

Políticas Públicas do Audiovisual no Brasil: formação e desafios¹

Milena TIMES²
Universidade de Brasília

RESUMO

Nos últimos dez anos, as políticas públicas voltadas para o cinema nacional conseguiram interferir decididamente em um dos elos da cadeia, o da produção. Contudo, a distribuição e a exibição – ou a difusão e o acesso, para tratar de forma mais ampla – ainda desafiam a formulação e implementação das políticas. Este artigo visa retomar, através de uma abordagem histórica, como se constituíram as relações entre o campo cinematográfico e o Estado brasileiro, na tentativa de compreender a atual conjuntura das políticas públicas do setor, analisando quais foram os seus avanços e quais os desafios que se apresentam.

PALAVRAS-CHAVE: cinema, políticas públicas, distribuição, exibição.

Estado e cinema: novas perspectivas?

Com a extinção da Embrafilme no fim da década de 1980, as políticas voltadas para o audiovisual no Brasil, durante a década seguinte, concentraram-se em leis e mecanismos de incentivo via isenção fiscal. Sob a alegação de que o Estado deveria transferir para a sociedade a iniciativa dos projetos, a mobilização dos recursos e o controle de sua aplicação, essa política colocou a iniciativa privada como árbitro dos investimentos, embora o aporte financeiro ainda fosse público. Na prática, após breve momento de euforia, as leis de mercado não se mostraram suficientemente eficazes na gestão e distribuição dos recursos e já desde o final dos anos 90 essa política começou a ser questionada. A participação mais ativa do Estado é requisitada desde então especialmente após a III e IV edições do Congresso Brasileiro de Cinema, realizadas em 2000 e 2001, onde se reivindicou a elaboração de uma política audiovisual mais abrangente e contínua.

Nos últimos dez anos, além da consolidação das leis de incentivo (Lei do Audiovisual e Lei Rouanet), a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), os

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação do XIII Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestranda do Programa de Pós-graduação em Comunicação e Sociedade da UnB. E-mail: milenatimes@gmail.com

programas de fomento da Secretaria do Audiovisual (SAv) e mais recentemente a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) vêm contribuindo consideravelmente para o crescimento e estabilização da produção cinematográfica no país. A partir de meados dos anos 2000, o número de salas de exibição voltou a crescer significativamente e voltamos a lançar uma média de 75 títulos por ano, como resultado de uma série de fatores que envolve estabilidade econômica, reorganização do setor e reformulação das políticas de incentivo ao cinema. Entretanto, o crescimento verificado na produção não se reflete em um aumento de público e de locais e suportes de exibição na mesma proporção.

Este artigo propõe uma discussão acerca da atual constituição das políticas públicas voltadas para o audiovisual no Brasil, a partir de uma abordagem histórica, analisando de que forma essas políticas interferiram na atividade do setor e ressaltando os seus reflexos especialmente no que tange à difusão e ao acesso dos filmes nacionais. Primeiramente apresento uma trajetória das relações entre o Estado brasileiro e o campo cinematográfico, desde o primeiro governo Vargas até a formação da Embrafilme. Em seguida, analiso como o declínio do governo militar e o posicionamento liberal dos governos seguintes modificou a forma como o Estado passou a incentivar a atividade cinematográfica, com mecanismos que estão vigentes até hoje. Por fim, a partir da interpretação de dados de mercado mais recentes, tentarei compreender de que maneira se deu a reorganização das relações entre o Estado e o setor cinematográfico, a partir do tripé Ancine, Conselho Nacional de Cinema e Secretaria do Audiovisual, apontando os avanços e fragilidades das políticas implementadas na última década.

Da cota de tela à Embrafilme

Embora a atividade cinematográfica exista no Brasil desde princípios do século XX, foi somente na década de 1930, no primeiro governo de Getúlio Vargas, que se estabeleceu uma atuação sistemática do Estado não somente no cinema, mas na cultura em geral. O Estado criou legislações para as artes, radiodifusão, cinema, profissões culturais e constituiu diversos órgãos como o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), o Serviço de Radiodifusão Educativa, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e o Conselho Nacional de Cultura (SIMIS, 2008).

Em 1932, o Decreto-lei 21.240 criou a obrigatoriedade da exibição de um filme nacional para cada programa exibido nas salas de cinema, tornando-se o primeiro marco legal de proteção ao cinema nacional no momento. Essas intervenções, entretanto, não apontavam ainda para o estabelecimento da industrialização do setor, principalmente porque o foco era a produção/exibição de filmes de curta-metragem de cunho educativo.

