

O NOVO CENÁRIO DA PRODUÇÃO E DIFUSÃO AUDIOVISUAL NO CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Wilq Vicente dos Santos¹

RESUMO: Este artigo pretende investigar uma linha histórica da relação entre o Estado, a produção e difusão audiovisual no campo das políticas culturais, com a atenção voltada para alguns momentos onde podem ser vislumbrados retrocessos, marcos, rupturas e continuidades, os mandatos de Collor-Itamar, FHC e Lula. Para tanto, serão consideradas as políticas que, de um lado, contemplem uma perspectiva de “cinema de mercado” e, de outro, que percebam o audiovisual como espaço público de atuação político-cultural. O objetivo é colaborar para a melhor compreensão do fenômeno da produção audiovisual brasileira nos últimos anos.

PALAVRAS-CHAVES: Audiovisual, políticas públicas, cultura, cinema.

Introdução

O mandato do ex-presidente Fernando Collor de Mello foi marcado na área cultural pelo dismantelamento do sistema de financiamento estatal em vigor, fosse por retaliação em relação ao meio artístico e intelectual, fosse pela orientação neoliberal de seu governo. Episódio emblemático desse período foi o fechamento da Embrafilme², integrado ao Programa Nacional de Desestatização (PND), que praticamente paralisou as atividades do cinema brasileiro de longa-metragem, quase em sua totalidade dependente do financiamento estatal.

É no governo de Itamar Franco, entre 1992-1994, que se formatou no Congresso a Lei do Audiovisual³ garantindo ao menos a volta da produção. A lei passou a permitir que o contribuinte invista na produção de obras audiovisuais nacionais previamente aprovadas pelo Ministério da Cultura, sendo possível o abatimento de 100% do Imposto de Renda devido até o limite máximo de 3% para pessoas jurídicas e 5% para pessoas físicas. Concebida para vigorar por um período de dez anos, visando incentivar o mercado a investir no audiovisual

¹ - Mestrando do Programa de Estudos Culturais. Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo/USP. Emails: wilqvicente@usp.br ou wilqvicente@gmail.com.

² -A Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme) tinha por objetivo a distribuição de filmes no exterior, sua promoção, realização de mostras e apresentações em festivais visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais, artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o Instituto Nacional do Cinema (INC), podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o objeto principal de sua atividade. Em sua primeira fase, a Embrafilme surgiu como um mero apêndice do INC, criada através do Decreto nº 862, de 12 de dezembro de 1969. Sua composição acionária lera a União, representada pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), com 70% das ações; os 30% restantes foram diluídos entre outras representações estatais.

³ - Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências, através da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993.

para que posteriormente o segmento tivesse autonomia do incentivo fiscal, essa lei perdura até hoje e quase não há perspectivas de revogação ou reformulação radical.

Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995-2002, os esforços são concentrados na estruturação da produção cinematográfica, com a ampliação gradual dos investimentos e do número de lançamentos nacionais, viabilizando um padrão que se convencionou chamar de “retomada”. Os resultados vieram a partir da intensificação da operação das leis de incentivo fiscal ao setor cinematográfico⁴, consolidando um novo modelo das parcerias público/privado.

Nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva 2003-2010, mantêm-se, com algumas modificações, as políticas de incentivo fiscal à produção cultural. Concomitantemente, e não mais restrito ao setor audiovisual, desenvolve-se um esforço na ampliação do conceito de cultura, abrindo o foco para a noção de diversidade cultural. O audiovisual é visto cada vez mais como um setor não restrito ao dito “cinema de mercado” e à indústria cultural, mas também como um instrumento no interior de ações culturais e sociais. Esse uso, insere-se numa estratégia voltada à formação cultural e à apropriação dos meios de produção e difusão pelos sujeitos populares.

A noção de diversidade cultural já vinha fazendo parte da agenda política internacional desde meados da década de 1990, sendo a UNESCO a principal protagonista na formulação e difusão do conceito, através do relatório Nossa Diversidade Criadora, onde aparece como motor para o desenvolvimento humano e sustentável, viabilizando o respeito às diferenças e a tolerância entre os povos (Kauark, 2009). Já nos anos 2000, dois documentos do órgão apostam no fortalecimento do conceito: a Declaração da Diversidade Cultural, de 2001, e a Convenção para Promoção e Proteção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005. No que se refere aos aspectos político-culturais, o princípio da diversidade fortalecido nas últimas décadas se traduz na defesa do respeito à pluralidade das culturas e pelo reconhecimento das identidades culturais. A ideia de diversidade é mobilizada como um vetor que pode proporcionar um equilíbrio no mercado de bens culturais, que, por sua vez, é marcado por fortes desigualdades e concentração nas mãos de poucos, tanto no âmbito da produção e difusão como no do consumo de bens e serviços culturais.

