Embrafilme, Fundação Nacional de Artes (Funarte), Fundação de Artes Cênicas (Fundacen), Fundação Nacional Pró-Memória e Fundação Nacional do Cinema Brasileiro (FCB).

O desmonte das instituições de apoio “colocou em evidência a impossibilidade de autossustentação do cinema no país. Durante os dois primeiros anos da década tanto a produção quanto a exibição de longas nacionais praticamente reduziu-se a patamares ínfimos” (ESTEVINHO, 2009, p. 122) e em 1992 foram produzidos e distribuídos somente duas longas metragens, com o contexto inflamado “por uma campanha jornalística sistemática de

desestabilização dos organismos de gestão do cinema nacional em nome de vagos conceitos de moralização.” (OTTONE, 2007, p. 274), e nessa defesa do neoliberalismo o campo cultural foi afastado do Estado, conforme se tentavam fortalecer os aspectos mercadológicos das produções e sua aproximação com o privado. Durante a década o número de salas de exibição também decaem, atingindo seu ponto mais baixo em 25 anos com apenas 1033 salas de exibição em 1995.

Na nova tendência, a Lei Sarney foi substituída pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e a Lei de Incentivo à Cultura ou a “Lei Rouanet”, hoje um dos principais meios de fomento para área cultural, ela foi uma atualização da Lei Sarney criando três mecanismos de incentivo: patrocínio ou doação (mecenato); o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart). Por meio da Lei Rouanet, pessoas físicas ou jurídicas podem financiar produções culturais, e o valor total ou parcial é abatido do imposto de renda, e foi fundamental para garantir a continuidade da produção cinematográfica no período.

Como a Embrafilme, apesar de inativa, continuava a recolher tributos da atividade cinematográfica (como o recolhimento de parte do lucro das distribuidoras estrangeiras), a discussão sobre os fundos da empresa rodava os meios culturais e políticos, e em 1992 Collor promulga o Decreto nº 577, de 23 de junho de 1992, que “dispõe sobre a transferência de bens, haveres e contencioso judicial da EMBRAFILME - Distribuidora de Filmes S.A., em liquidação”, estabelecendo que os recursos destinados à Embrafilme seriam aplicados em programas e projetos relativos à atividade audiovisual nacional, o que deu condições para o presidente Itamar Franco criar o Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro em 1993.

Após o impeachment de Collor em 29 de dezembro de 1992, seu vice Itamar Franco assume presidência e desfaz algumas ações de Collor na cultura. Em novembro do ano, quando ainda era vice, atuava no cargo devido ao processo de afastamento, o Ministério da Cultura foi reestabelecido, pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que deu nova organização aos ministérios. O retorno do Ministério da Cultura significava que a área podia novamente contar com um apoio institucional mais robusto, e necessário para o período que vivia.

O Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro, a partir de três processos seletivos entre 1993 e 1994 ajudou a produzir 90 películas, 56 longas, 9 médias e 25 curtas (OTTOME, 2007, p. 275), iniciando a retomada do cinema brasileiro. Em 1995, produzido através desse prêmio, o filme “Carlota Joaquina”, dirigido por Carla Camurati, foi a primeira obra de sucesso da retomada do cinema e com mais de um milhão de espectadores.

Ainda em 1993, para acalmar a crise financeira do setor, foi criada a Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que permitia aos investidores abaterem 100% do investimento no audiovisual, com resultados imediatos. Ela abriu a possibilidade de associação com distribuidoras estrangeiras, com abatimento de imposto sobre a remessa de lucro, e concentrou a produção cinematográfica no país, garantindo seu sustento, de maneira que “a Lei do Audiovisual vai ancorar a quase totalidade da produção cinematográfica no país. [...] o Ministério da Cultura e sua Secretaria do Audiovisual utilizaram de forma recorrente a política de estímulo à cultura por meio dos incentivos fiscais” (ESTEVINHO, 2009, p. 124). O cinema estava sem um órgão específico de apoio, mais sobrevivia com as leis de incentivo.

As leis de incentivo colocaram o Estado como mediador das atividades culturais, separando os projetos para o setor privado investir. Para conseguir financiamento através desses mecanismos, o cineasta/produtor inscreve seu projeto num edital de seleção do Ministério da Cultura, e se escolhido é encaminhado para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que emite certificados de investimento audiovisual comprados pelos investidores e depois reduzidos do imposto de renda. Esses mecanismos também definiram a política cultural dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994 e reeleito em 1998. Um governo famoso pelas privatizações, deixou a cultura de lado e

As discussões e propostas de implantação e de elaboração de políticas de cultura praticamente desapareceram da prática governamental. Foi um período dedicado ao aprimoramento das leis de incentivo (Rouanet e do Audiovisual) - ação que esteve em consonância com a política neoliberal implantada pelo presidente (CALABRE, 2009, p.114)

O vazio estatal continua a ser sentido no governo FHC, que sem diretrizes culturais e políticas públicas específicas de cinema, tentou se aproximar do setor privado com leis de incentivos e benefícios fiscais generosos, visando criar um ambiente de parceria entre o Estado, os produtores culturais e os investidores para estimular a produção cultural. Embora as leis tentassem diminuir a dependência econômica do cinema com o Estado, e estimular a produção de filmes por mecanismos alternativos, o protagonismo estatal e a sua centralidade na cadeia de produção o manteve na posição de principal suporte, mesmo que os governantes tentassem fazer o contrário. Nesse clima liberal, o nacionalismo dos artistas brasileiros foi bastante condenado, e o Estado tentava reformular essa relação com uma política cultural enxuta, quando existente, deixando o campo cultural vazio e despolitizando o cinema, agindo apenas como mediador com uma estratégia de canalizar tais questões para o mercado econômico (ESTEVINHO, 2009, p. 125).

O espaço que as produções brasileiras haviam conquistado no circuito exibidor com a Embrafilme, quase um terço do mercado, era passado e as produções estadunidenses prevaleciam e se o Estado considerava essa questão irrelevante ela continuava a se sobressair entre os agentes cinematográficos. A globalização aumentava a pressão sobre o audiovisual, e os meios de comunicação, expressão e circulação que se expandiam com a internet, os cineastas seguiam encurralados por impérios midiáticos, motivo pelo qual a classe cinematográfica sempre retomar questões como identidade cultural, nacionalismo, cinema industrial, cinema de autor, importação e indústria cultural.

Distante de um projeto político como o ostentado pelo Cinema Novo, a produção da retomada, segura a partir de 1996, é mais contida, mas “uma coisa parece, todavia, certa: a retomada tem a ver com a mesma vontade de fazer cinema a qualquer preço dos anos 1960. O cinema brasileiro conta histórias numa língua que lhe pertence, descobre o Brasil e recupera as identidades num determinado espaço e tempo” (OTTONE, 2007, p. 278), se transparece menos na arte, porém só o fazer cinema já é resistência na década. Os números de filmes nacionais lançados é desanimador, em 1995 são produzidos 14 filmes, em 1996 são 18, em 1997 são 21, em 1998 são 23, em 1999 são 28 e em 2000 volta ao patamar de 23 filmes¹⁵.

No fim da década os mecanismos de incentivo entram em crise, pois “conectado ao mundo da economia real por meio dos mecanismos legais, o cinema brasileiro também oscilava de acordo com os humores do mercado” (ESTEVINHO, 2009, p. 127), e falhas na prestação de contas da lei prejudicaram a atividade cinematográfica, e a forte centralidade do Estado no processo produtivo fez com que os incentivos fiscais somassem mais de 70% do que o governo aplicava na cultura e a queda de captação das leis afetou instantaneamente a área.

As políticas neoliberais falharam, e os cineastas se mobilizam para pedir por um órgão estatal de apoio; a classe, politicamente atuante e que parte havia definido os rumos do cinema na Embrafilme, estava dividida, com posições históricas há muito demarcadas, entre os universalistas e nacionalistas, os industriais e os independentes, capitalistas e antimperialistas, tentava manter sua posição no mundo das políticas públicas de cultura, uma vez que;

Entre os diversos polos que compõem a cultura brasileira o cinema possui forte ressonância política e social: seus cineastas muitas vezes proclamam-se porta-vozes de valores considerados éticos, articulam-se nas redes políticas institucionais, mobilizam a imprensa e setores da sociedade civil. Suas associações de classe frequentemente produzem manifestos e pressões junto ao governo.” (ESTEVINHO, 2009, p.121)

¹⁵ Fonte: Listagem de Filmes Brasileiros Lançados 1995 a 2019, relatório produzido pela Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, da Ancine, disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2102.pdf>

Buscando a reafirmação de seu papel social e o do cinema, pressionava o governo, com a memória da Embrafilme ainda a dominar o meio cinematográfico e a busca pela repetição do auge da empresa e da produção brasileira. Em 2000, com essa pressão dos cineastas, FHC instituiu o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEDIC), a partir do Decreto de 13 de setembro de 2000, e composto por integrantes de vários ministérios, sobretudo da indústria e economia, cineastas e representantes da TV, tendo o objetivo de “articular, coordenar e supervisionar as ações para o desenvolvimento de projeto estratégico para a indústria do cinema no Brasil”, indústria sendo entendida como a produção e distribuição de longas-metragens e curtas a partir de salas de exibição, vídeo doméstico, televisão e outros meios.

Com caráter desenvolvimentista o Gedic planejava “em cinco anos ocupar 40% do mercado de cinema; 55% de filmes de longa-metragem exibidos na TV aberta com investimentos de 500 milhões de reais” (ESTEVINHO, 2009, p. 128), mas a parceria que o Ministério da Cultura, no qual o grupo estava incluso, propôs com a TV, e os incentivos fiscais para ela, causou desavença com os cineastas, contra a associação com canais de televisão que resultaria em filmes ruins e sem autonomia artística para ele. Os cineastas só foram atendidos em 2001 com a criação da Ancine, a reconstrução da Embrafilme que eles buscavam e que lhes trouxe seu papel na política cultural estatal de volta.

Compartilhamos da opinião de Estevinho de que “a política cinematográfica no Brasil parece trazer um traço de mudança recorrente e as experiências anteriores nunca são discutidas com clareza; ao contrário, amontoam-se como imagem diante de um espelho que apenas as obscurece” (2009, p. 129), as leis, instituições, departamentos, empresas, incentivos para o cinema brasileiro são intermináveis, voltando sempre ao mesmo ponto de partida, se amontoam, com efeitos a curto prazo e que o próximo governo prontamente descarta. As empreitadas da década não garantiram a autonomia financeira do cinema nacional como pretendiam, ainda espremido entre os filmes estrangeiros que ocupavam as salas de exibição e a TV, nova meio reinante.

Em 2002, com a eleição de Luís Inácio “Lula” da Silva para a presidência, a política cultural é drasticamente alterada, e a Ancine passar a ditar a relação entre o cinema e o Estado. Criada por FHC por meio da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de Setembro de 2001, com o início das atividades em 2002 na gestão Lula, a Agência Nacional do Cinema foi criada como parte da Política Nacional do Cinema, juntamente com o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE) e com o Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES).

Controversa desde sua elaboração (seria uma nova Embrafilme para controlar a produção? Ou seria uma nova Embrafilme necessária para se ter produção?) a agência foi concebida para “o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil”. Uma agência reguladora, foi instituída na forma de uma autarquia especial, um órgão especial de administração pública indireta que busca fiscalizar e regular serviços públicos prestados por empresas privadas, regulando determinados setores econômicos para evitar monopólios e garantir o preço e qualidade dos produtos/serviços prestados por essas empresas. É uma forma de reparação social, pois visa a democratização de bens e serviços, controlando a concorrência e oferta. Na esteira das privatizações e desregulamentações implementadas por FHC, a criação de agências reguladoras diminuía a intervenção direta, mas não a atuação estatal em setores econômicos estratégicos, como o cinema.

Inicialmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em 2003 ela é transferida para ao Ministério da Cultura na reorganização ministerial promovida por Lula. Com Gilberto Gil no Ministério da Cultura, houve uma reavaliação do papel estatal na cultura e se esforçam pela aprovação de um Plano Nacional de Cultura. O governo Lula marca positivamente a área da cultural, e o cinema cresce continuamente, padrão que se estende no governo de sua sucessora Dilma Rousseff. A Ancine fez parte de um projeto de construção cultural democrático, e num país que só havia experimentado políticas culturais sólidas em períodos autoritários, foi uma novidade esse movimento acentuado em tempos democráticos.

Desde a campanha eleitoral, Lula apresentava uma cartilha de políticas públicas de cultura, e em 2005, conseguiu a aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC). Aprovado pelo Congresso como forma de Emenda Constitucional nº 48, de 10 de dezembro de 2005, o PNC é um plano de dez anos do Estado para a cultura, que foi alçado ao status de lei e deve ser mantido independente da alternância governamental. O primeiro planejamento de longo prazo para a cultura e que se antecipava à descontinuidade das políticas públicas governamentais, com os objetivos de “defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura e valorização da diversidade étnica e regional”, o PNC foi uma vitória para a cultura.

Desde a sua criação a Ancine foi o principal órgão institucional de apoio ao cinema, e definiu a política cinematográfica lulista com base na consideração que o seu governo teve pela cultura como forma da construção de um país mais igualitário e democrático. Com a nova agência os números de produções, de salas de cinema e de investimento na área cresceram,

quadro que se mantém até o segunda mandato da presidenta Dilma, encerrado precocemente por um golpe em 2016. Durante a Era Lula, entre janeiro de 2003 e janeiro de 2011, os números de salas de exibição foram de 1817 salas em 2003 para 2353 em 2011, de 30 produções para 100 filmes em 2001, primeira vez desde a década de 80 que a produção nacional ultrapassou a faixa da centena, na qual se manteve desde então.

Baseada nos mesmos mecanismos de incentivo fiscal para captação de recursos da década de 90, a Ancine os conseguiu fazer funcionar adequadamente aliados a uma agência reguladora, mas se ajudou o cinema a crescer não alterou o contexto. Ainda um órgão contraditório no meio cinematográfico, e para o campo geral da cultura, ela é exemplar para pensarmos a relação cinema e Estado, criada na sombra que a Embrafilme ainda estendia sobre o cinema como seu equivalente democrático, com quase vinte anos de história já é possível avaliar com maior profundidade seus impactos no campo cinematográfico brasileiro, sobretudo nas alternâncias governamentais, que o nosso recorte abrange.

Os ciclos de aproximação entre Estado e cinema foram períodos autoritários da história brasileira, mobilizado para fins de doutrinação, dominação e silenciamentos, mas vemos agora um ciclo de aproximação em tempos democráticos. A história do cinema brasileiro é quase a história da sua descontinuidade, por mais que a sua aproximação (muitas vezes forçada) com o Estado serviu para garantir sua continuidade, essa relação, pelo menos até a criação da Ancine, com altos e baixos sempre levou o cinema ao mesmo ponto de início. A centralização da produção no Estado, a naturalizada dependência econômica do cinema, a velha equação que se mantém: mercado dominado pelo produto estrangeiro não abre espaço para o filme brasileiro, sem espaço e demanda sem investimento, simplista mas fundamental para entender a dinâmica financeira, e sem mecanismos de proteção para o produto interno, definiram a relação entre os dois, mantendo o status do cinema brasileiro, sempre em desenvolvimento, sempre em construção, sempre se debatendo com a indústria cultural, e veremos a seguir como a Ancine intervém neste processo.

Capítulo 2: A Ancine e o cinema brasileiro na década de 2010

A criação da Ancine em 2001 reaproxima novamente o Estado e o cinema, conforme se reconstruíram as políticas públicas culturais após a desastrosa década de 90. A agência, muito bem-vinda no meio cinematográfico, e respondendo às suas reivindicações, foi parte das reformas estatais do presidente Fernando Henrique Cardoso: um pacote de privatizações, dissoluções e criação de novos órgãos, e a Ancine é protagonista da política pública de cinema desde então. A Medida Provisória 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, além de criar a Ancine definiu as diretrizes da política nacional de cinema, estabelecendo uma nova forma de suporte à atividade cinematográfica a ser executada pela agência. Com as diretrizes da MP para o cinema, a Ancine tornou-se a maior fomentadora do cinema e do setor audiovisual¹⁶ do país, que cresceu exponencialmente desde 2001. Atualmente, a Ancine está envolvida no processo de produção da maioria dos filmes que chegam ao circuito das salas de cinema e vive um período de insegurança na gestão do presidente Jair Bolsonaro, hostil com a agência e sem políticas culturais próprias.