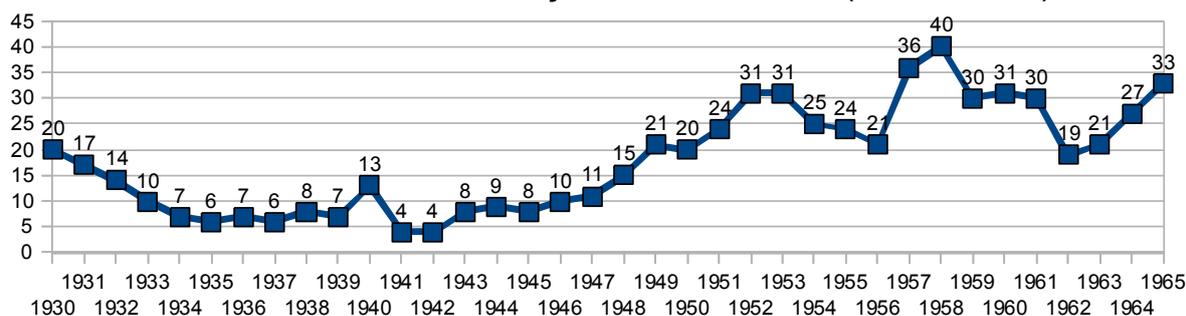
Com o tempo, o cinema se mostrou uma poderosa arma de propaganda e, em 1939, o governo Vargas instituiu o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) que, além de exercer a censura, passou a produzir os filmes oficiais. Foi com o DIP que pela primeira vez se estipulou a obrigatoriedade de exibição dos filmes de longa-metragem. Contudo, como aponta Simis (2010, p.150), “mais que uma conquista, tal medida foi instituída como contrapartida quando os curtas independentes ganharam um novo competidor no espaço destinado à exibição compulsória: os filmes oficiais”. Apesar disso, e notadamente após dezembro de 1945, quando a cota de exibição passou de um para três filmes de longa-metragem por ano, houve um crescimento da produção de filmes deste formato.

Ainda na década de 1930, em um contexto de adaptação ao cinema sonoro e de grande concorrência com os filmes norte-americanos, surge a chanchada, um gênero nacional de amplo sucesso. Durante as décadas de 1940 e 1950, houve uma tentativa de construção de uma indústria cinematográfica nacional, através da criação de estúdios financiados pelo capital privado e desvinculados do Estado. A Atlântida se consolida no mercado através da realização de filmes populares e baratos, enquanto a Vera Cruz, criada em 1949, passa a produzir grandes produções de elevados orçamentos, adotando um modelo baseado nos estúdios europeus e de Hollywood. (BAHIA, 2009, p. 21).

Em decorrência do estágio primitivo da industrialização no país, do surgimento da televisão e da conseqüente migração de produtores e técnicos, da má administração de recursos e principalmente da agressividade das estratégias de distribuição dos filmes norte-americanos no exterior, que viviam um momento de crise de público internamente, já em meados dos anos 50 os grandes estúdios começam a entrar em falência: primeiro a Vera Cruz, precocemente em 1954, e posteriormente a Atlântida, em 1962.

“Ao que parece, o governo brasileiro, ao não impor limitações à importação de filmes norte-americanos, (...) possibilitava que as *majors* pudessem exercer de forma plena a sua maior competitividade na distribuição, cujo fluxo volumoso e constante de lançamentos oferecidos seduzia e trazia evidentes vantagens comerciais ao parque exibidor nacional.” (MATTA, 2004, p. 161)

TOTAL DE LONGAS LANÇADOS POR ANO (1930 - 1965)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de SIMIS (2010)

Ficou claro, portanto, que a cota de tela por si não garantia a sobrevivência do setor e que não havia um projeto mais articulado para promover a indústria cinematográfica nacional. Com a criação do Instituto Nacional do Cinema (INC), em 1966, o Estado passou a financiar a produção, valendo-se dos recursos oriundos de parte do imposto de renda das distribuidoras estrangeiras, e realizou 38 filmes em regime de produção associada durante os três primeiros anos de funcionamento do Instituto (SIMIS, 2010, p. 155). Embora o Estado tenha financiado projetos anteriormente através dos bancos ou empresas estatais, é a primeira vez que o financiamento acontece através de um órgão específico para o cinema. Os militares perceberam a importância estratégica do cinema e instituíram diversas medidas para incentivar e controlar a produção nacional, como a isenção de impostos sobre a importação de material e equipamentos cinematográficos e a ampliação do alcance da exibição nacional compulsória, que passou a atingir todas as salas de cinema das grandes cidades do país.

Criada em 1969, inicialmente como uma distribuidora de filmes brasileiros no exterior e atrelada ao INC, a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme) logo passou a ser responsável também pelo programa de financiamento de produção dos filmes nacionais de longa-metragem, iniciando o que viria a ser uma nova etapa no modelo de incentivo estatal ao cinema. Até 1973, o sistema de financiamento à produção previa que os recursos deveriam ser reembolsados à empresa após no máximo três anos, com juros de 4% ao ano. A falta de estrutura operacional para o gerenciamento dos incentivos, entretanto, criou um estado de inadimplência generalizado.

A partir de 1974, com a fusão entre INC e Embrafilme e a nomeação de Roberto Farias como diretor da empresa, mudanças importantes aconteceram. A aproximação de integrantes do Cinema Novo com a diretoria da empresa, no contexto da queda da “linha-

dura” do governo militar e início do processo de distensão, acena para uma participação maior do setor na política cinematográfica. Embora não houvesse identificação propriamente ideológica, o sentimento nacionalista era comum e a aproximação se revelava como uma alternativa à produção eminentemente comercial dos produtores da pornochanchada. Porém esse grupo restrito de cineastas relativamente consagrados seria beneficiado, em detrimento de novos realizadores ou de grupos “marginais”.