⁴ - Medida Provisória nº 2.228-1/2001 - 06/09/2001 - 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.

Antecedentes

Historicamente, é notória a relação que o mercado cinematográfico manteve com o Estado brasileiro, até os momentos atuais, com baixo ou alto volume de recursos. A produção estatal de cinema existia desde o Estado Novo de Getúlio Vargas 1937-45, numa prática de atenção ao cinema através do Departamento do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE) que ao longo de sua existência, entre 1936 e 1966, produziu em torno 400 filmes, entre curtas e médias-metragens, dos quais a direção de cerca de 350 é atribuída ao cineasta Humberto Mauro. Boa parte da produção voltava-se ao apoio às disciplinas das instituições de ensino, à divulgação de aplicações da ciência e da tecnologia, às pesquisas científicas nacionais e ao trabalho de instituições nacionais. Os filmes do INCE revelavam o desejo de criar uma nova imagem do país. Seus documentários valorizavam elementos de caráter nacionalista tais como: a bandeira nacional, os registros da fauna e da flora e aspectos da cultura popular. A proposta do INCE estava em consonância com o ideário de construção nacional (identitária e institucionalmente) e com as características centralizadoras do Estado Novo.

Posteriormente, em 1966, já no Regime Militar é fundado o Instituto Nacional de Cinema-INC, que por sua vez absorveu o INCE. Essa nova instituição deveria se responsabilizar pelo fomento, produção, distribuição, exportação e todas as áreas e etapas da cadeia produtiva do cinema brasileiro, agora encarado como indústria. Diferentemente da antecessora INCE, em que o cinema tinha como proposta única a de ser educativo, no INC, este passa a ser encarado como mercado e estratégia política. Conforme aponta Tunico Amancio (2007).

“O Instituto Nacional de Cinema (INC) era uma autarquia com função legislativa, de fomento, incentivo e fiscalização, além de ser responsável pelo mercado externo e pelas atividades culturais. Incorporou o INCE (do MEC) e o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE), do Ministério da Indústria e Comércio, de 1961, ao mesmo tempo em que foi dotado de alguns instrumentos de intervenção no mercado: a obrigatoriedade de registro de produtores, exibidores e distribuidores, permitindo a prospecção e o controle da atividade, a determinação da obrigatoriedade de exibição do filme nacional e também da aplicação em filmes brasileiros de 40% do imposto devido sobre a remessa de lucros das companhias estrangeiras, o que até então era optativo. Se os distribuidores estrangeiros não quisessem coproduzir filmes no Brasil, os recursos passariam a fazer parte do orçamento do INC, ao invés de retornar aos cofres da União, como vinha sendo feito”.⁵

⁵ - Texto publicado originalmente em *Alceu*: Revista de Comunicação, Cultura e Política, Rio de Janeiro, vol.8, n.15, jul-dez 2007, p.173-84. Republicado, com autorização do autor, no catálogo da mostra e ciclo de

Em meados de 1969, o INC recebe um apêndice através do Decreto-Lei Nº 862, que estabelecia a criação da Embrafilme, uma autarquia formalmente vinculada ao INC e conseqüentemente ao Ministério da Educação e Cultura. Com a Embrafilme, a atividade cinematográfica assumiu papel central dentre as políticas de cultura, ligado ao projeto nacional-desenvolvimentista do governo militar, visando a criação de uma verdadeira indústria cinematográfica nacional, tendo o Estado o papel de grande incentivador, regulador e harmonizador de interesses de produtores, distribuidores e exibidores nacionais e estrangeiros.

Entre 1970 e 1975, 106 filmes foram produzidos, entre eles grandes obras da cinematografia nacional, como São Bernardo, de Leon Hirzman, e Dona Flor e Seus Dois Maridos, de Bruno Barreto, este último um dos maiores sucessos da bilheteria nacional (ambos os filmes foram lançados em 1976). Esse período é visto como um dos maiores momentos do cinema brasileiro, com grande participação do Estado. Aliada ao setor produtor e rechaçada pelo setor exibidor, que se colocava contra a intervenção estatal como reguladora do mercado, a Embrafilme, através do Conselho Nacional de Cinema (Concine), trabalhou para escoar sua produção e aumentar sua reserva de mercado. Em 1980, auge da Empresa, os filmes nacionais tinham 35% do público e uma média de aproximadamente 239 mil espectadores por filme, 30 mil a mais que o filme estrangeiro⁶.