No presente capítulo vamos nos aprofundar sobre a legislação e o funcionamento da Ancine assim como as diretrizes para o cinema da MP 2.228-1/01, buscando compreender sua relação com o cinema brasileiro e sua atuação na área para compreendermos sua configuração e desafios atuais. Abarcando os governos de Dilma Rousseff (1 de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016), Michel Temer (31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018) e o primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro (2019) vamos investigar as principais políticas públicas de cinema de cada governante e sua execução a partir da Ancine, analisando o direcionamento de cada gestão para a agência assim como seu projeto nacional de cinema com base nas suas políticas de governo.

O capítulo se inicia pela apresentação da Ancine, a regulação e fiscalização que realiza, os mecanismos de fomento e seus encargos, e depois seguimos para a análise das políticas públicas para cinema dos três presidentes citados, a relação que tais governos estabeleceram com a arte e cultura do país e um estudo sobre a Ancine e suas méritos e deméritos no apoio e fomento ao cinema nacional.

¹⁶ Cinema e Audiovisual são enquadrados nas mesmas políticas; o cinema inicialmente apenas visual com o advento do som torna-se a primeira mídia audiovisual, e atualmente com o avanço tecnológico das mídias de comunicação outras formas audiovisuais foram desenvolvidas, que podem ser resumidas em obras com áudio e vídeo, não se resumindo apenas ao cinema. E ainda que ele seja o expoente mais famoso do audiovisual faz parte no século XXI de uma estrutura mais complexa onde convergem várias mídias.

2.1: A Ancine

Após um longo hiato de 48 anos entre os dois primeiros congressos nacionais de cinema, em 1952 e 1953, em 2000 a classe cinematográfica reuniu-se novamente no III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em Porto Alegre, devido às dificuldades enfrentadas pelo setor na época, caracterizado “pela paralisação da produção, pelo descontrole dos mecanismos de mercado, pela falta de informações a respeito da própria realidade do mercado cinematográfico, pela ausência sistemática do cinema brasileiro nas telas da TV e pelo esgotamento dos mecanismos atuais das leis de incentivo” (Porto Alegre, 2000), e buscando se amparar “na força da união do setor cinematográfico brasileiro, consolidada neste III Congresso, refazer o caminho, estabelecer uma nova interlocução, agora com mais independência, entre o governo e o cinema brasileiro”. O Congresso aprovou um relatório com 69 resoluções para a área, das quais destacamos a quarta:

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

Esse órgão gestor materializou-se na Ancine, que ao longo dos seus vinte anos de atividade estruturou um sistema de incentivo, fomento, fiscalização e regulação como reivindicado no relatório, onde reconheceu-se que a relação deficiente entre o cinema e o estado resulta nos ciclos cinematográficos descontínuos. Como políticas públicas são formuladas pelo Estado para a correção de falhas em algum campo específico, garantindo os direitos previstos na Constituição, podemos falar que este direito que a Ancine busca garantir é à cultura, e uma falha que ela pretende corrigir é a inconstância da produção cinematográfica nacional, com números insuficientes de obras produzidas e crises cíclicas, incentivando sua autonomia financeira para não depender economicamente do apoio estatal, instável devido aos projetos de governo e políticas próprias de cada presidente para a área.

Com a Embrafilme o Estado inseriu-se na produção e distribuição, atuando em duas das três principais atividades que compõem o cinema: produção, a distribuição e exibição, e como os setores de distribuição e exibição historicamente privilegiam o cinema norte-americano, coube ao Estado agir para diminuir essa competição desigual pelo mercado. Entre 1969 com a

abertura da Embrafilme e 1990 com a sua dissolução, a política pública de cinema configurou-se pela intervenção direta do Estado no mercado e financiamento direto, injetando recursos públicos, mas com a Ancine inicialmente tentou-se o oposto: incentivar o financiamento privado e a autonomia financeira do setor cinematográfico. Vinculada às privatizações e a reforma administrativa da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), nos mandatos do presidente Lula (2003-2011), a agência é transformada com o novo status da cultura e das políticas públicas no governo Lula, que estabeleceu um novo mecanismo de incentivo direto, como veremos adiante.

A Medida Provisória Nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, famosa pela instituição da Ancine, foi além; e estabeleceu um novo padrão de apoio estatal ao cinema formando um tripé institucional com a contribuição de três órgãos estatais: o Conselho Superior de Cinema (CSC); para formular a política nacional do setor, a Ancine; para regular, fiscalizar e fomentar, e a Secretaria do Audiovisual (SAV); para a produção de curtas e médias, sua difusão e preservação, e o Estado começa a atuar de maneira mais sistemática no cinema e no setor de audiovisual (IKEDA, 2012, p. 2).

A atuação prevista para esse tripé é complementar, o CSC como órgão de formulação e a Ancine e a SAV órgão de execução. Os deveres do Conselho Superior de Cinema são estabelecidos no Art. 3º do Capítulo III, e são eles:

- I - definir a política nacional do cinema;
- II - aprovar políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com vistas a promover sua autossustentabilidade;
- III - estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado;
- IV - acompanhar a execução das políticas referidas nos incisos I, II e III;
- V - estabelecer a distribuição da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE para cada destinação prevista em lei.

Para a formulação da Política Nacional de Cinema, necessária após a fase de abandono, foram definidos os seguintes princípios gerais:

- I - promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional;
- II - garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado;
- III - programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa [...] (Capítulo II, Art. 2º, BRASIL, 2001)

Vemos que o foco do CSC e da Política Nacional de Cinema dispostos pela MP é o desenvolvimento industrial do cinema com uma política desenvolvimentista, garantindo a presença de obras nacionais em segmentos variados do mercado e objetivando aumentar o

market share do cinema brasileiro. O CSC foi integrado a Casa Civil da Presidência da República, e composto inicialmente por doze membros: sete representantes do governo; os ministros da Cultura (presidente do Conselho), de Justiça, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, das Comunicações e pelo chefe da Casa Civil da Presidência da República, e os cinco membros restantes são representantes da indústria audiovisual, definidos por decreto presidencial e com mandato de dois anos. Em 2003 o presidente Lula altera a composição do Conselho (Decreto n. 4.858, de 13 de outubro de 2003), ampliando o número de membros de doze para dezoito, com nove representantes do governo, acrescentando o ministro da Educação e o secretário especial da Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom), e igualando o número de representantes não governamentais, com seis representantes do setor audiovisual e três da sociedade civil, para obter um conselho mais diversificado, e em 2009 transfere o CSC para o Ministério da Cultura (Decreto n. 7.000, de 9 de Novembro de 2009).

A Secretaria do Audiovisual, alojada no Ministério da Cultura, ficou responsável pelo incentivo à produção de filmes curtos e médios, pela formação da mão de obra técnica, preservação do acervo cinematográfico e sua difusão em festivais e mostras, focando em assuntos tidos como “culturais” da produção audiovisual enquanto a Ancine ficou responsável pelos aspectos “industriais” do audiovisual, essa divisão implícita entre cinema cultural e cinema industrial é reforçada pela MP e pela política derivada. A SAV, apesar de tida como complementar a Ancine também tem competência para aprovar captação de recursos via incentivo fiscal, e apesar da Secretaria e do CSC não se desenvolverem como a Ancine que se tornou a protagonista, a política implantada entre os três órgãos foi inovadora e abrangente, abrindo muitas possibilidades para o cinema.

A última parte do tripé, a Ancine, é instituída no Art. 5º da MP como um “órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira” (BRASIL, 2001), com sede no Distrito Federal e vinculada inicialmente ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e em 2003 transferida ao Ministério da Cultura. Elaborada na forma de uma autarquia especial (um órgão com autonomia financeira e administrativa) é um meio de administração pública indireta de algum setor econômico, fiscalizando e regulando serviços de importância pública realizados por empresas privadas, ou administrando capital privado, diminuindo a ação estatal direta mas não a sua atuação em determinado campo econômico, e na reforma privatista de FHC outras agências reguladoras também foram criadas. Como o setor cinematográfico e audiovisual são setores estratégicos, tanto cultural como economicamente, foram contemplados

com uma agência reguladora, inicialmente designada para a mediação entre o capital privado e as obras carentes de financiamento, e os princípios pelas quais a Ancine deve trabalhar são a promoção da cultura e da língua portuguesa conforme o desenvolvimento da indústria audiovisual e cinematográfica nacional e a garantia da presença de obras nacionais no mercado exibidor e em outros segmentos. Através da Ancine o Estado intervém em três aspectos primordiais; o fomento, a regulação e a fiscalização. O fomento é o estímulo financeiro para a área cinematográfica, a regulação conduz o setor de maneira a beneficiar a produção e a exibição de filmes nacionais garantindo acesso ao público, e a fiscalização para que os agentes envolvidos sigam as normas e disposições legais, para o melhor desenvolvimento da área (ROSSO, 2019, p. 22).

Criada para romper com as crises cíclicas e incentivar o desenvolvimento sustentável da indústria a tornando independente financeiramente do Estado com mecanismos privados de financiamento, entre os objetivos da Ancine listados na MP ressaltamos, novamente, o desejo de promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo na indústria audiovisual, o aumento da competitividade da indústria por meio do estímulo à produção, distribuição e exibição e promover sua autossustentabilidade, diversificar a produção nacional (concentrada no Rio de Janeiro) fortalecendo a produção independente e estimulando o acesso as obras cinematográficas nacionais e facilitando sua entrada no mercado exibidor. Entre as competências da Ancine destacamos:

- I - executar a política nacional de fomento ao cinema, definida na forma do art. 3º;
- II - fiscalizar o cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados, na forma do regulamento;
- IV - aplicar multas e sanções, na forma da lei;
- V - regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação
- VIII - gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional;
- IX - estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional;
- X - promover a participação de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais em festivais internacionais;

A fiscalização e a regulação são funções importantes da agência como visto acima, que estabelece as normas para o setor por meio de Instruções Normativas, cujo não cumprimento pode resultar em multas e até a suspensão do registro da empresa na Ancine, uma vez que para facilitar a fiscalização todas as produtoras brasileiras em atividade precisam estar registradas na agência, e cabe à Ancine gerir o sistema de informações para o monitoramento da indústria

cinematográfica, cumprimentos das normas e divulgação dos dados sobre a área para a manutenção das políticas públicas.

O órgão é dirigido por uma Diretoria Colegiada, composta por um Diretor-presidente (escolhido pelo presidente da república) e três diretores, com mandato de cinco anos cada. Com um histórico até recentemente estável, entre 2001 e 2006 o Diretor-presidente foi o cineasta Gustavo Dahl, com experiência de gestão pública na Embrafilme e na Concine. Com o fim do mandato em 2007 o posto é assumido pelo também cineasta Manoel Rangel, que permanece no cargo até 2017, seguido por um curto mandato provisório de Debora Ivanov, uma produtora de cinema que estava na diretoria da Ancine desde 2015. Em 2018 Temer escolhe como novo Diretor-presidente o empresário de audiovisual Christian de Oliveira Castro, afastado em setembro do ano seguinte por denúncia de estelionato e o cargo foi preenchido provisoriamente pelo advogado Alex Braga Nunes. Os dois primeiros diretores-presidentes dispunham de experiência na área cinematográfica e de gestão pública e burocrática, e embora alinhada ao governo, a agência foi conduzida em grande parte da sua história por cineastas experientes, advindos da militância pela defesa do cinema nacional.

Quanto à receita da agência, é instituído que seus rendimentos seriam derivados da arrecadação de multas e juros resultantes da fiscalização, da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine); discutida mais detalhadamente adiante, doações, legados, dotações do Orçamento Geral da União, com créditos especiais e adicionais, transferências e repasses, valores de aplicações financeiras prévias e da venda ou aluguel de bens e imóveis de sua propriedade e recursos provenientes de acordos ou convênios, além de transferências da União, estados e municípios.

Voltando a parte da regulação, o protagonismo é mantido pela “reserva de mercado” ou “cota de tela”, e no Art. 55º da MP estabelece-se, por um prazo de vinte anos, a exibição de obras cinematográficas brasileiras por um mínimo de dias fixados por ano pelas redes de exibição pública comercial. O número de dias a ser exibidos é especificado anualmente pelo Presidente da República via decreto, considerando os números de produção e salas para a reserva de mercado não ser uma medida arbitrária, uma vez que é definido proporcionalmente, por semestre, com base nos tamanhos dos complexos de exibição e do número de salas. A cota de tela não é novidade para o cinema nacional, e se repete como principal regulamento do Estado no setor, que continua a limitar o filme nacional em prol do estrangeiro, garantindo-lhe dias mínimos de exibição apenas em vez de garantir dias máximos de exibição para o estrangeiro e abrir espaço real para o brasileiro. Com a Ancine, o número de dias fixado aumenta consideravelmente, na tentativa de ocupar o espaço perdido na década de 90, e a

novidade é a reserva para as empresas distribuidoras de vídeo doméstico¹⁷, no Art. 56º, que passam a ter um percentual mínimo de produções nacionais obrigatórias entre seu catálogo e o Art. 57º esclarece que pode ser estabelecido a veiculação obrigatória de obras nacionais em outros segmentos do audiovisual se necessário.

O mecanismo da cota de tela foi sendo aprimorado: em 2003 é instituído um número mínimo de obras distintas de acordo com o tamanho do complexo de exibição, para aumentar a variedade dos filmes exibidos, e em 2015 é implementado um número máximo de salas que podem exibir o mesmo filme, com o aumento gradual dos dias mínimos de obrigatoriedade. O objetivo era criar espaço no mercado para o filme nacional, com uma expansão de dias controlada conforme a disponibilidade do número de obras nacionais que chegam ao circuito exibidor, para ampliar o acesso e estimular a produção com o espaço designado. Apesar das críticas feitas aqui a incoerência e eficácia limitada da cota de tela em alterar as estruturas do setor cinematográfico, sendo um paliativo para a produção nacional, a sua existência garante mais filmes nas salas, o que o cinema brasileiro não pode dispensar, e ela naturalmente expande a variedade dos títulos nacionais, uma vez que um mesmo filme não pode preencher a cota anual, fazendo os exibidores buscarem mais opções. Porém, como toda o mecanismo da cota de tela depende da fiscalização, realizada por meio de relatórios semestrais das empresas exibidoras enviados a Ancine, e as multas e suspensões para quem descumprir a cota, os exibidores ainda arranjam meios diversos para burlar, visto sua oposição de décadas a medida. Caso descumpram a cota, foi estabelecida no Art. 59º uma “multa correspondente a 5% (cinco por cento) da receita bruta média diária de bilheteria do complexo, apurada no ano da infração, multiplicada pelo número de dias do descumprimento” (BRASIL, 2001), e se não for possível a apuração da bilheteria, a multa é de cem reais por dia de descumprimento e multiplicado pelo número de salas do complexo.