Com o estabelecimento de uma distribuidora dentro da Empresa, que passou a atuar no mercado nacional, surgiu uma nova forma de fomento à produção, que consistia na aquisição dos direitos relativos à comercialização da obra em até 30% de um orçamento-teto estabelecido e no adiantamento da renda relativa à bilheteria em até 30% do orçamento do filme. Dessa forma, como ressalta Tunico Amâncio (*apud* GATTI, 2007, p.93), a Embrafilme passa então “a produzir, financiar, promover, distribuir e premiar o filme brasileiro, além de cuidar de seu lado cultural, com orçamento ampliado por dotações, taxas e receitas diversas, todas advindas da própria atividade cinematográfica”.

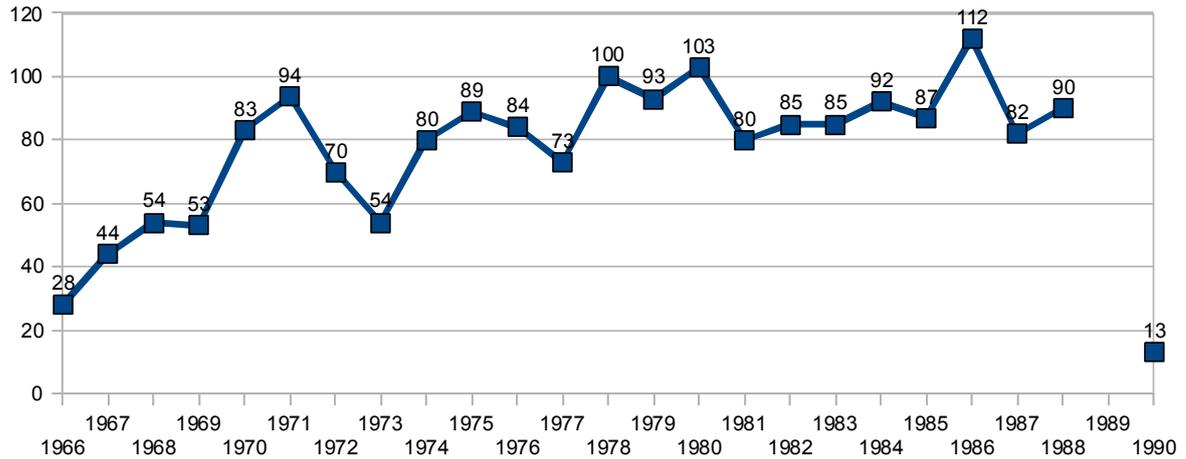
A partir do momento em que abandona a política de financiamento e se torna coprodutora, a Embrafilme passa a investir massivamente na distribuição dos filmes, já que era o seu sucesso comercial que iria garantir o retorno financeiro do investimento. A distribuição era, nesse momento, o grande entrave do mercado, pois havia uma ampla rede de exibição composta por mais de 3200 salas espalhadas por todas as grandes cidades do país, o maior número registrado até hoje. Entre 1975 e 1976, a distribuidora da Embrafilme se estabeleceu de forma definitiva no mercado, operando em escala nacional. O produtor brasileiro finalmente teve uma distribuidora focada no lançamento comercial de seus filmes, apesar de a abrangência da empresa e a forte concorrência ter levado as demais distribuidoras de filmes nacionais à falência ou a desistirem desse nicho de mercado.

Os altos investimentos em distribuição, em conjunto com outras ações como a Lei da Dobra³, a fiscalização⁴ mais rigorosa das bilheterias e do cumprimento da cota de tela (que chegou ao auge de 140 dias de filmes nacionais por ano nas salas), foram responsáveis pelo melhor desempenho que o cinema brasileiro já teve, não apenas em número de produções (mais de 800 longas-metragens lançados na década de 1970), mas também na frequência de público.

³ Resolução n. 10 do Concine, que permite a manutenção do filme brasileiro em cartaz na sua segunda semana de exibição desde que ele tenha superado o índice de frequência semanal do cinema em questão no semestre anterior (GATTI, 2007, p. 85)

⁴ O sistema de fiscalização, além de controlar a receita dos filmes, permitiu um retrato mais apurado do desempenho dos filmes nacionais. Até então, as informações repassadas pelos exibidores eram duvidosas.

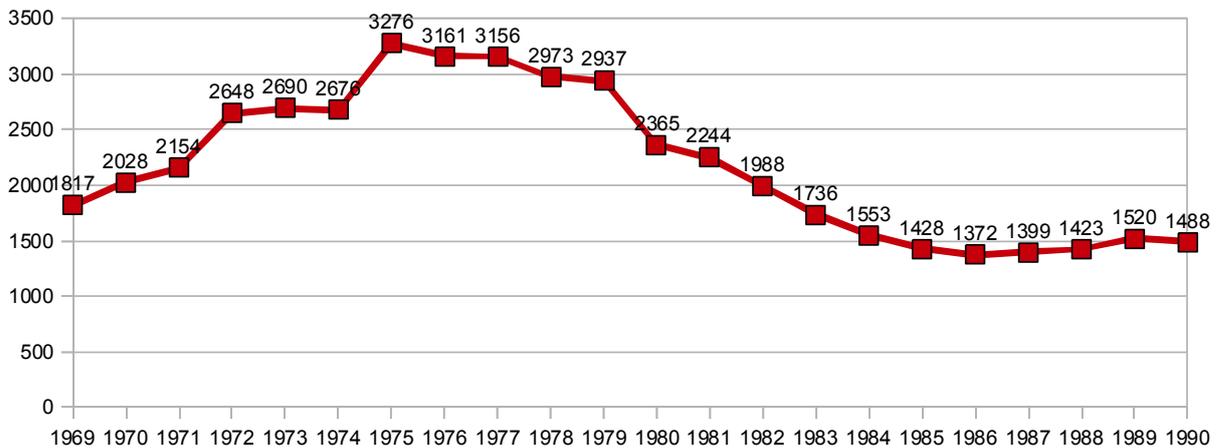
TOTAL DE LONGAS LANÇADOS POR ANO (1966-1990)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine e de SIMIS (2010)

*Não há dados sobre os lançamentos do ano de 1989.