A relação entre o Estado e os produtores e diretores de filmes nesta época funcionava dentro de um comportamento corporativista, elegendo seus interlocutores dentro de um quadro específico, mas supostamente representativo. Como aponta Edson Nunes, “tal como o clientelismo contemporâneo, o corporativismo é uma arma de engenharia política dirigida para o controle político, a intermediação de interesses e o controle de fluxos de recursos materiais disponíveis (Nunes, 1997, p. 37). O comportamento corporativista, porém, desagradava outros setores não beneficiados pela política audiovisual corrente, e motivou permanentes questionamentos desta política.

A partir do auge em 1980, inicia-se o declínio da Embrafilme. Entre os motivos, Amancio (2007) identifica "a redução da capacidade de investimento do Estado diante da crise do petróleo; a dolarização das atividades cinematográficas no país; o progresso técnico do cinema norte-americano e sua maior agressividade na conquista de mercados na América

palestras realizado pelo Tela Brasilis na CAIXA Cultural, no Rio de Janeiro, entre 10 e 22 de março de 2009.

⁶ Conforme site do CTAV – Centro Técnico Audiovisual, vinculado à Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura: <http://www.ctav.gov.br/2008/10/10/a-Embrafilme/>

Latina; a queda brusca de público com a difusão dos aparelhos de vídeo cassete”⁷ bem como acusações de clientelismo, desperdício e má administração da Embrafilme.

O Brasil, após o fim da Ditadura Militar encontrava-se numa grave crise econômica e administrativa. A atenção do Estado era sempre no sentido de conter a crescente inflação que atingia índices alarmantes. No campo de reformas estruturais pouco ou praticamente nada era feito. Para Regina Silvia Pacheco (2010, p. 191)

“Esse modelo de Estado desenvolvimentista deu sinais de esgotamento ao final dos anos 1970, seguindo-se a prolongada crise da chamada década perdida. Nos anos de 1980, os diagnósticos sobre o aparato estatal enfatizavam a incapacidade de implementação das políticas públicas. Estava explícita a necessidade de mudanças no aparato burocrático e mudanças do papel do Estado, ao lado das requeridas reformas políticas que deveriam acompanhar a redemocratização do país em curso”.

Em julho de 1986 é criada a primeira lei de incentivo fiscal à cultura, a chamada Lei Sarney. Diante da crise econômica e administrativa do Estado, os filmes da Embrafilme precisaram passar a contar com complementações orçamentárias através de recursos obtidos mediante renúncia fiscal, disputando verbas com as outras artes. Conforme aponta Albino Rubim (2008).

“A rigor, a lei terminava por contrariar todo este investimento, pois introduzia uma ruptura radical com os modos, até então vigentes, de financiar a cultura. O Estado, sob o pretexto de carência de recursos, reduzia o financiamento direto da cultura e, como alternativa, propunha que as verbas fossem buscadas pretensamente no mercado. Só que este dinheiro em boa medida era público, decorrente do mecanismo de renúncia fiscal. Apesar disto, o poder de decisão era privatizado, pois se desloca do Estado para o mercado”.⁸

Collor, um retrocesso

Mas é entre 15 de março de 1990 e 29 de setembro de 1992 que o Brasil viveu um dos períodos mais conturbados de sua história, no que tange à política cultural. Ao assumir, o ex-presidente Fernando Collor de Melo editou um pacote com uma série de medidas provisórias que, entre outras coisas, extinguiram os órgãos culturais e os mecanismos de financiamento e atuação da União, tais como a Embrafilme, FUNARTE, a Lei Sarney, entre outros. A Medida Provisória nº 151 ocupava-se da extinção e dissolução de entidades da administração pública federal (autarquias, fundações e empresas públicas).

⁷ - Texto publicado originalmente em *Alceu*: Revista de Comunicação, Cultura e Política, Rio de Janeiro, vol.8, n.15, jul-dez 2007, p.173-84. Republicado, com autorização do autor, no catálogo da mostra e ciclo de palestras realizado pelo Tela Brasilis na CAIXA Cultural, no Rio de Janeiro, entre 10 e 22 de março de 2009.