Para a implementação da regulação e facilitação da fiscalização, o Art. 22º tornou obrigatório o registro das empresas de produção, distribuição e exibição de obras audiovisuais (nacionais e estrangeiras) na Ancine, e somente empresas registradas podem se beneficiar de incentivos fiscais e recursos públicos. Outro registro oferecido pela agência é o Certificado de Produto Brasileiro (CPB), requerido antes da comercialização e exibição de toda obra brasileira, para identificar quais produções podem usufruir dos privilégios da produção nacional. A MP define obra brasileira como toda aquela produzida por empresa brasileira registrada na Ancine,

¹⁷ Vídeo doméstico, é a tradução do termo *Home* vídeo, um generalizador para as mídias pré-gravadas distribuída em cópias físicas, sendo vendidas ou alugadas. Designa as fitas cassete, como o VHS e Beta Max e as digitais DVD e derivados.

com diretor brasileiro ou estrangeiro residente no país por no mínimo três anos, e com equipe de produção composta por pelo menos dois terços de brasileiros ou estrangeiros residentes aqui há no mínimo cinco anos, e outro critério para o filme ser considerada nacional é ser produzido por uma empresa brasileira registrada na agência em parceria com uma estrangeira de um país que mantenha um acordo de coprodução com o Brasil, e se a coprodução for com um país sem acordo, o filme deve ter pelo menos 40% de seus direitos pertencentes a uma empresa brasileira e produção composta por no mínimo dois terços de brasileiros ou residentes no país há três anos para obter o certificado. A emissão do CPB é feita gratuitamente pela Ancine e garante os direitos autorais aos produtores e diretoras, assegurando a circulação e comercialização livre da obra pelo país, além de funcionar como pontuação para os cineastas, um dos requisitos para a liberação de incentivos fiscais, cuja aprovação é baseada na pontuação do requerente conforme a regulação da Ancine. Ainda na parte de regulamentação, o Art. 17º definiu que toda sala ou espaço de exibição deve utilizar o sistema de controle de bilheteria, definido pela Ancine, com multas começando em 2 mil reais até 2 milhões em caso do descumprimento como descrito no Art. 60º.

Na parte da fiscalização, visando o cumprimento das normas regulatórias é criado no Art. 16 “o Sistema de Informações e Monitoramento da Indústria Cinematográfica e Videofonográfica, de responsabilidade da ANCINE, podendo para sua elaboração e execução ser conveniada ou contratada entidade ou empresa legalmente constituída”, e o monitoramento das empresa e do mercado é uma das atribuições que a agência cumpre muito bem, vide todas as informações que disponibiliza continuamente sobre o meio audiovisual. A fiscalização inicia-se já no registro das agências, na supervisão de irregularidades no uso de recursos captados via incentivo fiscal, e na MP o Art. 58 abre a possibilidade de punições e o Art. 60, já citado, que estabelece as multas.

Na Ancine foi concentrada a aprovação de todos os pedidos de incentivo fiscal das empresas registradas, e com a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) em 2007 também todos os pedidos de financiamento público. O setor cinematográfico foi dividido em quatro categorias de atuação e projetos a serem contemplados: “produção cinematográfica”, “sala de exibição”, “exibição cinematográfica” e “distribuição cinematográfica”, ampliando o escopo da ação estatal no cinema, antes geralmente limitada a regulação de tela e estímulo da produção, e os setores de distribuição e exibição controlando a disponibilidade e variedade dos títulos no mercado. A Embrafilme, que atuou na produção e distribuição foi bem-sucedida exatamente por ter criado meios de colocar os filmes no mercado exibidor a partir de mecanismo de distribuição própria, pois com o desenvolvimento dos sistemas de exibição e dos

tipos de filme que atraem grande públicos, progressivamente só as produções de alto orçamento chegam ao circuito exibidor comercial, fator sintomático do cinema atual, e a atuação da Ancine em projetos de distribuição e exibição é fundamental para a reversão do cenário.

A fase de distribuição é crucial para o desempenho de um filme, e o marketing milionário envolvido na propaganda cinematográfica exclui produtoras e distribuidoras médias e pequenas do circuito; uma produtora do filme negocia seus direitos com uma distribuidora, ou a produtora já é a distribuidora, e as distribuidoras negociam com os exibidores os direitos de exibição do filme. O lucro, tanto dos distribuidores quanto dos exibidores depende do contrato firmado, e como os filmes norte-americanos apresentam condições mais vantajosas tanto para o lucro quanto de marketing já agregado ao filme, por esse motivo é a escolha predominante das redes de exibição e a inserção na exibição é uma dificuldade crônica do cinema brasileiro.

A questão da distribuição e exibição no Brasil é sintomática, em 2019 mais de 80% do público total e da renda foi concentrado por distribuidoras estrangeiras, com 141.943.797 milhões de espectadores do 176.433.168 espectadores totais, e da renda total arrecada pelas distribuidoras no país, R\$ 2.790.341.802,00, elas obtiveram R\$ 2.294.258.564,00, e as nacionais R\$ 494.073.152,00 de renda. Apesar de ter o público e a bilheteria absurdamente menores, distribuidoras brasileiras foram responsáveis por mais de 80% dos filmes lançados, mas com um público módico de 34 milhões, ainda mais em comparação aos mais de 140 milhões das distribuidoras estrangeiras. Dos lançamentos totais de filmes no ano, 444, 82 foram distribuídos por empresas internacionais, 361 por nacionais e 1 em codistribuição internacional e nacional, mas desses 444 lançados no total 167 são brasileiros, então vemos que até as distribuidoras nacionais estão engajadas com o filme estrangeiro. Esses números representam a tendência da década de 2010, em que a participação de público em filmes brasileiros não passou dos 19%, a *market share* ocupada pelo cinema brasileiro, enquanto as distribuidoras estrangeiras apesar de perderem espaço progressivamente a nacionais continuam a concentrar a renda e público, até mesmo com menos filmes.

Não só tendência aqui, mas mundial, gradualmente menos distribuidoras e produtoras concentram mais lucros, a tal ponto que da renda arrecado pelas distribuidoras no Brasil em 2019, 44,7% foi arrecadado somente pela Disney, que teve recordes de público no ano, com a sua produção Vingadores: Ultimato, o maior público e bilheteria no país, com mais de R\$312,4 milhões de bilheteria e um público de 17,9 milhões, mais da metade do total do público de filmes brasileiros em 2019 (34 milhões), e concentrou o maior números de salas de exibição da história, exibido em 3.139 salas na mesma semana, quase 90% do parque exibidor do país. O

filme nacional mais bem sucedido no ano foi “Minha Mãe é Uma Peça 3”, lançado no fim do ano e com uma ocupação impressionante do parque exibidor de 1,812 salas, ou 51,7% do parque exibidor, batendo *record* de ocupação para um filme nacional, com um público total de 11.608.254 milhões e tornou-se a maior bilheteria de filme nacional com R\$143,9 milhões arrecadados¹⁸. A tendência de concentração de público e bilheteria é um movimento interno também, cada vez menos produções arrecadam mais, tanto nacionais quanto internacionais, mas a diferença de arrecadação em relação a origem é gritante, “Minha Mãe é Uma Peça 3” não arrecadou nem metade de “Vingadores”, mas os dois participam dessa tendência, parte das novas formas de socialização e consumo cultural e a onda de *blockbusters* que caracteriza o cinema comercial da década. Apesar das distribuidoras nacionais conquistarem uma considerável *market share*, a atividade de distribuição se concentra sobre grandes produções, ou sobre produções que já se provaram previamente rentáveis, como a trilogia “Minha Mãe é uma Peça”. Tais exemplos servem para caracterizar a situação atual nos sistemas distribuidores e exibidores, que influenciam as produções a serem financiadas.

Retomando a MP 2.228-1, outra medida marcante da nova política de cinema foi o estabelecimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), recolhida de toda produção, comercialização, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais. Incide também sobre remessas para o exterior e sobre a exploração comercial de obras cinematográficas e publicitárias estrangeiras no Brasil e a importação e exportação destas. Para a obra publicitária estrangeira, foi definido no Art. 25º que toda e qualquer obra publicitária estrangeira só pode ser comercializada mediante a sua adaptação à língua portuguesa e o pagamento da Condecine.

Desde a sua estruturação em 2001, a Condecine foi aprimorada, como o acréscimo da Lei da TV Paga em 2011 (Lei nº12.485, de 12 de setembro de 2011), sancionada pela presidenta Dilma Rousseff, na qual os serviços privados televisivos e audiovisuais passam a contribuir com a Condecine e seu recolhimento cresce consideravelmente. Em 2011, antes da Lei da TV Paga, a arrecadação foi R\$ 43.698.850,24, e no ano seguinte com o novo recolhimento salta para incríveis R\$725.378.951,15. Em 2013, 2015, 2016 a arrecadação ultrapassa os 800 milhões de reais, enquanto em 2014, 2017, 2018 e 2019 se mantém na faixa dos 700 a 800 milhões¹⁹. O

¹⁸ Dados retirados do Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019, disponibilizados pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual e Ancine, disponível em:

https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2019.pdf

¹⁹ Dados disponibilizados pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), disponível em: Condecine - Valores Arrecadados - Em Reais (R\$) 2006 a 2020:

<https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2901.pdf>

acréscimo na contribuição implantada na lei, a Condecine-Teles, faz parte das três modalidades atuais: a Condecine-Título, Condecine-Remessa e Condecine-Teles.

A Condecine-Teles é cobrada das concessionárias, autorizadas e permissionárias de serviços de telecomunicação prestadoras de serviços em meios de distribuição audiovisual, recolhida anualmente pela Ancine, e desde seu estabelecimento contribuiu anualmente com mais de R\$ 400 milhões arrecadados. A Condecine-Título, também responsabilidade da Ancine, recai sobre a comercialização de obras audiovisuais em todos os segmentos do mercado, como a TV aberta (radiodifusão de sons e imagens), TV por assinatura (comunicação eletrônica de massa por assinatura), salas de exibição, vídeo doméstico e outros. A contribuição é calculada conforme o tipo de obra e suas características específicas, se é publicitária ou não, a duração se não for publicitária, curta, média ou longa, o tipo de veiculação e sua estrutura, por exemplo se é contínua ou seriada, sendo recolhida a cada 12 meses para obras publicitária e a cada 5 anos para as não publicitárias. A Condecine-Remessa é cobrada e fiscalizada pela Receita Federal, e incide sobre a remessa ao exterior de rendimentos da exploração comercial de obras audiovisuais aqui, ou sobre sua inquisição e importação. É uma alíquota de 11%, e as empresas que estiverem dispostas a investir 3% dessa remessa na produção de projetos aprovados pela Ancine ganham isenção da contribuição.

Outros meios de isenção estão no Art. 39º da MP, é apto para a isenção obras destinadas a exibição exclusiva em mostras e festivais autorizados pela Ancine, obras audiovisuais de cunho jornalístico e de eventos esportivos, propaganda política e obras publicitárias brasileiras beneficentes ou filantrópicas. A exportação de obras cinematográficas e programação brasileira é isenta da taxa, que incide apenas na importação de obras estrangeiras. Como o objetivo da contribuição é o fomento do setor audiovisual nacional, essas medidas fazem parte da sua promoção; os filmes de festivais e mostras ainda contam com a divulgação da Ancine, que auxilia na seleção das obras que concorrem nas principais premiações e custeia a inscrição e a participação. O pagamento da Condecine é obrigatório para a exibição das categorias expostas (sem a contribuição devida à exibição é suspensa) e para a concessão da classificação indicativa, realizada pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), também é necessário a comprovação do pagamento. Desde sua efetivação, a Condecine possibilitou um mercado cultural audiovisual expressivo no país, que atualmente representa 0,48% do PIB, incentivando a retomada do cinema e impactando diretamente no número de produtoras e dos projetos federais de incentivo ao cinema.

Em 2006 a arrecadação da Condecine é designada ao Fundo Nacional da Cultura, especificamente no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), para sua aplicação direta em projetos

de fomento. Criado pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, sancionada pelo presidente Lula, o FSA financia toda a cadeia produtiva do cinema, com incentivos financeiros diretos mediante a aprovação prévia do projeto requerente pela Ancine. O FSA é, depois da Ancine, o maior passo no estreitamento das relações entre o cinema e o Estado no século XXI, e seus recursos são destinados a investimentos em projetos de audiovisual, desde a produção até a exibição, diversificando o apoio e as formas de incentivo. Diversificação também é a palavra da Ancine, a agência e sua política voltam-se para a diversificação do cinema nacional, diversificação de países para além de filmes estadunidenses e internamente expandindo o circuito Rio de Janeiro - São Paulo (com o Fundo Setorial da Ancine para Arranjos Regionais contemplando editais estaduais e municipais), diversificar as formas de incentivo, como as leis de renúncia fiscal (Rouanet e do Audiovisual) e de fomento indireto, sendo o FSA de fomento direto, diversificar os tipos de projetos contemplados, concentrados na parte da produção, enquanto a dificuldade de inserção na distribuição e exibição era pouca contemplada, setores que possuem as garantias econômicas para a continuidade do cinema nacional.

O FSA opera oficialmente a partir de 2008 com base em três programas: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Audiovisual Brasileiro (Prodav) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-Infra), conforme definido pela MP 2.228-1 de 2001, no Art. 47º, modificado posteriormente, e os programas são “mecanismos de fomento de atividades audiovisuais” (BRASIL, 2001), constituídos da seguinte forma;

I - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro - PRODECINE, destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras; (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente; (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

III - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual - PRÓ-INFRA, destinado ao fomento de projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos que atendam às necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

Com o Prodecine, Prodav e Pró-Infra vemos a diversificação do apoio estatal para a área, e no desenvolvimento da política de cinema na Ancine foi se comprovando, observamos o aprimoramento dos incentivos e dos programas de fomento, condizente com a política pública cultural dos governos Lula, de expansão da produção e do acesso à cultura, e o estabelecimento

do FSA e dos programas foi uma grande conquista para a área cinematográfico, visto sua dependência econômica crônica, pois funcionam como um retroalimentador na cadeia cinematográfica; o investimento direto no setor garante sua expansão, a expansão do setor aumenta a arrecadação da Condecine, possibilitando por sua vez maior investimento no setor e maior retorno e assim o setor se impulsiona, retirando esse ônus das despesas federais e da disposição dos governantes em concedê-las, e o Estado apenas renuncia à parte do imposto arrecado, tanto do Condecine quanto das leis de incentivo fiscal. De maneira simplista, são duas as formas de fomento instituído, a direta com o FSA, e a indireta com as leis de incentivo.

A FSA representa o estímulo direto por este vir de recursos públicos, enquanto as leis de incentivo são recursos privados direcionados pelo Ancine, mediadora do processo. O mecanismo de renúncia fiscal, que desde a Lei Rouanet de 1992 era a principal fonte de estímulo à produção cinematográfica, foi ofuscado pelo FSA, hoje o maior mecanismo de fomento ao cinema brasileiro, e pelos valores arrecadados pela Condecine vemos como é volumoso o fundo, que garantiu o crescimento contínuo do setor cinematográfico na década de 2010 apesar da sua instabilidade financeira e política.

Sobre o fomento realizado pela Ancine, este é realizado então de duas formas: direto e indireto, e em ambas os projetos contemplados são analisados e selecionados pela agência, para depois ser iniciada a captação de recursos. Toda empresa, diretor ou produtor precisa estar registrado na agência para concorrer a captação, que ocorre de forma contínua via leis de incentivo e para financiamento pela FSA são liberados editais, e um mesmo projeto pode utilizar as duas formas de incentivo.