TOTAL DE SALAS DE CINEMA POR ANO (1969-1990)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine

Do desmonte da Embrafilme à Retomada

Através do sistema de co-produção utilizado, a Embrafilme passou a assumir todos os riscos do negócio. Isso, aliado às discrepâncias entre as estratégias de produção e distribuição dentro da Embrafilme, iria gerar fortes contradições. Segundo Gustavo Dahl, então diretor da distribuidora:

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

Na década de 1980, apesar de a produção brasileira conseguir se manter estável, houve uma acentuada queda de público, de receita de bilheteria e do número de salas de exibição. A crise econômica e a reorganização política que o país atravessa na segunda metade da década teve reflexos diretos em todo o mercado cinematográfico nacional, incluindo a Embrafilme. À crise financeira, somou-se uma crise institucional, diante das denúncias de má gestão administrativa e favorecimentos.

Em julho de 1986, com a criação da Lei Sarney, que dispunha sobre a renúncia fiscal para a realização de projetos culturais, os filmes da Embrafilme passam a concorrer com as outras artes pelas verbas de patrocínio para complementar seus orçamentos. Com a eleição de Fernando Collor de Mello, defensor de uma política de livre mercado, no início da década de 1990 assistimos à extinção das leis de incentivo e dos órgãos culturais no país. O Ministério da Cultura foi rebaixado à condição de Secretaria, o Concine e a Embrafilme foram extintos e logo a legislação cinematográfica em vigor foi revogada. A exibição obrigatória de filmes nacionais foi reduzida para setenta dias e a presença nas videolocadoras caiu de 25% para 10%. Nem mesmo os mecanismos de controle estatístico foram preservados.

Saímos de uma média de mais de 80 produções por ano durante as décadas de 1970 e 1980 para menos de 10 lançamentos anuais na primeira metade da década de 1990. Perdemos nossa capacidade de produção e distribuição e, conseqüentemente, nosso público. Além da queda drástica de produção, a popularização da TV em cores e do vídeo doméstico em VHS afastaram cada vez mais o espectador do cinema nacional.

Apesar de a Lei Sarney de incentivo à cultura via isenção fiscal ter sido reeditada pelo segundo secretário de cultura do governo Collor, Sérgio Paulo Rouanet, que deu seu nome à nova lei, foi somente durante o governo Itamar Franco que a atividade cinematográfica começou a ensaiar uma ressurreição. Itamar recriou o MinC e destinou a antiga verba da Embrafilme para a produção de 13 longas-metragens através do concurso Resgate do Cinema Brasileiro, enquanto a lei 8.685/93, chama de Lei do Audiovisual, tramitava no Congresso. Além disso, retomou a cota de tela e elaborou um projeto de

financiamento para os filmes brasileiros, através de uma linha de crédito no BNDES, com juros subsidiados.

Mesmo após a aprovação da Lei do Audiovisual em julho de 1993, foi somente a partir de 1995 que seus efeitos começaram a ser percebidos, cerca de um ano depois da implantação do Plano Real e da estabilização da economia no país. A Lei, específica para o setor, permitia que até 60% do orçamento de projetos audiovisuais fossem captados através do investimento de parte do imposto de renda devido por pessoas físicas e jurídicas. Com a Lei do Audiovisual, a produção nacional voltou a crescer e gerou uma certa euforia no setor durante o período que ficou conhecido como Retomada.

As contradições da nova política de incentivo ao audiovisual, entretanto, não tardaram a aparecer. Criados para incentivar a iniciativa privada a investir em cultura, os mecanismos de isenção fiscal tiveram efeito inverso. Como aponta Dória (*apud* SIMIS, 2010, p.62), “um estudo sobre financiamento da cultura mostrou que o uso de recursos sofreu profunda transformação entre 1995, com 66% das empresas e 34% de renúncia fiscal, e 2000, com 35% das empresas e 65% de renúncia fiscal”.

Durante os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, a política cinematográfica se restringiu a aumentar a isenção fiscal. Em 1996, uma medida provisória aumentou o limite de dedução no imposto de renda de pessoas jurídicas de 1% para 3%, dobrou o limite de captação, que passou de R\$ 1,5 milhão para R\$ 3 milhões, e ainda reduziu a contrapartida da empresa produtora de 40% para 20%.

Em última instância, o investimento era público, mas a decisão de quais projetos patrocinar ficou restrita ao âmbito privado. As empresas ganhavam triplamente: reduziam os impostos a serem recolhidos, divulgavam suas marcas e, caso o filme gerasse lucros, ficavam com parte dos dividendos. Se os projetos não obtivessem sucesso comercial, não havia qualquer prejuízo financeiro para as empresas “investidoras”.