⁸ - Políticas culturais no Brasil: Trajetória e contemporaneidade. <http://documentosfcb.blogspot.com.br/2008/11/politicas-culturais-no-brasil-trajetoria.html>.

Sobre esse contexto das reformas na década de 1990, Flavio da Cunha Rezende (2002, p. 112) observou

“Sem exageros, pode-se considerar os anos 1990 como a década das reformas da administração pública. Uma combinação de fatores como a crise fiscal do Estado, a escala e a magnitude dos processos de democratização política e de globalização econômica, bem como o declínio de desempenho e *accountability* nas relações Estado-sociedade, aliados à urgente necessidade de rever padrões de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, contribuíram decisivamente para a difusão em escala jamais vista das políticas de reforma do aparato burocrático de Estado”.

Em sua ânsia neoliberal, Collor acreditou que o mercado substituiria o governo no fomento à cultura no país. De uma maneira mais ampla e extensa a todas as áreas de atuação do governo, o mercado passou a ser visto como um substituto imediato das áreas de atuação e regulação do Estado, este visto como corrupto e ineficiente. Em âmbito mundial, o Estado, nesta época, foi considerado o responsável pela grande crise dos anos 1980: crise fiscal, do tipo de intervenção estatal e da forma burocrática de administração. Collor agiu de maneira drástica, ainda que orientado pela visão então hegemônica que apontava a necessidade de reformar e enxugar o aparelho burocrático estatal. E a produção e difusão cinematográfica foi alvo desse processo em curso.

A década de 1990 foi marcada por ser um período bem crítico na produção e difusão de cinema e vídeo no Brasil. Além do encerramento dos trabalhos da Embrafilme e do Conselho Nacional de Cinema (Concine), o cenário foi agravado com a abertura do mercado brasileiro para as produções estrangeiras, através da Lei 8.029/1990. Como aponta Amâncio (2007), a expansão do setor cinematográfico no Brasil no período da Embrafilme, não havia se dado através da “capitalização de suas categorias empresarias, ou pela sedimentação de seu parque industrial, mas pela opção definitiva pelo produto filmico”. Segundo Amancio (2008, p. 96).

“Desmobilizado o projeto cultural do Estado, imerso principalmente nas dificuldades econômicas que se abatem sobre as sociedades periféricas ao grande capital, a atividade cinematográfica retroage sensivelmente, adequando-se a uma escala menor. O esfacelamento da identidade da classe cinematográfica no acompanhamento daquele processo demonstrou a falência de uma utopia de independência e apontou para diferentes opções de atuação”.

Porém, em resposta à pressão da classe cultural e cinematográfica, mas ainda em consonância com sua política neoliberal, inspirado nos princípios da Lei Sarney⁹, a gestão

⁹ - Lei nº 7.505, de julho de 1986 - A primeira lei federal de incentivo fiscal para atividades artísticas no Brasil.

Collor criaria em dezembro de 1991 a Lei Federal de Incentivo à Cultura¹⁰, a chamada Lei Rouanet, que viria a pautar o financiamento oficial a partir de então, avançando pelo século XXI como o principal instrumento da política cultural nacional. De maneira geral, a lei transfere ao mercado a definição das iniciativas receptoras de recurso público. O discurso de então apontava a intenção de que a isenção fiscal pudesse estimular as empresas a mobilizar uma parcela de seus recursos próprios no apoio a projetos culturais, tendo uma parte destes recursos abatidos como percentual do imposto a pagar.

A Lei Rouanet, ao contrário da Lei Sarney, que previa apenas o cadastramento junto ao MinC das entidades culturais interessadas em captar recursos de empresas (tendo sido alvo de denúncias de irregularidades), introduziu a aprovação previa dos projetos culturais por comissão composta por representantes do governo e da sociedade civil, entre outras modificações. O mecanismo previa o abatimento de 30 a 40% do imposto de renda, devendo as empresas complementar o patrocínio com recursos próprios. Foram poucos os resultados para o cinema e o campo cultural de uma maneira geral.