O processo de captação de recursos é extremamente longo, o que aumentou consideravelmente o tempo médio do processo de produção; entre três e quatro anos para o requerimento junto ao FSA e um pouco menos para leis de incentivo juntando o trâmite burocrático, seleção e aprovação de recursos, tempo de produção e a prestação de contas. Para captação junto ao FSA o processo pode ser simplificado nas seguintes etapas: submissão do projeto à Ancine em um de seus editais de captação; com um plano detalhado contendo roteiro, orçamento, cronograma de execução, lista da mão de obra técnica necessária, currículo do diretor, produtor ou empresa, que a partir de seus critérios de seleção, pontua o projeto com base nesses elementos. A Ancine só oferece apoio à execução do projeto, de forma que todo esse planejamento é custeado pelos requerentes. Se aceito ocorre a contratação do projeto, em seguida o depósito do valor arrecado na conta dos produtores para a sua execução, e após sua realização (monitorada pela Ancine) esta recebe a prestação de contas e o retorno do investido. (ROSSO, 2019, p. 53)

Para a captação de recursos via incentivo fiscal, o processo inicia-se de maneira semelhante e igualmente demorado, primeiro com a submissão do projeto a Ancine, juntamente com o seu plano de trabalho detalhado solicitando enquadramento em alguma das leis, contrato da empresa, sinopse, justificativa, cronograma, mas nessa modalidade de incentivo a captação é contínua, e os projetos podem ser submetidos livremente sem um edital específico. A submissão do projeto, juntamente com o pedido de seu enquadramento dentro das leis de renúncia fiscal, a Rouanet ou a do Audiovisual, se aprovada segue para a Comissão de Valores Mobiliários²⁰, onde é registrado e avaliado, a partir do qual são estabelecidas as cotas de direito de comercialização, que são compradas pelos investidores privados interessados na renúncia fiscal. Nessa modalidade, o incentivo fiscal pode vir na forma de investimento, patrocínio ou doação, e muitas empresas patrocinam produções culturais pela propaganda. Essa modalidade de incentivo não é exclusiva do cinema, e contempla diversas produções, eventos e atividades culturais. O abatimento no imposto ocorre no ano seguinte, além de ser uma aplicação com retorno financeiro para os investidores e de imagem/propaganda/marketing para patrocinadores e economia em impostos. A produção da obra e aplicação dos recursos é monitorado pela Ancine, que recebe as prestações de contas e observa irregularidades, que se encontradas podem acarretar a devolução dos recursos recebidos e da isenção fiscal concedida. Após a conclusão da produção, a obra é registrada e tem uma cópia depositada na Cinemateca Brasileira.

O processo de captação de recursos não é fácil, e a Ancine é bastante criteriosa na seleção de projetos, analisando sua viabilidade, qualidade técnica da equipe e custos envolvidos, mas sua política de fomento junto aos recursos volumosos do FSA são hoje o maior incentivo ao cinema brasileiro, e contribuí para a sustentabilidade do cinema, pois o próprio setor se alimenta, não à toa o setor audiovisual cresceu continuamente na década de 2010, e o cinema aproveitou como pode os recursos.

Vemos que não falta (ao menos teoricamente) políticas públicas de cinema e financiamento desde a criação da Ancine em 2001, financiamento este que foi sendo expandido por recursos diversos e novas formas de arrecadação, e nem faltam produções brasileiras para serem exibidas, mas após duas década da reconstrução da relação entre Estado e cinema aqui a assimetria entre as produções norte-americanas e as brasileiras permanece, e a atuação na

²⁰ A Comissão de Valores Mobiliários (CVM), existente desde 1976 e é uma autarquia especial assim como a Ancine, vinculada ao Ministério da Economia. É responsável por fiscalizar, normatizar e por estimular o mercado de valores mobiliários do país.

Ancine no setor, fundamental, ainda encontra desafios como vamos discutir no próximo capítulo.

O setor cinematográfico, que movimenta bilhões nacionalmente, e mais amplamente o audiovisual que tem uma parcela considerável no PIB brasileiro; maior que o da indústria têxtil ou farmacêutica por exemplo (ANCINE, 2019), para além das facetas econômicas também tem culturais, artísticas, políticas e nacionais, logo “diferentemente de outros bens, mercadorias e serviços, os produtos audiovisuais são valorados não apenas por sua dimensão comercial e econômica, mas também pela dimensão cultural e artística.” (CARDOSO, 2016, p. 42), desenvolvendo-se como entretenimento social e parte indispensável da vida contemporânea. Lidar com as diversas questões surgidas a partir dessa condição, de mercadoria privada que não é um bem público essencial mas que apresenta valores públicos e culturais torna mais nebulosa as atividades da Ancine.

Criada como agência reguladora, sua principal atividade vinte anos depois ainda é a de fomento, não conseguindo intervir de fato no mercado para corrigir as assimetrias e criar um cinema nacional mais competitivo e menos monopolizado pelas majors norte-americanas, e se constituiu como o principal incentivador econômico do cinema brasileiro. As agências reguladoras, criadas para garantir o equilíbrio em algum setor estratégico entregue à iniciativa privada, visam regular determinado setor em proveito da sociedade, do governo e do setor privado. Criada então para regular simultaneamente o setor que ela busca fomentar, uma das grandes contradições da agência, visto que as políticas de fomento e desenvolvimento setorial são responsabilidades de órgãos ministeriais, como o Ministério da Cultura por exemplo. Nesse desequilíbrio no seio de uma agência feita para equilibrar um setor, a Ancine tornou-se a principal fomentadora do cinema brasileiro, enquanto a regulação do mercado anda a passos mais lentos, sendo a principal medida reguladora da agência a Cota de Tela, com quase cem anos de idade e que apesar de benéfica não contribui para diminuir a presença massiva dos filmes e a hegemonia das empresas estadunidenses no setor nacional. A iniciativa privada, desde 1896 quando o cinema chegou no Brasil, não foi capaz de concorrer com as empresas estrangeiras num setor financeiramente volumoso como o cinema em que o investimento é alto e o retorno extremamente inseguro; nem nacional nem internacionalmente no competitivo mercado global de audiovisual, e o apoio estatal da Ancine como fomentadora apesar da deficiência na regulação do mercado e na falta de medidas protecionistas é indispensável para o cinema hoje, tanto economicamente quanto culturalmente.

Parte do movimento conhecido como “repolitização do cinema brasileiro”, a Ancine foi criada com mecanismos próprios para resistir às pressões governamentais, políticas e do

mercado, como a administração autônoma com diretores com mandatos fixos, recursos financeiros próprios independentes dos recursos oferecidos pelos governos, colegiado próprio e com autonomia para emitir as próprias instruções normativas, com objetivo de instituir políticas de Estado para o cinema, e não políticas governamentais aparelhadas políticas e ideologicamente e alinhadas aos interesses em vigor (sendo estes do setor privado ou de setores públicos) mas sim visando garantir um serviço técnico de qualidade com agentes envolvidos e que entendam as demandas do setor cinematográfico visando ao bem público enquanto desenvolvem e estimulam financeiramente o setor. Apesar de considerada parte da repolitização, ela é hipoteticamente uma instituição neutra aquém das interferências governamentais, e suas políticas devem ser pautadas em prol do desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro, considerando sua importância estratégica para a cultura e economia nacionais.

Como esclarecido por Ricardo Cardoso, podemos utilizar três instrumentos principais para uma análise de políticas públicas: instituições, atores e ideias (2016, p. 48). Nesse caso, as instituições seriam o Estado, a Ancine, as políticas públicas, leis, regulamentos; os atores seriam os segmentos do setor audiovisual como um todo e os trabalhadores da área, as produtoras, exibidoras e distribuidoras nacionais e internacionais, os serviços de streaming, canais de TV públicos e privados e afins; e as ideias indicam os debates ideológicos sobre o setor, como a atuação estatal e seu papel no cinema, a ocupação do cinema pela indústria cultural estrangeira, as discussões culturalistas e comerciais sobre o setor, as discussões neoliberais, as controversas envolvendo a Ancine, considerando como o debate ideológico influencia as políticas públicas de cinema. Logo, as políticas implementadas são resultados da interação desses três elementos, e a neutralidade da Ancine e suas políticas torna-se então questionável, e ainda mais o é pela ambiguidade inerente ao cinema, uma mistura heterogênea de arte e indústria, que já surge subordinado à dinâmica capitalista e extremamente dependente das condições materiais de produção e circulação, de maneira que as políticas da Ancine definem quem, onde, e para que vai os recursos captados via FSA e de incentivo fiscal, ajudando a definir assim qual tipo de cinema vai se beneficiar de financiamentos, prestígio comercial e artístico. Pensar o cinema é desafiante por si só, bens culturais que não podem ser mesurados mas com valores de investimento e retorno bastante mesuráveis, a Ancine encontra-se no meio dessas questões, e para isso vamos considerar outros agentes envolvidos, como os governos, o setor audiovisual, representado pela indústria cultural, e os debates ideológicos que cercam a agência e o cinema brasileiro.

Após esse panorama sobre a instituição, as atividades e o funcionamento da Ancine vamos nos estender sobre as políticas públicas de cinema de cada um dos governantes abarcados pelo recorte temporal da pesquisa: Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. As políticas públicas brasileiras, marcadas pela descontinuidade e pelos critérios do governante em poder e seu projeto, não seguem necessariamente os critérios técnicos necessários mas em muitos casos critérios políticos, de maneira que cada governante representa uma fase para as atividades da Ancine e para as políticas cinematográficas do país, com a implementação de projetos culturais e políticos próprios que nem sempre visam ao bem público e ao desenvolvimento da indústria nacional, assim “as políticas públicas ainda são muito marcadas pela discricionariedade do dirigente, e não por uma gestão profissional, calcada num diagnóstico setorial que avalie riscos e oportunidades e estimule uma ação guiada por indicadores técnicos e metodologias estáveis” (IKEDA, 2021, p. 124), e o papel da Ancine e sua capacidade de atuação no setor foram, e são comprometidos.

2.2: O governo de Dilma Rousseff

A presidenta Dilma Rousseff, que tomou posse em 1 de janeiro de 2011 e governou até 31 de agosto de 2016, após sofrer um impeachment golpista que interrompeu seu segundo mandato previsto até 31 de dezembro de 2018, 36ª presidente do país e filiada ao Partido dos Trabalhadores, deu continuidade às políticas públicas de seu antecessor, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, se não as expandindo e investindo na cultura como ele mas pelo menos não interrompendo as políticas postas e ajudando a aprimorar os mecanismos de arrecadação e definindo as principais políticas públicas de cinema da década de 2010.

Quando assume a presidência da República em 2011, o Diretor-geral da Ancine era o cineasta Manoel Rangel, que presidia o colegiado desde o começo de 2007 quando empossado pelo presidente Lula e em substituição a Gustavo Dahl, que presidiu a Ancine desde a sua criação até 2006, e além de cineasta e crítico já tinha experiência com gestão pública na Embrafilme. A parceria Lula-Dilma-Manoel Rangel que se inicia em 2006 e termina em 2016, com o apoio de Lula e Dilma para a cultura e a gestão experiente de Manoel Rangel na agência resultou em avanços consideráveis para o cinema e para o setor audiovisual como um todo, graças também a continuidade de políticas e projetos políticos entre os dois presidentes que reconheciam a importância do audiovisual nacional, e viam como o setor era estratégico, junto a gestão bem-sucedida de Rangel a frente da agência por dez anos, um diretor com grande

conhecimento e experiência, eles conseguiram ampliar os mecanismos de ação da Ancine e suas atividades.

Durante o governo Dilma e a gestão Rangel foram instituídas duas leis importantes para o cinema e o audiovisual (categorias unidas pelas políticas públicas que consideram o setor audiovisual como um todo), a já mencionada Lei da TV Paga, Lei nº 12.485 de 12 de setembro de 2011, uma importante lei de regulação, e a Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, uma lei de fomento para o desenvolvimento, expansão e modernização do parque exibidor nacional.

Aprovada no primeiro ano de mandato da presidenta, a Lei da TV Paga foi um grande avanço na regulação do setor e um complemento a Lei nº 11.437/06 que criou o FSA e transformou o financiamento do cinema brasileiro, alçando o fundo a um novo patamar de atuação e poder de financiamento. Até hoje existem discussões sobre a lei, que não foi aprovada por parte do setor audiovisual, indo contra a interesses privados e das empresas audiovisuais estrangeiras, e apesar de ser uma política pública de cinema, devido as suas consequências para o setor audiovisual brasileiro e o acréscimo financeiro que trouxe ao FSA, teve consequências também para o setor cinematográfico. Bastante ampla, ressaltamos três aspectos da lei para entendermos a configuração do audiovisual na década de 2010. Resumidamente, a lei criou uma cota de produção nacionais para canais privados, abriu a entrada de empresas de telecomunicação no setor (por exemplo a Claro e a Embratel) e impôs limites para as empresas programadoras, produtoras, distribuidoras e empacotadoras numa tentativa de diminuir os monopólios típicos da área. A lei, que “dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado” (BRASIL, 2011), por isso também conhecida como a Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), considera acesso condicionado os serviços de telecomunicações:

De interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes. É destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e quaisquer protocolos de comunicação (AGÊNCIA SENADO, 2011)

E inclui aos serviços de acesso condicionado no Art. 4 a produção, programação, empacotamento e distribuição, definidos no Art. 1: a programação é “resultado da atividade de programação que consiste no arranjo de conteúdos audiovisuais organizados em sequência linear temporal com horários predeterminados”, o empacotamento é “atividade de organização, em última instância, de canais de programação”, e as empresas empacotadoras são as que oferecem pacotes de canais às distribuidoras e estas oferecem aos assinantes, e a distribuição é:

Entrega, transmissão, veiculação, difusão ou provimento de pacotes ou conteúdos audiovisuais a assinantes por intermédio de meios eletrônicos quaisquer, próprios ou de terceiros, cabendo ao distribuidor a responsabilidade final pelas atividades complementares de comercialização, atendimento ao assinante, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos, entre outras (BRASIL, 2011)

Definidos os serviços de acesso condicionados, e o assinante é aquele que contrata tais serviços, a lei age sobre a cadeia dos serviços privados, impedindo monopólios verticais de produção-distribuição-exibição numa mesma empresa, separando horizontalmente os serviços.

No Capítulo 2 da lei são estabelecidos os “Princípios fundamentais da Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado”, que devem ser guiados pelos seguintes princípios:

- I - liberdade de expressão e de acesso à informação;
- II - promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação;
- III - promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira;
- IV - estímulo à produção independente e regional;
- V - estímulo ao desenvolvimento social e econômico do País;
- VI - liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado. (BRASIL, 2011)

Em tais princípios vemos como a lei buscou a valorização da cultura brasileira, incentivando a produção nacional e sua veiculação, pensando no monopólio das produções nacionais no eixo Rio-São Paulo e no monopólio do mercado audiovisual brasileiro pelas empresas estadunidenses, reinantes e hegemônicas aqui. Em continuidade a gestão Lula, a gestão Dilma valorizou a cultura daqui, criando mecanismos de fomento e regulação em prol do cinema brasileiro, o que desagradou setores privados e políticos, mesmo os daqui, que lucram com o mercado mesmo que em sacrifício da arte brasileira no altar do grande complexo industrial montado pelas majors norte-americanas. Qualquer tipo de protecionismo e intervenção em prol do nacional é visto com maus olhos, e muitos agentes políticos e do audiovisual, defendendo o liberalismo de mercado obstruem o desenvolvimento do audiovisual, e por consequência, do cinema nacional.

Outro aspecto importante da lei para a pesquisa é a cota de produções nacionais e produções nacionais independentes em “Canais de espaço qualificado”, sendo espaço qualificado o horário nobre dos canais em que são veiculados obras audiovisuais qualificadas, como séries, filmes e documentários e não conteúdos jornalísticos, políticos, esportivos e religiosos, assim como publicidade, televentas, propagandas obrigatória e etc. No Capítulo 5 Art. 16 a lei estipula que “nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta

minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente” (BRASIL, 2011), e no Art. 17 que “em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada 3 (três) canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos 1 (um) deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado” (BRASIL, 2011). Apesar da cota estimulada ser minúscula, apenas 3h30m por semana e destas 1h45m de produção independente, e o número de canais brasileiros ofertados ser também pequeno, a Lei da TV Paga enfrentou grande oposição, e foi vista como uma terrível intervenção estatal com boicotes e propagandas contrárias, e os Democratas (DEM) chegaram até a alegar inconstitucionalidade da lei no Supremo Tribunal Federal (STF). Mas a lei foi aprovada, e os canais privados se tornaram obrigados e exibir horas mínimas de produções brasileiras, um pequeno avanço que tentaram reprimir.

A SKY Brasil, na época o principal serviço de TV por assinatura fez uma grande campanha contra a lei, alegando intervenção estatal e diminuição da liberdade de escolha dos consumidores, irônico ao pensarmos que pelo menos 80% de todo o conteúdo veiculado nesses canais são estadunidenses, e o consumidor escolhe entre os pacotes disponíveis com programação já pré-selecionada. Mas o lobby de setores políticos com agentes do audiovisual fizeram o possível para barrar a lei e mostrar a suposta intervenção autoritária da política Dilma no mercado.