“Trata-se de uma apropriação gratuita do capital e da cultura pelos interesses privados, e ainda, com a fama creditada à iniciativa privada. No caso do cinema, se, por um lado, não há mais tutela do governo, com comissões que selecionam filmes capazes de obter recursos do Estado, por outro, o que conta é a capacidade do produtor de atrair uma empresa pagadora de impostos que, por sua vez, não corre qualquer risco.” (SIMIS, 2007, p.145)

No fim do primeiro mandato de FHC, em 1998, o país atravessava sua primeira crise econômica e o clima de euforia do setor se esvaía. A imprensa denunciou esquemas de recompra de certificados de investimento nos projetos pelos próprios produtores. Ou seja, o

investidor deixava de pagar impostos, divulgava sua marca e ainda obtinha lucros com a revenda. Para conseguir recomprar os certificados, os filmes estavam sendo superfaturados e os custos de produção cresciam sensivelmente. Apesar de legal, a recompra dos certificados gerou polêmica e os produtores se apoiavam na alegação de que não haviam critérios mais rígidos do Estado para classificar os projetos aptos à captação, culpando a permissividade da legislação pela existência dos oportunistas e pela inconclusão de vários filmes.

“Depois, no momento da primeira crise e quando a produção se depara com dificuldades, o campo cinematográfico começa a criticar esse mecanismo, esquecendo-se que participou da criação dessa política cinematográfica e que a legislação de renúncia fiscal já trazia estes problemas desde sua concepção”. (MARSON, 2006, p.119)

Em meio à crise, que se agravou com a privatização das empresas de telecomunicações, tradicionais investidoras do cinema brasileiro, o setor volta a se organizar e realiza o III e IV Congresso de Cinema, em 2000 e 2001, reivindicando a elaboração de uma política audiovisual mais abrangente e contínua. O governo convoca então o GEDIC (Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica), que apresenta as propostas que culminaram na criação da Política Nacional de Cinema e na Medida Provisória 2228-1/01, que redesenha o setor audiovisual em um tripé institucional.

Caberia ao Conselho Superior de Cinema, órgão de estrutura paritária entre representantes do Governo e da sociedade civil, incluindo membros da classe, a formulação da política nacional para o audiovisual. Já a execução dessa política ficaria a cargo da Agência Nacional do Cinema (Ancine), responsável pelo fomento, regulação e fiscalização do setor, e da Secretaria do Audiovisual (SAV), que sofreu uma reorganização e passou a se voltar mais para a denominada “área cultural” do cinema, com programas e editais voltados para a produção de curta-metragem e longas de baixo orçamento, além de ações de difusão e preservação da memória cinematográfica (IKEDA, 2011).

Criada em 2001, a Ancine só começou a funcionar efetivamente a partir de 2003, já durante o governo Lula, contando com recursos do Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), taxa sobre a publicidade e o cinema (nacional e estrangeiro) comercializados no Brasil. A agência passou a fiscalizar as leis de incentivo e a fomentar a indústria, além de se responsabilizar pelos relatórios, dados e estatísticas do cinema nacional, ampliando o acesso à informação.

Em 2004, houve a tentativa de transformação da Ancine em Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual), que previa a expansão de suas funções para outros meios, como a televisão e mídias eletrônicas, visando atender a um cenário de convergência midiática e tecnológica que se impõe atualmente. Em meio a uma conturbada negociação, a proposta fracassou, diante de críticas de parte do próprio setor audiovisual, mas principalmente cedendo às pressões dos setores de radiodifusão e comunicação eletrônica de massa, cujos interesses se viram ameaçados (IKEDA, 2011, p. 246).

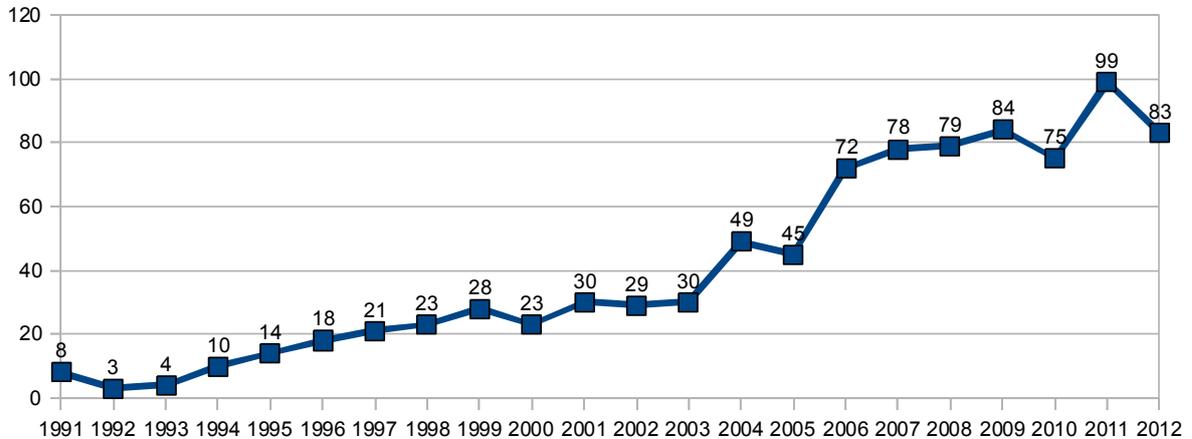
Mais recentemente, em 2007, a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) interferiu na estrutura da Ancine, na medida que os recursos do Condecine e ainda a parcela do Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações) destinada à agência foram direcionadas para o FSA. Os recursos do fundo, que contemplam o estímulo a diversos segmentos da cadeia produtiva do setor, juntamente com o fortalecimento dos programas da SAv durante o governo Lula, trouxeram de volta para o âmbito do Estado o arbítrio do destino de parte da verba pública de incentivo ao audiovisual. Atualmente, são mais de R\$ 200 milhões disponíveis via FSA e R\$ 17,9 milhões via editais voltados para curta-metragem, longas de baixo orçamento e desenvolvimento de roteiro (Dados obtidos nos sites do FSA e SAv).