Se a criação de cotas é a marca das políticas públicas sobre cinema, a criação de cotas para serviços de TV por assinatura faz jus a essa longa tradição brasileira. Mas a cota de conteúdo audiovisual nacional foi um passo importante por atingir toda a cadeia do audiovisual, e se não estimulando diretamente o cinema o estimulou de outras formas, ao estabelecer um novo canal de distribuição para as produções brasileiras, tanto as cinematográficas, como séries, minisséries, animações, documentários e incentivando a indústria audiovisual com a nova demanda por produções independentes. Se é com as cotas que o cinema deve se contentar, pelo menos estas não faltam, e em 2011 recebeu um meio alternativo de distribuição, estimulando assim a realização de novas produções para o cinema e para a TV.

Mais uma medida que desagradou alguns dos principais agentes do mercado foi a abertura para empresas de telecomunicações nos serviços de audiovisual condicionados, pois ampliou a oferta e conseqüentemente diminuiu o preço dos serviços para os assinantes. A medida, para diminuir o monopólio e incentivar a concorrência, beneficiou os brasileiros que com o menor preço puderam ter acesso aos serviços pagos, antes limitado as classes mais altas. Apesar da abertura incentivar a concorrência, algo que teoricamente os liberais buscam, no setor

audiovisual os agentes se aproveitam da falta de concorrência e da monopolização, de maneira que até medidas assim ainda são questionadas.

E mais uma contribuição importante da lei para o audiovisual foi a limitação para empresas não controlarem ou monopolizarem a cadeia do audiovisual: produção, programação, empacotamento e distribuição, como vemos nos Artigos 5º e 6º:

Art. 5º O controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) do capital total e votante de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

O Art. 5 define que distribuidoras não podem ter participação maior que 30% em produtoras independentes, programadoras e emissoras de TV, e estas estão limitadas até 50% em controle de empresas de telecomunicação. E o Art. 6 define que as empresas de telecomunicação, nesse caso agindo como distribuidoras não podem:

- I - adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional; e
- II - contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais.

Reforçando ainda mais a separação de serviços e diminuindo o controle de poucas empresas em toda a cadeia do audiovisual. A regulamentação proposta pela lei foi inovadora, pensando na monopolização internacional e nacional do setor audiovisual, e mostrando a valorização do nacional dentro das estruturas postas pela indústria cultural.

A lei ampliou o poder de financiamento da Ancine ao exigir a contribuição da Condecine de serviços condicionados, reformulando os artigos 32, 33, 35, 36, 38 e 39 da Medida Provisória nº 2.228-1 que criou a Ancine, e o Art. 32 estabelece que:

“Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador:

I - a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas;

II - a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I desta Medida Provisória;

A nova cobrança deu origem ao Condecine Teles, a maior contribuição para o FSA atualmente, arrecadando anualmente entre 600 e 900 milhões de reais, e permitindo a Ancine ampliar o financiamento para o setor cinematográfico em novas áreas de atuação para além da produção. A Lei da TV Paga forçou um ciclo saudável para o setor de serviços condicionados, ao abrir o serviço para as empresas de telecomunicação diminuiu os preços, incentivou a concorrência no setor e ampliou o acesso ao público, e a cota apesar de pequena abriu um canal inédito de distribuição de produções audiovisuais brasileiras, aproximando o novo público de produções nacionais. A nova contribuição da Condecine Teles para o FSA garantiu que o Fundo tenha uma fonte de renda ininterrupta e independente, que se retroalimenta ao aumentas os investimentos no setor cinematográfico e no audiovisual, e estes por sua vez ao crescerem aumentam o Fundo, movimentando o mercado e garantindo seu crescimento durante a recessão econômica da década, e a “Condecine Teles corresponde atualmente a cerca de 90% dos recursos que alimentam as linhas de investimento do FSA. Pelo modo como a Lei da TV Paga se articula ao fundo, a televisão assume status de janela de exibição estratégica para a produção independente” (MORAIS, 2019, p. 276), e impactou toda a cadeia audiovisual, não sendo incomum vermos referências a como o mercado audiovisual brasileiro cresce a “ritmo chinês”, enquanto o restante da economia decrescer a “ritmo brasileiro”. A intervenção do Estado nas empresas de TV por assinatura, uma verdadeira afronta à época, é utilizada por muitos países, inclusive desenvolvidos ou com uma indústria cultural forte, e

A obrigatoriedade de exibição de conteúdos nacionais é uma das medidas de intervenção estatal mais tradicionais aplicadas ao setor de audiovisual. As experiências relacionadas à televisão, em geral, possuem uma relação direta com o discurso da desconcentração dos media, da abertura à produção independente e da aproximação entre cinema e televisão dentro de uma concepção de integração da indústria do audiovisual.

A apesar da resistência dos setores privados, a Lei foi sancionada e dez anos, já consolidada mostrou-se benéfica para o cinema e o audiovisual nacional, sendo benéfica até para os serviços privados (adversos a Lei e que até hoje questionam sua credibilidade), que podem se aproveitar dos recursos do FSA para diminuir os riscos de investimento e não tem obrigação de investir em produções nacionais, apenas no recolhimento da Condecine, além de sistemas de parceria e seleção de conteúdos audiovisuais próprios.

De maneira que a Lei da TV Paga fortaleceu o setor cinematográfico como consequência de uma política integrada de audiovisual, estimulando o setor como um todo, e ampliando o apoio do Estado para a cultura e para o cinema, com a nova regulação voltada para o

protecionismo em vez de liberalismo, e de desenvolvimento da indústria audiovisual nacional, assim como a valorização do conteúdo, cultura e diversidade nacionais, lhes dando novo espaço nos canais por assinatura.

Como a década de 2010 é de convergência de mídias e mudança de padrões no consumo cultural, as políticas públicas acompanharam esse setor em constante mudança, e em 2012 após longo debate e uma Consulta Pública com agentes do setor, o Conselho Superior de Cinema aprova o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, com subtítulo “O Brasil de todos os olhares para todas as telas”, em alusão a diversidade brasileira e audiovisual que o plano busca integrar, e serve como um guia para as políticas públicas e metas de desenvolvimento para o setor até 2020, apresentando um diagnóstico elaborado do audiovisual nacional e as principais questões envolvidas. No documento, são listados como principais desafios para o audiovisual:

A expansão do mercado interno, como base para um estratégia de desenvolvimento; a universalização do acesso aos serviços audiovisuais, por meio de uma expansão uniforme e desconcentrada, voltada para um mercado de massas; e a transformação do Brasil em um forte centro produtor e programador de conteúdos audiovisuais, sempre partindo da premissa de que a produção e circulação de conteúdos brasileiros devem constituir uma atividade econômica sustentável, competitiva, inovadora e acessível a população. (ANCINE, 2013)

Semelhante aos princípios da Medida Provisória nº 2.228-1 de 2001 que cria a Ancine e estabelece os princípios da política pública nacional de cinema, o foco é no desenvolvimento industrial do setor com ênfase na ocupação do mercado interno por produtos nacionais, incentivando a autossustentabilidade do setor, então vemos que os princípios da política de cinema permaneceram alinhados pelo menos desde a criação da Ancine até o golpe na presidenta Dilma Rousseff. E a então ministra da Cultura, Marta Suplicy que ocupou o cargo entre 2012 e 2014, escreveu a apresentação do Plano, intitulada “O Audiovisual como ferramenta de inclusão”, onde coloca o audiovisual:

Para nós, brasileiros em particular, ele constitui uma ferramenta fundamental de inclusão social, de exercício da cidadania e da manifestação da nossa identidade nacional. Daí a importância do desenvolvimento desse mercado, processo que já está em curso, por meio do estímulo e produção e da universalização do acesso a conteúdos audiovisuais que expressam a diversidade cultural. (ANCINE, 2013)

E ela ainda completa que:

(...) Cabe ao Estado, por meio da ação articulada do Conselho Superior de Cinema, da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultural e da Agência Nacional do Cinema – Ancine, criar as condições para que as expressões culturais

plurais circulem e encontrem seu público potencial (...) Cabe ao Estado, também, promover o acesso da população aos produtos e serviços culturais (ANCINE, 2013)

Nestes pequenos trechos vemos o papel do cinema, e da cultura para o Governo Dilma e suas políticas; a cultura faz parte do exercício de cidadania, ela é um direito dos brasileiros, um lugar de diálogos, diversidade, expressão, construção de identidade. A relação estabelecida entre o Estado e o Cinema não é de controle, censura ou de manipulação para interesses políticos, como foi na Era Vargas e durante a Ditadura Civil-Militar de 1964-1985. A relação está na horizontalidade, apoio do Estado para o desenvolvimento do cinema (inclusive no audiovisual), considerando não apenas os aspectos econômicos do setor também os culturais, e reconhecendo a cultura como espaço de inclusão e diversidade, não de homogeneização e imposição de ideologias. O cinema não é uma ferramenta do governo, é uma ferramenta do povo brasileiro, das “massas”, e não no sentido alienante de massa, mas universalizante e popular.

Outro trecho do documento que chama a atenção é do texto de Manoel Rangel, “Com os olhos voltados para o futuro” em que afirma que “a política nacional de cinema nunca se completa: cada conquista vem acompanhada por um novo desafio” (ANCINE, 2013), e encerra o texto expondo que “o sucesso do Plano de Diretrizes e metas para o Audiovisual depende fundamentalmente da pactuação entre os agentes públicos e privados do Audiovisual, com o Estado atuando como regulador e indutor” (ANCINE). A política nacional do cinema, em constante construção e reconstrução enfrenta desafios diversos, e a solução não está somente no Estado, mas no desenvolvimento do setor com base em políticas de Estado para que este seja equilibrado e sustentável, e apesar do suposto “intervencionismo” petista na cultura e mercado, vemos que as políticas públicas de Lula e Dilma voltam-se para o desenvolvimento do setor privado com base no apoio público, garantindo que este atenda as demandas da sociedade, nesse caso a de cultura. Não é estatização ou controle cinematográfico, e sim estratégias de desenvolvimento para o setor. No Plano de Diretrizes, o cinema é atividade protagonista do audiovisual, considerado como a

Atividade audiovisual pioneira em inovação, geração de símbolos, agregação de valor e construção e ocupação de mercado. Organizada internacionalmente em torno de um sistema de distribuição baseado na ação e nas obras dos grandes estúdios norte-americanos, a produção cinematográfica na quase totalidade dos países demanda proteção, apoio e financiamento estatal para manter-se e crescer. (ANCINE, 2013, p. 31)

O apoio estatal para o cinema pensando na valorização da cultura e identidades brasileiras é reafirmado, e dentro da Diretriz Geral do Plano de estabelecer as bases gerais de desenvolvimento para a indústria audiovisual com base na produção e circulação de conteúdos nacionais e na diversidade cultural são propostas 12 Diretrizes com metas específicas, abarcando cinema, TV por assinatura e Vídeo por Demanda produção, distribuição e exibição audiovisual, capacitação técnica e tecnológica para os agentes do setor, regulação, aprimoramento dos mecanismos de financiamento, inserção brasileira no mercado audiovisual internacional, preservação e difusão cultural, estimular a inovação, descentralizar a produção com centros e arranjos regionais e ampliar o audiovisual no campo educacional.

A Diretriz 1 é sobre cinema, e pretende a “ampliar e diversificar a oferta de serviços de exibição e facilitar o acesso da população ao cinema” (ANCINE, 2013, p. 105), a partir da expansão do circuito comercial de cinema, ampliando o investimento na implantação e modernização de salas, aumentando o número de cidades com complexos exibidores, reduzindo as diferenças regionais de número de salas, aumentando o número de bilhetes vendidos anualmente, incentivando a digitalização dos cinemas, e aumentando a quantidade de empresas exibidoras com mais de 100 salas, o número de salas itinerantes e os cinemas públicos (ANCINE, 20123, p. 105-106). A Diretriz 3 busca “fortalecer as empresas distribuidoras brasileiras e a distribuição de filmes brasileiros” (ANCINE, 2013, p. 109), ampliando a participação de produções brasileiras no circuito exibidor, ampliando o lucro das distribuidoras brasileiras nas bilheterias, aumentando o número de filmes nacionais lançados em salas e ampliando sua oferta ao público. A Diretriz 6, sobre o audiovisual num todo, objetiva:

Construir um ambiente regulatório caracterizado pela garantia da liberdade de expressão, a defesa da competição, a proteção às minorias, aos consumidores e aos direitos individuais, o fortalecimento das empresas brasileiras, a promoção das obras brasileiras, em especial as independentes, a garantia de livre circulação das obras e a promoção da diversidade cultural. (ANCINE, 2013, p. 115)

Com metas como ampliar a diversidade de filmes exibidos (tantos os nacionais quanto internacionais), ampliar a acessibilidade de pessoas com deficiência ao cinema, garantir a realização correta das cotas de telas estipuladas, sendo uma diretriz relacionada a regulação. Mais três diretrizes que separamos são a 7^a: “aprimorar os mecanismos de financiamento da atividade audiovisual e incentivar o investimento privado” (ANCINE, 2013, p. 118), a 9^a: “promover a preservação, difusão, reconhecimento e cultura crítica do audiovisual brasileiro” (ANCINE, 2013, p. 123) e a 11^a “desenvolver centros e arranjos regionais de produção e circulação de conteúdo audiovisual e fortalecer suas capacidades, organização e diversidade”

(ANCINE, 2013, p. 126). Esse pequeno passeio pelas diretrizes e metas do Plano já nos dá uma ideia geral da direção das políticas públicas implementadas no governo Dilma, mas como o plano nada mais é do que um mapa de diagnóstico e ideias, e não uma imposição normativa ou obrigação, o alcance das metas é complicado, ainda mais dependente da parceria Estado e setor cinematográfico e audiovisual privados, e nem todas as ações planejadas podem ser total ou parcialmente concretizadas ou alcançadas.

De maneira geral, o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual é um planejamento sem igual, com diagnósticos, análises e propostas coerentes com a política pública de cultura e cinema que vinha sendo implementada desde a Ancine, e só existe pela atividade e permanência da agência. Extremamente abrangente, o Plano atinge questões históricas e estruturais do cinema brasileiro, como o monopólio das empresas norte-americanas, a falta de acesso público as salas de cinema, a concentração interna da produção cinematográfica e do circuito exibidor, a concentração do circuito exibidor por poucas empresas, a concentração da distribuição, ressalta a importância do audiovisual para a cultura de um país e a valorização da diversidade, enquanto tenta proteger o cinema nacional das estruturas impostas pela indústria cultural e diminuir suas assimetrias, e mais adiante discutiremos o sucesso, ou não, do Plano.

No mesmo ano de aprovação do Plano, a presidenta sancionou a Lei nº 12.599 de 12 de março de 2012, que “(...) institui o Programa Cinema Perto de Você; e dá outras providências” (BRASIL, 2012), estimulando a expansão e modernização do parque exibidor cinematográfico. Ao programa a lei atribuí os objetivos de:

- I - fortalecer o segmento de exibição cinematográfica, apoiando a expansão do parque exibidor, suas empresas e sua atualização tecnológica;
- II - facilitar o acesso da população às obras audiovisuais por meio da abertura de salas em cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades;
- III - ampliar o estrato social dos frequentadores de salas de cinema, com atenção para políticas de redução de preços dos ingressos; e
- IV - descentralizar o parque exibidor, procurando induzir a formação de novos centros regionais consumidores de cinema.

Voltado para a popularização e o acesso público ao circuito exibidor, o Programa é uma medida de democratização do cinema, levando as salas de cinema para cidades médias e pequenas, e incentivando o acesso do público das classes mais baixas, geralmente afastado dos grandes centros urbanos de classe média e alta onde concentram-se os complexos exibidores. Para tal objetivo são criadas “linhas de crédito e investimento para implantação de complexos de exibição e medidas tributárias de estímulo à expansão e à modernização do parque exibidor de cinema” (BRASIL, 2012), e implementa o Projeto Cinema da Cidade para construção de salas de cinemas independentes e menores, dando prioridade a exibição de filmes nacionais.

No Art. 12 da lei é criado o Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE), uma desoneração fiscal de equipamentos e materiais de exibição, e “é beneficiária do Recine a pessoa jurídica detentora de projeto de exibição cinematográfica, previamente credenciado e aprovado, nos termos e condições do regulamento” (BRASIL, 2012).

A Lei nº 12.599 foi essencial para a modernização, digitalização e expansão do circuito exibidor brasileiro, sendo uma importante contribuição de gestão Dilma e a diretoria de Manoel Rangel na Ancine, pois agiram em fatores estruturantes do cinema para além do aumento do número de produções brasileiras, mas considerando o meio mais popular de circulação e as diferenças regionais e estaduais de número de salas de exibição e acesso ao público.

Após o Programa Cinema Perto de Você, outra medida para tentar aproximar o público das obras nacionais foi a Lei nº 13.006 de 26 de junho de 2014, que “acrescenta § 8º ao art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para obrigar a exibição de filmes de produção nacional nas escolas de educação básica” (BRASIL, 2014), na qual a exibição de filmes nacionais torna-se componente complementar ao currículo, prevendo a exibição obrigatória por no mínimo duas horas mensalmente. A Lei acerta ao tentar aproximar o público jovem em idade escolar do cinema brasileiro, uma boa forma de familiarizar os brasileiros com as produções do seu próprio país, criando desde cedo o gosto pela arte, cultura e diversidade nacional, e abrindo nas escolas um espaço de apreciação artística, cinematográfica, cultural e discussões sobre o cinema e os conteúdos assistidos. Mas como toda Lei, por melhor que seja no papel, depende dos meios concretos de articulação; a falta de preparo, suporte de exibição e distribuição de obras dificultou, e dificulta a sua aplicação assim como a fiscalização nas escolas e currículos, e tal lei é pouco vista pelas dificuldades de viabilidade.

Como em 2014, com a reeleição e segundo mandato turbulento, as principais políticas públicas de cinema, cultura e audiovisual a serem consideradas do governo Dilma se encerram aqui, sendo a Lei da TV Paga, o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual e a Lei 12.599 de 2012 sobre a expansão e modernização do parque exibidor, e a Lei nº 13.006 de 26 de junho de 2014 os principais marcos da sua gestão para o cinema e para a década. O reconhecimento cultural do cinema e a legislação no sentido de desenvolver a indústria nacional e garantir a circulação e diversificação das produções nacionais mostram um compromisso com o cinema e a sociedade brasileiros, não o deixando entregue aos interesses da indústria cultural e seus agentes, o deixando entregue ao mercado, mas buscando a regulação do mercado audiovisual para o equilíbrio entre o produto estrangeiro e o nacional. Num país em que medidas

protecionistas são desmerecidas como intervenção autoritária, ao menos a gestão Dilma tentou estabelecer um meio de ação estatal mais direta e sistemática por meio da Ancine e do novo aporte legislativo, desenvolvendo o cinema em benefício do país e considerando a sua importância para a sociedade.

2.3: Pós Golpe – 2016 a 2018

O segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, iniciado em 1º de janeiro de 2015, começa com crise política e econômica, encerrado com um processo de impeachment em 31 de agosto de 2016, e o vice-presidente, Michel Temer, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) assume a presidência. O processo teve início em 2 de dezembro de 2015, quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, aceitou a denúncia protocolada contra a presidente por crime de responsabilidade, referentes a execução orçamentária e improbidade administrativa. As “pedaladas fiscais” da presidenta, que não constituem crime foram a desculpa para o golpe parlamentar, que uniu Congresso, Senado, setores conservadores da sociedade e da economia. A motivação para o golpe sempre esteve clara, o desmonte das políticas sociais que os governos petistas vinham implementando no país desde 2003, e quando Temer assume imediatamente inicia-se o desmonte com uma série de reformas, como a trabalhista, a do Ensino Médio e da aposentadoria, com uma guinada neoliberal de governo que prejudicou fortemente o Brasil e a distribuição de renda que aqui ocorria. Na área cultural não foi diferente, e dentre as diversas retiradas de direitos ocorridas, o direito à cultura foi deixado de lado, e temos uma ruptura nas políticas públicas de cinema.

O que define a gestão golpista de Temer é a instabilidade, que se estende aos órgãos governamentais e estaduais, assim como atrapalha o desenvolvimento das políticas de cinema instauradas antes de seu governo. Ainda como presidente interino, Temer dissolve o Ministério da Cultura (através da Medida Provisória nº 726 de 12 de maio de 2016) e quais dúvidas restam sobre o papel da cultura para um governo que entre as primeiras medidas dissolve o MinC? O ministério é transformado numa secretaria alocada no Ministério da Educação, com o argumento de corte de gastos orçamentários, mas a insatisfação gerada pela medida faz Temer recuar e o ministério é reconstituído em 23 de maio, por meio da Medida Provisória nº 728, de 23 de maio de 2016, com Marcelo Calero como novo ministro da Cultura.

Após apenas seis meses como Ministro, Calero pede demissão alegando que o Ministro da Secretaria do Governo, Geddel Vieira Lima, o havia aparelhado para a liberação da construção de um prédio em uma área tombada. Em seu lugar entra Roberto Freire, político de

longa carreira e presidente do Cidadania, antigo Partido Popular Socialista (PPS). Empossado como Ministro da Cultura em 23 de novembro de 2016, ele também permanece no cargo por apenas seis meses, pedindo exoneração em maio de 2017 para escapar a crise governamental devido a acusações de corrupção e obstrução envolvendo Temer. O MinC foi brevemente comandado pelo cineasta João Batista de Andrade, que ficou no cargo somente por dois meses e pediu demissão, dessa vez pelos corte de 43% do orçamento do Minc. Depois de dois meses vago, entra Sérgio Sá Leitão como ministro, contrariando as expectativas já que havia participado do Ministério de Gilberto Gil durante o governo Lula, sendo jornalista, escritor, gestor público e cineasta, pois;

Na realidade, havia uma pressão para que a nomeação fosse política, mas diante do receio de mais reações contrárias do campo cultural, optou-se por uma indicação técnica e com trânsito no meio político. Ou seja, tratava-se de um agente que reunia a capacidade de defesa do governo a partir do lugar institucional da cultura e a de propor uma política cultural adequada à política governamental. (BARBALHO, 2018, p. 13)

A frente do Ministério entre julho de 2017 até o fim do governo Temer em 31 de dezembro de 2018, a gestão de Sá Leitão, apesar da experiência anterior no governo Lula, não ajudou o ministério, aniquilado pelos cortes orçamentários e praticamente desmontado.

Essa controversa inicial infelizmente deu o tom para as políticas culturais do anos seguintes ao golpe, com instabilidade, desvalorização da cultura e a diminuição das políticas públicas de cinema e audiovisual, numa tentativa de entregar o setor ao controle das empresa privadas nacionais e internacionais. Após dez anos de continuidade e fortalecimento das políticas e instituições culturais durante os governos petistas, que tentaram construir uma base sólida de políticas públicas para a democratização cultural, e entendo esta como um meio de inclusão, a ruptura Temer não deixa dúvidas, cultura não é um direito e nem merece valorização especial, apenas orçamentária.

A instabilidade da Ancine criou obstáculos para a agência que a levaram quase à inoperância e paralisação das atividades, sem tentativas do governo de contornar a situação. Em maio de 2017, após uma gestão impactante de 10 anos como Diretor-presidente da Ancine, Manoel Rangel deixa a agência, que se tornou muito cobiçada pela administração do FSA, um fundo na casa dos 800 milhões de reais anuais, e a Ancine é tomada por disputas políticas internas. Em junho a presidência interina é entregue a Débora Ivanov, que já fazia parte do colegiado da agência, e disputava o posto com Christian de Castro, e o impasse só foi decidido em 3 janeiro de 2018, quando Temer o empossa como presidente da agência, acatando a

indicação do Ministro da Cultura, Sérgio de Sá Leitão do qual Christian Castro é um dos homens de confiança, alinhando a agência aos interesses governamentais e ministeriais.

A principal contribuição da gestão Leitão-Castro para a Ancine e o cinema foi a apresentação do FSA 2.0, em março de 2018, um plano para desburocratizar o Fundo e tornar mais eficiente a aprovação de projetos, com editais para as seguintes categorias: TV's públicas, produção cinematográfica seletiva, produção cinematográfica com fluxo automático, fluxo automático de produção para TV e distribuição cinematográfica com fluxo automático, os objetivos do Fundo 2.0.

O novo funcionamento do Fundo privilegia “editais de fluxo contínuo, regidos por um conjunto de mecanismos semiautomáticos, em que a Ancine não mais analisava o mérito do projeto (roteiro e orçamento), mas o financiamento era concedido segundo parâmetros que envolviam a performance prévia da empresa produtora, da distribuidora e do diretor da obra” (IKEDA, 2021, p. 132), de maneira que o modelo criou uma corrida acirrada e o aumento do número de inscrições e dos projetos contemplados, mas com os novos parâmetros avaliadores concentrou a aprovação de projetos para empresas já consolidadas industrialmente.

Um ponto positivo do FSA 2.0 foi o lançamento de linhas de créditos alternativas, capazes de atender o setor independente, criando a política “Audiovisual Gera Futuro”, coordenada pelo MinC com fundos do FSA, visando “promover a inclusão e reduzir das desigualdades no audiovisual, sejam de gênero, raça ou regionais. Assim, têm caráter de política compensatória. Também buscam estimular a difusão, com o fomento para mostras, festivais e encontros do mercado” (ANCINE, 2018). Com estímulos para a produção regional, o Fundo 2.0 poderia ter sido uma nova guinada nas políticas de cinema, mas como a própria gestão Temer, a instabilidade do MinC e da Ancine, a crise política, social e econômica agravadas pelo golpe as medias propostas não foram viabilizadas.

Apesar das boas propostas, o FSA 2.0 faz parte das tentativas do governo Temer de retirar da Ancine a administração dos recursos do FSA, transferindo-o para o MinC e a Secretaria do Audiovisual, órgão de governo e com mais probabilidade de influência que a Ancine, que tem autonomia financeira, administrativa e colegiado próprio estável ao contrário da fragilidade do MinC por exemplo, e essa independência da agência que a protege do total aparelhamento/controlado político. Para diminuir a atividade da Ancine, em 18 de junho de 2018 Temer lança um decreto, Decreto nº 9.411, ampliando as atribuições do SaV para poder elaborar diretrizes, fiscalizar e avaliar projetos assim como a agência, podendo levar ao enfraquecimento da Ancine, uma das principais e mais antigas agências reguladoras do país, para o fortalecimento de um órgão na linha direta do governo, aumentando a influência política nas

políticas de cinema e diminuindo o poder das decisões técnicas e planejamento que Ancine possui, desequilibrando-o para o lado do Executivo.

A Ancine, enfrentando o governo Temer e suas tentativas de retirar o FSA, diminuir suas atividades e a regulação do setor, ainda sofreu com as disputas internas e a nomeação de Christian Castro não resolveu a questão. As polêmicas em torno da diretoria da Ancine; Castro, juntamente com o Sá Leitão, espalhou na imprensa informações falsas sobre a diretora interina, Débora Ivanov, e Alex Braga Muniz, membro do colegiado, a *fake news* denunciou corrupção na Ancine, com desvio de recursos e favorecimento de empresas, de maneira que Ivanov, que contava com o apoio da classe artística, do setor cinematográfico e dos funcionários da Ancine não recebeu o cargo, mas foi afastada da agência e Christian Castro, devido a ligação (criminosa) com o Ministro da Cultura foi selecionado, e “conviveu com muitas turbulências, devido à falta de tato político do gestor ao negociar consensos com a classe audiovisual, com os demais membros do Colegiado e com os próprios servidores da Ancine” (IKEDA, 2021, p. 132). Sem apoio interno e dos principais agentes do mercado audiovisual, ao contrário de seus sucessores, principalmente Manoel Rangel que contava com amplo apoio, Castro foi um diretor-presidente desmoralizado e envolvido em polêmicas, e em novembro de 2018 começa a ser investigado até ser deposto do cargo por Jair Bolsonaro em 2019.

Enfraquecida internamente e com tentativas de enfraquecimento externo, Temer enfraquece antes de se retirar mais uma instituição importante para as políticas públicas de cinema, o Conselho Superior de Cinema. No Decreto de 3 de Dezembro de 2018, ele nomeia novos membros para o CSC, a responsável pela orientação das políticas cinematográficas, e coloca o Conselho na mão de representantes de empresas estrangeiras, diminuindo o número de cineastas brasileiros. Entregando o Conselho para os conglomerados audiovisuais, que vão ter poder de decisão nas políticas para o setor, ou seja dando preferência a interesses estrangeiros em vez do desenvolvimento da indústria brasileira, deixando parte importante da política pública de cinema subalterna a indústria estrangeira e agindo em seu favor.

Com dezoito membros compondo o Conselho, o decreto de Temer indicou quinze novos, um deles representante da Netflix, outro da *Motion Picture Association of America* (associação de estúdios que conta com a Disney, Warner e Fox), um representante da TV Globo, outro da TV Record, e um o dono da Paris Filmes distribuidora nacional, um exibidor contra a cota de tela, advogados que já representaram o *Facebook* e o *Google*, enfim, a nova composição do Conselho (válida por dois anos) é um amontoado de interesses dos grandes conglomerados de mídia, nacionais e internacionais, e os nacionais geralmente trabalham contra a indústria local em associação com a internacional.

A composição do Conselho sofreu fortes críticas, ao que o Ministério da Cultura rebateu em uma nota afirmando que “há, de fato, um Conselho Superior do Cinema constituído a partir de uma consulta real ao setor e que representa quase todos os elos das cadeias de valor do audiovisual e boa parte dos segmentos do mercado, incluindo realizadores e produtores independentes, que são nove dos 18 membros, ou seja, 50% do total” (Ministério da Cultura, 2018), mas o que ele considera realizadores e produtores independentes é questionável.

A nova composição do conselho significa que os grupos estrangeiros terão mais voz e voto nas discussões sobre políticas públicas para o cinema brasileiro, podendo interferir em questões como a cota de tela e as discussões sobre a regulação dos serviços de Vídeo por Demanda, os serviços de streaming, próximo passo para a regulação do setor depois da Lei da TV Paga, além de representar a submissão da indústria nacional para a indústria cultural estadunidense. O governo Temer, a volta do modelo neoliberal da década de 90 e que tem continuidade no governo bolsonarista, considera a cultura pelos seus aspectos econômicos e como tal deve ser entregue ao mercado, diminuindo a ação estatal na área e a regulação do setor para privilegiar certo grupos midiático e econômicos, e com um governo que começa extinguindo o Ministério da Cultura e termina por entregar o Conselho Superior de Cinema para os grandes conglomerados, a trajetória das políticas públicas de cinema acompanharam o trajeto, e a política petista mais que descontinuada desmontada desde então. O cinema nessa caso faz parte do projeto político do governo como fator econômico, parte do lucrativo mercado audiovisual. O governo Temer fez a transição tranquila para o bolsonarismo assumir em 2019, enfraquecendo a Ancine e diminuindo a importância das políticas públicas de cinema, além de liberalismo implantado.

2.4: A Ancine e o Bolsonarismo

Se o governo Temer representou a guinada neoliberal, o governo Bolsonaro é a guinada ultraliberal para a extrema direita autoritária, e antes da sua eleição já indicava os planos para a cultura e para o cinema brasileiros. O político pouco anos antes de virar presidente era desconhecido por grande parte dos brasileiros, mas ganhou fama na internet por seu discurso reacionário, radical e populista, prometendo exterminar do Brasil os males causados pelos anos de governo petista. Ele não mentiu quando prometeu apagar a política petista, com um desmonte de políticas públicas num ritmo extremamente acelerado, e em apenas um ano de sua gestão que iremos analisar, 2019, o prejuízo para a Ancine e para o cinema brasileiro foi considerável.