Da verdadeira retomada da produção aos desafios da difusão e do acesso

Na última década, como apontam Chalupe (2010) e Moura (2010), após a consolidação dos mecanismos de incentivo responsáveis pela retomada do cinema nacional, o Estado conseguiu interferir em um dos elos da cadeia, o da produção, porém a distribuição e a exibição concentraram-se durante a década de 1990 sob o controle do capital estrangeiro, com a implementação de um novo modelo de negócio no setor da exibição, os *multiplexes*. Esses conglomerados, se por um lado contribuíram para o crescimento do número de salas (saímos de 1033 em 1995, para 2517 em 2012), apresentam uma forte concentração: as salas registradas em 2012 compõem apenas 701 complexos, em sua maioria localizados em shoppings e em cidades com mais de 500 mil habitantes (Dados da Ancine).

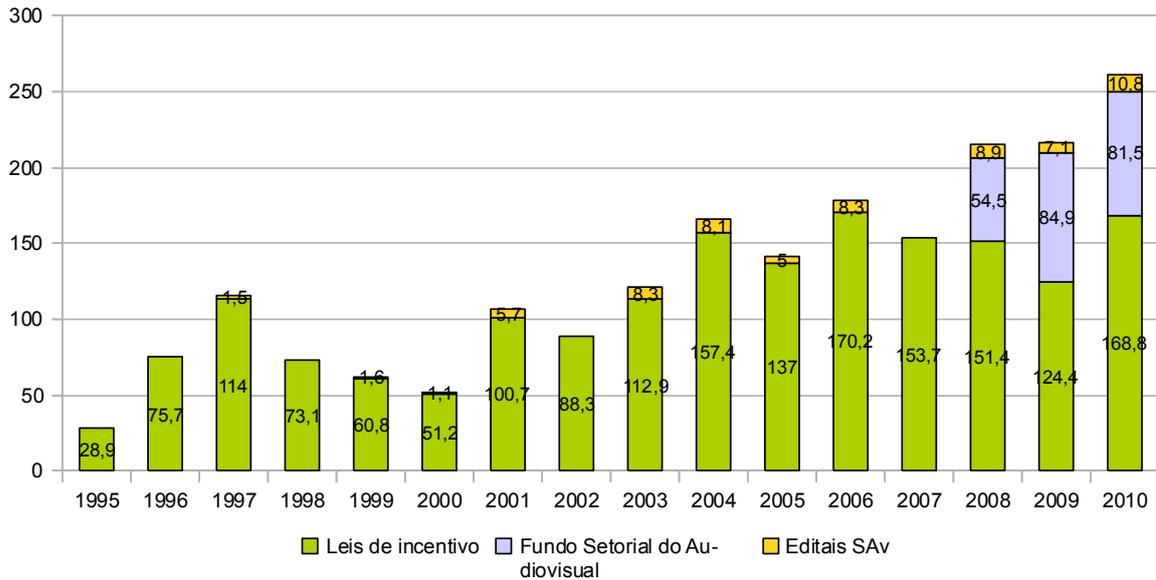
A partir dos gráficos a seguir, é possível perceber que o número de filmes lançados por ano e o montante de investimento no setor cinematográfico, através dos mecanismos de incentivo federais, cresceram consideravelmente.

TOTAL DE LONGAS LANÇADOS POR ANO (1991-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine

INCENTIVO FEDERAL AO AUDIOVISUAL NACIONAL (em milhões)