Ainda mais ligeiro que seu antecessor, Jair Bolsonaro assume a presidência em 1º de janeiro de 2019 e já assina a Medida Provisória nº 870, sobre a organização dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e extingue o Ministério da Cultura. Ao contrário de Temer ele não escuta a reação indignada à medida e o ministério permanece extinto. Seu governo diluiu o Ministério da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social e os juntou no Ministério da Cidadania, com Osmar Terra (filiado ao MDB e ministro de Temer) como Ministro da Cidadania. Em substituição ao ministério propriamente dito, foi criada a Secretaria Especial da Cultura (Secult) dentro do Ministério da Cidadania. Apenas em 2019 quatro secretários ocuparam o comando da Secult: Henrique Pires, José Paulo Martins, Ricardo Braga e Roberto Alvim, em continuidade a instabilidade da gestão Temer com trocas de cargos constante, exonerações e polêmicas envolvendo negociação de cargos públicos. Do Secult fazem parte a Secretaria do Audiovisual (SAv), Secretaria da Economia Criativa (SEC), Secretaria da Diversidade Cultural (SDC), Secretaria de Difusão e Infraestrutura Cultural (Seinfra), Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual (Sdapi) e Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC).

Com o fechamento do MinC e sua transferências para o Ministério da Cidadania, a Ancine também foi transferida para o Ministério, e foi alvo de ataques constantes do presidente desde a sua posse. Porque o presidente prejudicaria um dos poucos setores econômicos brasileiros que crescem apesar da recessão e um mercado audiovisual com tanto potencial como o daqui não faz sentido, crítico ferrenho da Ancine e do cinema brasileiro, o ataque à cultura e as políticas públicas culturais é um dos traços mais marcantes de seu governo autoritário, que ameaça constantemente a cultura com filtros ou censuras. Militar de reserva e aliado ao Exército, Bolsonaro encabeça um movimento fascista, que alia militarismo, autoritarismo, neoliberalismo, conservadorismo e religião; tal movimento bolsonarista, saudosista da Ditadura Militar de 64-85, não se esquivaria de fazer o mesmo que fizeram com a cultura lá atrás; controlar, censurar, apagar e homogeneizar em prol de seu projeto político.

A cultura, esse espaço diverso, de diálogo, interação, expressão e conscientização é inimiga de governos autoritários como vimos no capítulo anterior, e o que Bolsonaro faz é tentar submeter a cultura a seu projeto político, desconsiderando até o desenvolvimento financeiro do setor e as consequências disso para a sociedade. Em declarações à imprensa no dia 19 de junho de 2019, Bolsonaro não dissimulou a vontade de censurar a Agência, levantando a ideia de transferir sua sede do Rio de Janeiro para Brasília transformando-a em algum secretaria, e acrescentando que o governo colocaria um “filtro” nas produções audiovisuais, alegando que “vai ter um filtro, sim, já que é um órgão federal. Se não puder ter filtro, nós extinguiremos a

Ancine, privatizaremos ou extinguiremos. Não pode é dinheiro público ser usado para filme pornográfico” (Agência Brasil, 2019) em alusão ao lançamento do filme “Bruna Surfistinha”, baseado na autobiografia de uma prostituta. Quando indagado a quais filtros se referia, ele respondeu com “culturais, pô”. As falas do político em relação à Ancine são mais que alarmantes, o que seriam os filtros culturais? Como apontaram diretores de cinema e outros artistas da área, seus filtros remetem a censura prévia, uma vez que tais filtros limitariam as produções cinematográficas brasileiras em função de escolhas ideológicas e políticas do novo presidente do Brasil a da Ancine.

No dia anterior a tais declarações, Bolsonaro transferiu o Conselho Superior de Cinema do Ministério da Cidadania de volta para a Casa Civil da República, e de acordo com Ministro da Casa Civil foi necessário para o melhor acompanhamento dos investimentos públicos no cinema. O desmonte do aparato estatal de apoio ao cinema e de planejamento de políticas públicas nos governos Temer e Bolsonaro é inegável, com uma eficiente dissolução e desarticulação das instituições após quinze anos de estruturação da Ancine, do CSC e das políticas de cinema. Por isso a necessidade de transformar políticas públicas em políticas de Estado, para que estas não possam ser alteradas a bel prazer ideológico ou lobby político dos governantes eleitos.

Em 30 de Agosto de 2019 Christian Castro foi afastado da presidência atendendo a pedido de Bolsonaro baseado na num despacho da 5ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, na qual ao acusam de cinco crimes, junto ao ex-ministro da Cultura Sérgio Sá Leitão e outros funcionários do extinto MinC e da agência. Acusados de “denúncia caluniosa; violação de sigilo funcional; prevaricação; calúnia, injúria, difamação; e associação criminosa” (O Globo, 2019). A afastamento de Castro é um alívio para a Ancine, após quase dois anos de uma gestão polêmica e ineficaz, é indicado ao cargo como presidente interino Alex Braga, Procurado Federal e membro do colegiado da Ancine, além de trabalhar na agência desde a sua criação. A direção de Braga na Ancine até o fim de 2019 foi discreta, e no geral passiva frente aos ataques governamentais, levando a agência quase a paralisação, para Ikeda (2021, p. 133):

Braga desenvolveu uma política ambígua no interior das enormes contradições do governo Bolsonaro, num ambiente francamente hostil ao setor cultural como um todo. Se Braga não extinguiu a Ancine e promoveu o total desmonte do órgão conforme o governo Bolsonaro sinalizava, provocou, na prática, a paralisação da liberação de recursos e do lançamento de novas linhas do FSA

A ameaça constante à Ancine fez a agência recuar de suas atividade e regulação, e Braga não contribuiu nem negativamente nem positivamente para o quadro enquanto tentava manter

a existência da agência com os impasses imposto pelo governo e pelo processo movido pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Em decisão de março de 2019, o TCU decidiu que a Ancine deveria reavaliar o modelo de prestação de contas e de aplicação de recursos, o Ancine+Simples, um modelo de prestação de contas implementado em 2015 para facilitar a burocracia da agência, mas que de acordo com o TCU não é capaz de detectar fraudes e eventuais erros e passivos. Num “acórdão” entre a Ancine e o TCU, Acórdão 721/2019, a agência recebeu um prazo de 60 dias para corrigir as falhas e apresentar um novo plano de prestação de contas, caso contrário seria mantida a suspensão de editais de liberação de recursos, paralisando as atividades, projetos e lançamentos do cinema. Apesar do acórdão, o impasse se estendeu por 2019, e a agência encerrou o ano paralisada, e o recursos do FSA congelados. A incerteza que o impasse levou ao setor cinematográfico, a suspensão que coloca em risco todo o setor cinematográfico e audiovisual em meio as disputas políticas sobre o financiamento do audiovisual brasileiro mostra o descaso do governo com a agência e o cinema, que não conseguindo controlar o FSA e diluir a Ancine os entreveram de tal forma tornando impossível a continuação das atividades e distribuição de recursos.

O TCU, ao questionar as prestações de contas da Ancine, se contradita pois ele “próprio defendeu em decisões anteriores a necessidade de se assegurar eficiência e economicidade nas avaliações de prestações de conta” (Brasil de Fato, 2019) e desconsidera que a “prioridade deveria ser garantir que o dispêndio de recursos financeiros, humanos e de tempo envolvidos em uma prestação de contas seja proporcional aos recursos que serão eventualmente recuperados ou aos desvios que se evitarão com tais mecanismos de fiscalização” (Brasil de fato, 2019), o que fez o impasse entre o TCU e a Ancine parecer estar influenciado por questões políticas envolvendo o setor cultural brasileiro. Desde 2018, quando a primeira ação do TCU contra a Ancine, a agência havia concordado com os termos estabelecidos e diagnóstico e deu origem e um novo planejamento, mas em 2019 já no governo Bolsonaro, outro processo foi movido contra a agência, este mais severo e impondo a paralisação.

Apesar do TCU estar correto em cobrar melhorias no sistema de prestação de contas da Ancine, a paralisação do setor e das verbas faz parte de um novo projeto de cultura, no caso o Bolsonarista, que atacou em diversas frentes os financiamentos e políticas culturais, e o impasse com o TCU causou grande prejuízo para os agentes, trabalhadores do setor, que tiveram financiamentos suspensos no meio de projetos, festivais de cinema adiados, produções parando, empresas de audiovisual fechando, salas de exibição fechando e etc.

A Ancine, entrando com embargo e pedindo recursos, defendeu “que já vinha implementando desde 2018 as mudanças exigidas pela corte, inclusive em seu próprio funcionamento – segundo o presidente Christian de Castro, 70% das ações já estavam em curso –, e que sua defesa anterior foi desconsiderada”, sinal do emparedamento das instituições culturais pelo bolsonarismo que em vez de oferecer os recursos necessários para a agência fazer a fiscalização fiscal necessária a puniu. Os funcionários da Ancine alegam que a agência não tem condições para fazer todo o monitoramento, mas não como declaração de culpa e sim como necessidade de melhorias em tal parte não da suspensão de tal, o impasse com o TCU é prejudicial para todos os setores do cinema e audiovisual, desarticulando a cadeia de produção e interrompendo as políticas da Ancine.

Sofrendo desde 2018 com o TCU, a Ancine é novamente transferida em novembro, dessa vez para o Ministério do Turismo, por meio do Decreto nº 10.108 de 7 de Novembro de 2019, e junto com ela são transferidos o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Instituto Brasileiro de Museus, Fundação Biblioteca Nacional, Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares e a Fundação Nacional de Artes. A Secretaria Especial da Cultura também foi remanejada para o Turismo, e recebe um novo secretário, o dramaturgo Roberto Alvin.

Ao anunciar as mudanças, novamente a fala de Bolsonaro foi preocupante ao afirmar que “ninguém mais do que nós queremos uma cultura sadia no Brasil. Eu vou deixar bem claro. A cultura tem que atender o interesse da maioria da população. Tem que ter um governo para atender o interessa da maioria da população”, condizente com seus discursos de como a minoria deve ser curvar a maioria, Bolsonaro não esconde o controle político e ideológico que ele busca dos meios culturais, uma cultura hegemônica sem diversidade étnicas, de gêneros, de classes, de ideias, de regionalismos, uma cultura que não constrói mas que impõe, e é o dever do governo criar essa cultura e expô-la a população. Se o projeto cultural de Dilma era de união das massas pela cultura, o do Temer o que deu tempo de desmontar, o de Bolsonaro é a educação das massas pela imposição de produtos culturais específicos e que agradem a sua bolha ideológica retrograda e preconceituosa. O termo “cultura sadia no Brasil” combina com o higienismo de seu governo de exclusão.

Continuando sua política de não propor políticas e desmontar as existentes, Bolsonaro dá um severo golpe na Ancine em setembro de 2019 ao cortar 43% do orçamento do FSA para o ano de 2020, o menor valor para o fundo desde 2012. O principal corte foi para os investimentos retornáveis do setor audiovisual, onde a agência investe dinheiro para retorno financeiro. A Ancine encerra 2019, e a pesquisa, em condições precárias com a sua existência

constantemente ameaçada pelo presidente que sempre está a falar que vai extinguir ou censurar o órgão. Com o impasse do TCU que se estendeu pelo ano, os cortes orçamentários para o ano seguinte, depois de quase quinze anos de estabilidade nos governos petistas, ela termina a década extremamente instável e em descrédito público, já que o presidente não se priva de caluniar a agência e sua importância para o cinema brasileiros.

A postura do governo bolsonarista com o cinema e a cultura é de enfrentamento e não de colaboração, um governo que busca uma cultura única totalizante não pode esperar do cinema, um espaço aberto de circulação cultural que obedeça aos seus desmandos ideológicos. Ocupado com questões ideológicas e perseguição a pluralidade, apesar de se dizer o maior dos nacionalistas o seu projeto político não se preocupa com a valorização da cultura nacional, valorização da indústria cinematográfica nacional, das produções daqui, e nem se preocupa com o valor econômico agregado ao mercado cultural em crescimento sabotando a própria economia do audiovisual com a paralisação da Ancine e cortes do FSA, e em apenas um ano obscureceu os rumos da política pública de cinema e da sobrevivência da Ancine.

Considerações Finais:

A análise das políticas públicas de cinema buscando reconstruir a relação entre o Cinema e o Estado brasileiros revelou antecedentes muito mais vastos do que foi previsto no começo da pesquisa, com quase cem anos de história e dinâmicas estado-cinema muito diversas. A Ancine, um dos órgãos de cinema com maior durabilidade aqui mostra o longo aprimoramento das instituições estatais de cinema, mas ainda enfrenta os mesmos desafios que suas antecessoras. E como discutimos no início da pesquisa são estes: a industrial cultural internacional e o Estado dependendo do tipo de relação estabelecida entre eles.

A política cinematográfica do governo da presidenta Dilma Rousseff foi o ponto fértil da década, aliando desenvolvimento cultural com regulação do setor econômico no meio cinematográfico, e depois de seu impeachment as políticas de cinema se degradam, e os governantes sucessivos adeptos do desmonte das políticas de cultura e entreguismo liberal em subordinação a interesses das indústrias estrangeiras, ao não dar continuidade ou tentar aprimorar as políticas anteriores (apesar do avanço das políticas com a Ancine estas não devem parar nunca de ser aprimoradas e adaptadas aos novos contextos), e tais discontinuidades limitam a atividade da Ancine e a regulação do setor, é essencial a solidificação de políticas

cinematográficas e culturais como políticas de Estado, por exemplo o FSA, para a não estar a mercê ideológica de governantes.

Falta ambição, dos três presidentes analisados, para políticas inovadoras de cinema, não que os dois últimos a buscassem, assim como também falta apoio político e dos setores privados para tais. A regulação do setor sempre sofre oposição, e vimos que a regulação que a Ancine foi capaz de implementar é basicamente a cota de tela nos cinemas e nos canais por assinatura e não avançou em outros aspectos do mercado para estimular a competitividade do cinema brasileiro e abrir espaço de fato para ele nos circuitos.

Apesar das limitações vistas e das inseguranças previstas pela atuação de Bolsonaro, podemos citar dados positivos sobre o cinema após a década de 2010²¹. Em 2011 existiam 2.352 salas de exibição no país, em 2019 o número aumentou para 3.507; em 2011 foram lançados 100 filmes brasileiros em 2019 foram 167; o público de filmes brasileiros foi de 17.687.772 milhões em 2011 subindo para 24.077.751 milhões em 2019. O elemento mais importante porém ainda não demonstra crescimento considerável, que é a participação de público dos filmes brasileiros, de 12,4% em 2011 para 13,6% em 2019, tendo aumentado e abaixado durante a década mas nunca ultrapassando a faixa dos 18%, ou seja, mais de 80% do público dos cinemas brasileiros é de filmes estrangeiros, e considerando a pouquíssima variedade de filmes estrangeiros que chegam aqui isso é um eufemismo para falar de filmes estadunidenses. Como o público não aumentou a participação do total de renda dos títulos brasileiros também não deslanchou, em 2001 foi de 11,1% e em 2019 apenas 11,8%, e se pensarmos que os cinemas brasileiros arrecadaram mais de dois bilhões de reais e somente 11% desse valor foi para produções brasileiras.