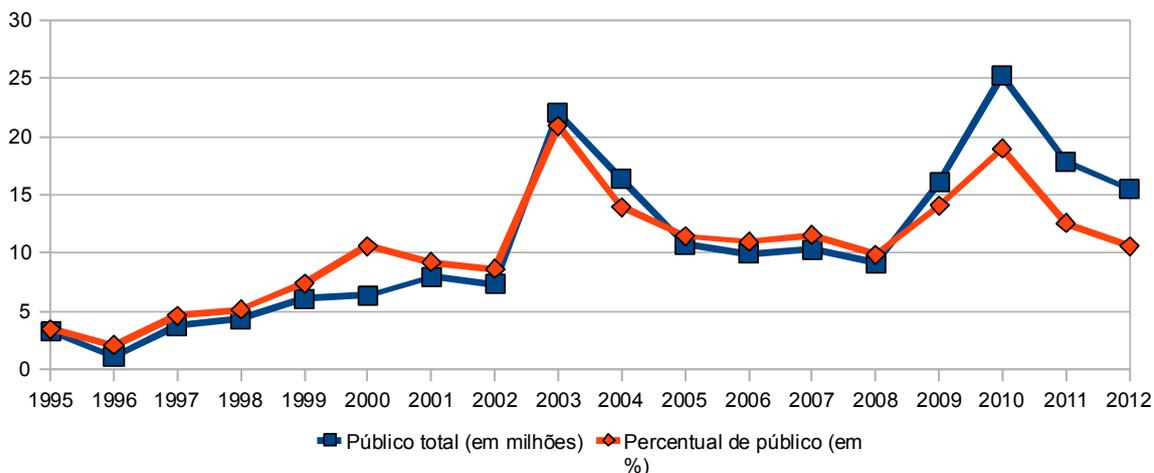


Fonte: BORGES (2007) de 1995 a 2000; Ancine/SAv/FSA de 2001 a 2010

Por outro lado, o público do cinema nacional nas salas de exibição não corresponde ao crescimento do investimento e do número de produções lançadas, não chegando a ultrapassar a média de 15% do público total. As raras exceções são os anos de 2003 e 2010, que tiveram um *boom* de público alavancado por filmes como Carandiru (4,7 milhões de

espectadores) e *Lisbela e o Prisioneiro* (3 milhões), em 2003, e *Tropa de Elite 2* (11 milhões de espectadores) e *Nosso Lar* (4 milhões), em 2010. Os saltos registrados nesses anos, portanto, se devem ao sucesso isolado de alguns filmes.

PÚBLICO DO CINEMA NACIONAL EM SALAS DE EXIBIÇÃO (1991-2012)

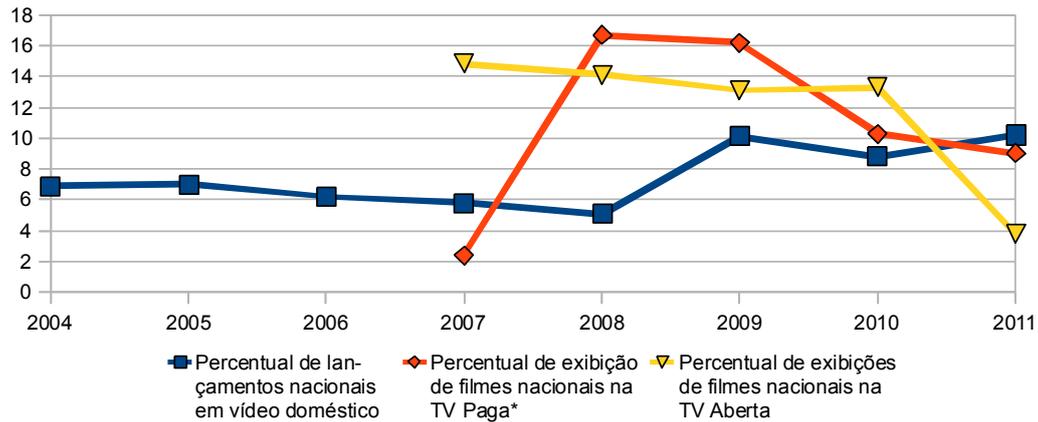


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine e relatórios da SAV

Dentro desse cenário, vale ressaltar a participação dos filmes produzidos ou co-produzidos pela Globo Filmes. Criada em 1998, apesar de não poder utilizar os mecanismos de incentivo pelo fato de fazer parte do mesmo grupo empresarial da emissora de televisão, a Globo Filmes tem se associado a produtoras independentes, aptas à captação, e detém as maiores bilheterias do cinema nacional desde a Retomada. Na última década, 95% dos filmes com mais de um milhão de espectadores foram co-produzidos ou apoiados pela Globo Filmes, praticamente todos com apoio das leis de incentivo. Dessa forma, além de possuir a rede de televisão de maior audiência nacional, as Organizações Globo, utilizando-se da sua penetração como emissora, dos atores e programas consagrados na sua grade e de publicidade massiva, monopoliza também o público do cinema brasileiro nas salas de exibição.

Ao partirmos para a análise da presença do cinema nacional em outras janelas, percebemos que ele não ultrapassou a média de 8% do total de lançamentos de filmes no mercado de vídeo doméstico (DVD e *Bluray*), nem 15% do total de longas-metragens exibidos nas televisões abertas e por assinatura nos últimos anos.

CINEMA NACIONAL DA TELEVISÃO E VÍDEO



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine

*Os dados de 2007 não levaram em consideração o Canal Brasil, responsável por cerca de 88% da exibição de filmes nacionais nos anos seguintes.

Esse panorama demonstra a fragilidade das políticas cinematográficas vigentes principalmente no que tange à distribuição e exibição do filme nacional. Para além do que pode ser constatado a partir de dados numéricos, estudos como os de Ikeda (2010) e Borges (2007) apontam que esses setores estão sob domínio majoritário dos grandes conglomerados internacionais de entretenimento, o que se constitui uma barreira à expansão da difusão do cinema nacional.

As multinacionais dominam não apenas o mercado de distribuição dos filmes estrangeiros, como também boa parte do mercado brasileiro, especialmente depois que o Artigo 3º da Lei do Audiovisual passou a permitir que essas empresas investissem até 70% do imposto de renda devido na co-produção de obras audiovisuais brasileiras independentes. O filme nacional, entretanto, representa um produto secundário dentro da estratégia de ocupação de mercado das multinacionais e são interessantes apenas na medida que gerem um bom percentual de lucro e não concorra com o produto estrangeiro, que é o foco da distribuição.