Os números de salas de exibição aumentou mas a concentração permaneceu e 50,5% das salas de exibição estão concentradas em apenas três estados: São Paulo com 1107 salas, Rio de Janeiro com 387 e Minas Gerais com 279, encabeçando o ranking de salas por estado. Por outro lado, no mesmo período as regiões com maior crescimento do número de salas foram a Norte, que de 113 salas aumentou para 235, e o Nordeste que de 284 aumentou para 586, ambos com crescimento de mais de 100% do número de salas de exibição. Mais uma concentração do circuito exibidor é em cidade com mais de quinhentos mil habitantes; em 2019, 56,7% das salas de exibição se localizam em cidade nessa categoria de tamanho, e 34,4% em cidades de 100.001 até 500.000 habitantes, e como municípios destes tamanhos são minoria no país 41,9% da população brasileira não tem acesso a salas de cinema de acordo com dados da Ancine. E

²¹ Dados obtidos Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro – 2019, disponibilizado pela Ancine e disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2019.pdf

são por assimetrias como estas que é necessário uma agência nacional de cinema e políticas públicas para a área, visto o vasto potencial do Brasil e dos brasileiros para se verem nas telas.

Esses dados, que podem ser considerados insatisfatórios visto que o cinema brasileiro cresce mas paradoxalmente continua na mesma situação, ainda sim são esperançosos, o cinema tem espaço e público para crescer, e com a Ancine e uma política cinematográfica consistente de estímulo e diversificação é possível reverter décadas de estagnação. O desafio agora é passar por mais um momento inseguro após Temer e Bolsonaro.

Respondendo a uma das perguntas levantadas, concluímos que projetos políticos manifestados pelas políticas públicas ajudaram a moldar, e moldam o cinema brasileiro. Mesmo com a Ancine, um aparato independente e de capacidade técnica, ela não consegue permanecer neutra ou escapar a articulações políticas e do setor privado. E respondendo a outra pergunta sobre os méritos da Ancine, concluímos que a agência é atualmente indispensável para o cinema brasileiro, inclusive como uma barreira de proteção para o controle desejado por políticos como Bolsonaro, e barreira de proteção para o descontrole de mercado desejado pelas grandes empresas e conglomerados cinematográficos e audiovisuais. Nas estruturas atuais do setor cinematográfico brasileiro, a permanência da agência é urgente, visto que ainda consegue sobreviver ao ataque às instituições democráticas pelos políticos golpistas brasileiros desde 2016 e o desmonte cultural e de políticas públicas.

A Ancine aplicou a produção cinematográfica brasileiro e conseguiu desenvolver alguns pontos do audiovisual mas permaneci uma barreira entre os filmes brasileiro e o público brasileiro. Uma política para a formação de público, e a aproximação deste é necessária, Dilma em 2014 com a Lei nº 13.006 abriu o caminho para esta aproximação, com a exibição prevista na lei de obras nacionais nas escolas, semelhante ao que a Coreia do Sul fez estimular o cinema coreano e aumentar o público.

A questão da falta de público mas não a falta de filmes brasileiros nos leva a resposta de outra questão levantada pela pesquisa, a dinâmicas do cinema brasileiro entre o Estado e a indústria cultural. A Ancine, que poderia ser um órgão de enfrentamento e proteger a indústria nacional, tem ação limitada para tal, e o monopólio das majors americanas só crescer, ainda mais com as novas formas de mídia e consumo de conteúdo audiovisual do século XXI.

Falta política de formação de público, aumentou a oferta mas não a procura, maneiras a aproximar os brasileiros dos filmes, e universalização e democratização de acesso, os cinemas ainda se concentram em tantos lugares e é consumido por tantas pessoas, nesse contexto;

Do ponto de vista da estrutura econômica de mercado, o conjunto de agentes que compõem o setor audiovisual, em âmbito mundial e ao longo das últimas décadas, passou por uma série de transformações decorrentes, principalmente, dos processos conhecidos como “globalização” e “digitalização”. Se, por um lado, a globalização tende a concentrar o mercado e gerar grandes conglomerados empresariais que atuam no plano transnacional, por outro, a digitalização e o avanço tecnológico permitem o surgimento de novos agentes econômicos e modelos de negócio para fazer frente aos agentes já estabelecidos. (CARDOSO, 2016, p. 39)

Mas a Ancine, até o momento não foi capaz de interferir nas transformações mercadológicas e tecnológicas da década, especialmente diante do cenário de streaming e as novas formas de produções e consumo cinematográfico. Os padrões de consumo audiovisuais são totalmente diferentes do que eram vinte anos atrás na criação da agência, assim como também o padrão de filmes importados para cá. A *blockbusterização* do cinema, tema muito atual nas discussões sobre cinema e sobre o futuro da arte, trouxe também um consumo cultural diverso, de integração de mídias e produtos, transformando o gosto do público.

Não pretendemos fazer uma discussão puritana sobre os produtos culturais, e nem uma hierarquização entre industrial e comercial ruins e independentes e artesanais como bons, o cinema vai muito além dessa dicotomia, não só ele como toda a cultura. A divisão entre cultura elevada ou erudita e cultura industrial de massas é causada pela própria indústria e pela identificação dos consumidores. Os cinemanovistas acreditavam que a massa era o povo sem conscientização, e que o cinema era uma ferramenta sem igual para a politização e despertar do público devido, despertando a identificação do espectador com a sua cultura a realidade, tirando-o da alienação propiciada pela cultura industrializada, mas essas discussões não cabem no contexto da pesquisa, e nem juízos de valores considerando circularidade cultural ainda mais pulverizada pelos meios de comunicação de massa.

Mas o monopólio da indústria sufoca o cinema nacional, não é sobre não consumir produtos industrializados, até porque a industrialização do cinema brasileiro é benéfica tanto para os realizadores quando os consumidores finais, mas a monopolização dos meios de produção, distribuição, exibição, da tecnologia, prejudica o cinema daqui e a pergunta é então por que não consumir mais filmes brasileiros? O cinema, que parece tão unilateral entre a tela e um espectador, é na verdade divergência, e comunicação e muitas vezes choques culturais em vez de identificação, é também espaço de fruição e diversão coletiva. Mesmo com as mudanças de consumo audiovisual, o cinema ainda é protagonista na cultura, e o cinema brasileiro pode um dia se tornar protagonista em seu país. Mesmo com todas as políticas públicas apresentadas,

o cinema brasileiro ainda é marginal, com um aparato considerável de apoio permanece frágil, sem conseguir se firmar por causa das estruturas impostas pela indústria cultural.

As estruturas também limitam a diversidade de produções, e concentram o poder de produções em determinados grupos, por isso a importância do apoio estatal, não a crença no Estado neutro sem interesses financeiros na capitalização da cultura, que não existe, mas um estado que reconheça a importância da cultura e da democratização do acesso, assim como entenda a pluralidade de culturas, não é substituir o filme estadunidense pelo filme brasileiro, quando existem vários Brasis para serem vistos na tela assim como existem vários países para serem conhecidos nas telas. O entrave da indústria cultural para a diversificação cultural é um desafio que a Ancine ainda não consegue enfrentar, mas tenta do interior das estruturas industriais aumentar a diversidade e incentivar a produção brasileira, pelo menos é o que políticas públicas culturais recentes buscavam, pois a diversidade some na gestão Bolsonaro, que tenta unificar a cultura e o cinema para fortalecer seu projeto político reacionário.

Concluimos a pesquisa reafirmando que é inegável a importância da Ancine e das políticas públicas para o desenvolvimento do cinema brasileiro, não faltam críticas que poderíamos fazer e fizemos a atuação da agência, mas dentro de seus pressupostos, das políticas governamentais e das estruturas do mercado audiovisual, a agência consegue agir, infelizmente ainda nos moldes da indústria cultural estrangeira e sem conseguir impedir monopólios internos na cadeia cinematográfica. E se o cinema brasileiro está sempre em crise, ou saindo de uma crise como diz a historiografia, esse é seu mérito, de sempre se reinventar e resistir, e ecoamos as palavras de Glauber Rocha, “por aqui é o cinema de terceiro mundo, um cinema perigoso, divino e maravilhoso, é um cinema da opressão, de consumo imperialista, é o cinema da opressão, da repressão fascista”, e não poderia estar mais atual, o cinema brasileiro sempre no iminente perigo de deixar de existir, é por isso mesmo incrível e maravilhoso.

Referências Bibliográficas

ACADEMIA INTERNACIONAL DE CINEMA. *A história do cinema brasileiro*. 26 de fevereiro de 2019.

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

AGÊNCIA BRASIL. *Sede da Ancine será transferida para Brasília*. Publicado em 19/07/2019, disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-07/sede-da-ancine-sera-transferida-para-brasilia-diz-bolsonaro>.

AMANCIO, Tunico. *Pacto Cinema - Estado: os anos Embrafilme*. Alceu, v. 8, n. 15, 2007. p. 173-184.

ANCINE. *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro - 2019*. 2020. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2019.pdf

ANCINE. *Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual Brasileiro – O Brasil de todos os olhares para todas as telas*. Rio de Janeiro: 1ª edição, Julho de 2013.

ANCINE. *Valor adicionado pelo setor audiovisual*. Rio de Janeiro: Ancine; Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2019.

AUTRAN, A. *Panorama da historiografia do cinema brasileiro*. Alceu, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, 2007.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. *A política cultural: regulação estatal e mecenato privado*. In *Tempo Social*, vol. 15, 2001. p. 177-193.

BARBALHO, Alexandre. *Política cultural em tempo de crise: o Ministério da Cultura no governo Temer*. *Revista de Políticas Públicas*. V. 22, nº 1, 2018.

BERNARDET, Jean-Claude. *O que é cinema*. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro: Propostas para uma história*. 2ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BOSI, Alfredo. *Cultura brasileira e culturas brasileiras*. In *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p.308-345.

BRASIL. *Decreto nº 20.033, de 25 de Maio de 1931*. Cria o Departamento Oficial de Publicidade. Disponível em: [Decreto nº 20.033, de 25 de Maio de 1931](#).

BRASIL. *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. Disponível em: [Decreto nº 21.240, de 4 de Abril de 1932](#)

BRASIL. *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. Disponível em: [Decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934](#)

BRASIL. Presidente (1930-1945: Getúlio Vargas). *O cinema nacional - elemento de aproximação dos habitantes do país* - discurso pronunciado, na manifestação promovida pelos cinematografistas. 25 de junho de 1934. Disponível em: [O cinema nacional](#)

BRASIL. *Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937*. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. Disponível em: [Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937](#)

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937*. Disponível em: [Constituição dos Estados Unidos do Brasil](#)

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de Dezembro de 1939*. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. Disponível em: [Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939](#)

BRASIL. *Decreto nº 5.077, de 29 de Dezembro de 1939*. Aprova o regimento do Departamento de Imprensa e Propaganda (D.I. P.) Disponível em: [Decreto nº 5.077, de 29 de Dezembro de 1939](#)

BRASIL. *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. Disponível em: [Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de Dezembro de 1939](#).

BRASIL. *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. Disponível em: [Decreto-Lei nº 43, de 18 de Novembro de 1966](#).

BRASIL. *Decreto-Lei nº 862, de 12 de Dezembro de 1969*. Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), e dá outras providências. Disponível em: [Decreto-Lei nº 862, de 12 de Dezembro de 1969](#).

BRASIL. *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. Disponível em: [Lei nº 8.313, de 23 de Dezembro de 1991](#)

BRASIL. *Lei nº 8.685, de 20 de Julho de 1993*. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Disponível em: [Lei nº 8.685, de 20 de Julho de 1993](#)

BRASIL. *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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 set. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm

BRASIL. *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, 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez 2006.

BRASIL. *Lei nº 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 2011.

BRASIL. *Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012*. Altera as Leis nº 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, 8.685, de 20 de julho de 1993, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 11.491, de 20 de junho de 2007, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e 10.925, de 23 de junho de 2004; altera a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) na cadeia produtiva do café; institui o Programa Cinema Perto de Você; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2012.

BRASIL. *Lei nº 13.006, de 26 de junho de 2014*. Acrescenta § 8º ao art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para obrigar a exibição de filmes de produção nacional nas escolas de educação básica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. *Medida Provisória nº 726, de 12 de Maio de 2016*. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 2016.

BRASIL. *Medida Provisória nº 728, de 23 de maio de 2016*. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 2016.

BRASIL. *Decreto nº 9.411, de 18 de Junho de 2018*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cultura, remaneja cargos em comissão e funções de confiança para o Ministério da Cultura e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 2018.

BRASIL. *Decreto de 3 de Dezembro de 2018*. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 2018.

BRASIL. *Medida Provisória nº 870, de 1º de Janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 2019.

BRASIL. *Decreto nº 10.108, de 7 de Novembro de 2019*. Anexo ao Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, que dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 2019.

CALABRE, Lia. *Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas*. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador: 23 a 25 de maio de 2007.

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

CALABRE, Lia. *Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula*. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, n. 58, 2014. p. 137-156.

CARDOSO, Ricardo. *A economia política do setor cinematográfico e audiovisual brasileiro: um breve balanço do período regido pela Ancine*. Carta Social e do Trabalho, Campinas, n. 34, jul./dez. 2016. p. 39-58.

COELHO, Teixeira. *O que é indústria cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

COSTA, Flávia Cesarino. *Primeiro Cinema*. In: História do Cinema Mundial - Fernando Mascarello (org.); Campinas - São Paulo: Papirus. 2006. p. 17-54

ESTEVINHO, Telmo Antônio Dinelli. *Cinema e política no Brasil: os anos da retomada*. Revista Aurora, São Paulo, n. 5, 2009. p. 120-130.

GREGIO, Gustavo Batista; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. *Estado e Cinema: a produção cinematográfica na Era Vargas*. Cordis: Revista Eletrônica de História Social da Cidade, Dimensões do Regime Vargas, São Paulo, n. 18, 2017. p. 82-119.

IKEDA, Marcelo. *As políticas públicas cinematográficas no início dos anos 2000: O papel da Ancine no “Tripé Institucional” previsto pela MP 2.228-1/01*. In: VIII ENECULT: Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 8, 2012, Salvador, Bahia. Anais... Salvador, 2012, 15p.

IKEDA, Marcelo. *O papel da Ancine nas políticas públicas para o audiovisual brasileiro*. Revista Extraprensa, v. 14, n. 2, 2021. p. 122-142.

LAMARÃO, Sergio Tadeu de Niemeyer. *A energia elétrica e uma nova cultura urbana: os primeiros cinematógrafos, Rio de Janeiro, 1890-1920*. V Simpósio Internacional de la Historia de la Electrificación. Évora, 6-11 de maio de 2019. p. 375-394.

LYRA, Bernadette. *A emergência de gêneros no cinema brasileiro: do primeiro cinema às pornochanchadas*. Conexão – Comunicação e Cultura, USC, Caxias do Sul, vol. 6, n 11, 2007. p. 141-159.

MARTIN-BARBERO, Jesus. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro: EDUFRRJ, 2003.

MORAIS, Kátia. *Cota de tela (Lei nº 12.485/2011) e a produção independente na TV paga*. Significação, São Paulo, v. 46, n. 52, jul.-dez. 2019. p. 270-292.

MOURA, Roberto. *A construção de uma história do cinema brasileiro: política estatal e cinema alternativo nos anos Embrafilme*. Contracampo: Visões em Movimento, Niterói, n. 08, 2003. p. 69-86.

OTTONE, Giovanni. *O renascimento do cinema brasileiros nos anos 1990*. Revista Alceu, vol. 8, n 15, 2007. p. 271-296.

PEREIRA, Wagner Pinheiro. *Cinema e propaganda política no Fascismo, Nazismo, Salazarismo e Franquismo*. História: Questões & Debates, Curitiba, vol. 38, n 1, 2003. p. 101-131.

PINTO, Leonor E. Souza. *O cinema brasileiro face à censura imposta pelo regime militar no Brasil – 1964/1988*. 2006. 18 p. Disponível em: www.memoriacinebr.com.br

ROCHA, Glauber. *Uma Estética da Fome*. Gênova: Congresso Terceiro Mundo e Comunidade Mundial, julho de 1965.

ROSSO, Matheus. *Uma Avaliação da Política Pública de Cinema no Brasil no Período 1995-2016*. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo. 170 p.

SCHVARZMAN, Sheila. *História e historiografia do cinema Brasileiro: objetos do historiador*. Cadernos de Ciências Humanas - Especiaria. v. 10, n.17, jan./jun., 2007, p. 15-40.