Está claro, portanto, que o domínio do setor de distribuição cinematográfica no Brasil pelas *majors* internacionais provoca uma forte dependência econômica e comercial dos produtores em relação aos distribuidores. Por isso, esse setor merece especial atenção na elaboração de políticas de incentivo à indústria cinematográfica nacional porque, como se pôde concluir, um ritmo estável de produções nacionais, como o que manteve o país entre 1995 e 2005, não significa por si só uma indústria nacional auto-suficiente. (BORGES, 2007, p. 124)

Considerações Finais

Um contexto sócio-econômico em que a cultura é ao mesmo tempo arte e mercadoria, direito e negócio, e diante do advento de novas tecnologias, que complexificam não apenas as formas e os meios através dos quais a informação é compartilhada, mas principalmente o jogo de interesses econômicos diante da ampliação dessas plataformas, é imperativo que as políticas culturais também se desenvolvam no sentido de garantir a diversidade, a igualdade de acesso, a descentralização, enfim, a democratização da expressão e do consumo da cultura.

Os estudos recentes acerca das políticas culturais, conforme aponta Canclini, as entende como um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado e pela sociedade civil com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população, promover o desenvolvimento simbólico e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social. Ele ressalta, porém, que “essa maneira de caracterizar o âmbito das políticas culturais necessita ser ampliada, tendo em conta o caráter transnacional dos processos simbólicos e materiais na atualidade” (CANCLINI *apud* RUBIM, 2010, p. 52).

Embora a economia da cultura tenha hoje um papel importante na geração de empregos, a cultura se constitui como algo muito mais complexo que uma atividade econômica e não pode ser vista apenas nesses termos. O cinema e demais expressões do audiovisual têm um lugar importante na expressão simbólica e artística de um povo, na construção de identidades, na revelação da diversidade, indo além de um mero produto para entretenimento. Portanto, uma política pública só atinge sua finalidade quando consegue promover amplamente o acesso a um bem ou serviço considerado como um direito essencial para o bem-estar e para a vivência cidadã de uma população.

Uma política cultural estratégica e eficiente não pode se concentrar em garantir apenas os meios de produção, mas principalmente os meios de manutenção (especialmente no caso de expressões de cultura imateriais) e de difusão e acesso, no caso das expressões que resultam em produtos culturais voltados também para o consumo. Os altos investimentos públicos no fomento à atividade audiovisual não podem se justificar apenas por resultados positivos no aumento da produção nacional. Como vencer a concentração das salas de exibição nos grandes centros urbanos? Como popularizar o acesso aos filmes? Como facilitar os meios de produção e expressão das pessoas através do audiovisual? Como fazer com que os investimentos na produção de filmes cumpram com a sua razão de existir,

que é chegar até o público? Questões como essas merecem penetrar a reflexão das pesquisas e das formulações das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BAHIA, Lia. **Uma análise do campo cinematográfico brasileiro sob a perspectiva industrial**. Niterói: UFF, 2009.

BORGES, Danielle. **A retomada do cinema brasileiro: uma análise da indústria cinematográfica nacional de 1995 a 2005**. 2007. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2007.

CHALUPE, Hadija. Difusão ou restrição: ações de acessibilidade do audiovisual brasileiro. **Estudos de Cinema e Audiovisual Socine**, São Paulo, v. 10, p. 105-121, 2010.

GATTI, André. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007. 113 p.

IKEDA, Marcelo. Distribuição de longas-metragens brasileiros a partir das leis de incentivo (1995-2007): um panorama. **Estudos de Cinema e Audiovisual Socine**, São Paulo, v. 10, p. 89-104, 2010.

MARSON, Melina. **O cinema da retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine**. Campinas: Unicamp, 2006.

MATTA, João Paulo. **Análise competitiva da indústria cinematográfica brasileira no mercado interno de salas de exibição, de 1994 a 2003**. Salvador: UFBA, 2004.

MOURA, Roberto. Interessa-nos essa nova situação do cinema brasileiro? **Estudos de Cinema e Audiovisual Socine**, São Paulo, v. 10, p. 122-134, 2010.

RUBIM, Antônio. Políticas culturais no Brasil: itinerários e atualidade. In: BOLAÑO, César, GOLIN, Cida e BRITTOS, Valério (Orgs.). **Economia da arte e da cultura**. São Paulo: Itaú Cultural; São Leopoldo: Cepos/Unisinos; Porto Alegre: PPGCOM/UFRGS; São Cristóvão: Obscom/IFS, 2010, p. 51-71.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antônio e BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, v. 1, p. 133-155.

SIMIS, Anita. Cinema e política cinematográfica. In: BOLAÑO, César, GOLIN, Cida e BRITTOS, Valério. **Economia da arte e da cultura**. São Paulo: Itaú Cultural; São Leopoldo: Cepos/Unisinos; Porto Alegre: PPGCOM/UFRGS; São Cristóvão: Obscom/IFS, 2010, p. 137-164.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Annablume; Fapesp; Itaú Cultural, 2008.

SITES CONSULTADOS:

www.ancine.gov.br

oca.ancine.gov.br

fsa.ancine.gov.br

www.cultura.gov.br/audiovisual/secretaria

sistemas.cultura.gov.br/salicnet

www.filmeb.com.br