Era Fernando Henrique Cardoso

Em 1994, durante o Governo Itamar Franco, foi criado o Plano Real que após inúmeros planos fracassados, conseguiu estabilizar a economia, valorizar a moeda e praticamente eliminar a inflação. No mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso, um dos idealizadores do Plano Real e então Ministro da Fazenda, é eleito Presidente da República e já no primeiro ano de governo 1995 dá início a uma série de projetos e reformas que colocam o país na era da Administração Pública Gerencial.

Em janeiro de 1995, recém empossado, Fernando Henrique Cardoso cria por decreto o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), tendo à frente o economista Luiz Carlos Bresser Pereira. Suas primeiras medidas foram a criação do Plano Diretor da Reforma do Estado, que define objetivos e diretrizes da reforma em questão, e o envio ao Congresso Nacional da emenda que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. A visão de Estado passava, a partir dessas iniciativas, a ser outra. Antes dominava a concepção de um Estado grande, executor de todos os serviços públicos. Agora entrava em cena o Estado Regulador, que passou a gerenciar a implementação de políticas públicas e não mais a executá-las diretamente. FHC obteve uma certa notoriedade pelo equilíbrio fiscal e o controle da inflação,

¹⁰ - Lei nº 8.313/91, elaborada quando o ministro da cultura era o embaixador Sérgio Paulo Rouanet.

que inicialmente estabilizaram alguns índices de desigualdades.

Em relação às políticas culturais, o primeiro mandato de FHC é marcado pela reestruturação e fortalecimento das leis de incentivo. Tendo como referência a Lei do Audiovisual, a Medida Provisória nº 1.589, de 1997, posteriormente convertida na Lei nº 9.874, de 1999, ampliou o incentivo fiscal existente para outras áreas (como artes cênicas, livros, música erudita, entre outros), proporcionando 100% de abatimento do imposto de renda. Em 2001 as áreas a receber 100% de abatimento ainda foram ampliadas.

A indústria cultural, impulsionada pelo “renascimento do cinema”, estruturava-se sob um novo prisma das parcerias entre o setor público e privado, viabilizando aquilo que cunhou-se de ciclo da “retomada do cinema brasileiro”.

De 1995 a 2002, os esforços são concentrados no apoio a produção cinematográfica, com a ampliação progressiva dos investimentos e do número de lançamentos nacionais e da tentativa de criar uma indústria cinematográfica. A partir de 1999, a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura-SAV passou a gerir alguns programas de desenvolvimento do audiovisual, permitindo a formação de público, a entrada de novos nomes no mercado por meio de concursos para curtas-metragens, documentários, longas-metragens, seriados de TV e animação. Naquele momento, o ministro da cultura Francisco Weffort afirmava que,

“Com estas medidas, o Presidente Fernando Henrique pretende criar uma avenida que ligue os produtores de cinema e audiovisual às empresas e ao mercado. Vejamos alguns números. Desde janeiro de 1995 até julho deste ano, 33 projetos de filmes aprovados no Ministério da Cultura concluíram a captação de recursos no mercado. Essa captação totaliza 42 milhões de reais, muito mais do que a Embrafilme podia dispor para o cinema nos seus melhores anos. Mas há que anotar também que temos em carteira no Ministério, no mesmo período, 222 projetos aprovados. Significa dizer que o êxito atual, embora considerável quando comparado com o passado, não vai além de 15% da demanda. Em resumo, a lei do cinema e do audiovisual funciona, mesmo nos limites atuais. Mas precisa de ajustes que a façam funcionar melhor”.¹¹

A constatação do aumento dos investimentos na cultura trata-se de um dado curioso, pois contrasta com os objetivos da política macroeconômica do período, que defendia uma intervenção menor do Estado nas atividades econômicas em geral. Tal situação se configurou pelo fato de que o setor cultural e o audiovisual fizeram um exercício de pressão (lobby) que acabou rendendo bons frutos. No caso específico do audiovisual, pode-se afirmar que o escopo legal alcançado foi mais uma iniciativa de um setor totalmente organizado em torno de seus interesses. Esse mesmo grupo de pressão foi severamente criticado no texto do jornalista

¹¹ - Francisco Weffort, Cinema arte e indústria. www.minc.gov.br/1995.

Celso Masson, intitulado *Caros, ruins e você paga*, de 1999, no qual ele aponta:

“Poucos países se esforçaram tanto quanto o Brasil para ter uma cinematografia nacional. Nos últimos cinco anos, o governo federal abriu mão de 280 milhões de reais para a produção de filmes, por meio de duas leis de incentivo que usam a mecânica da renúncia fiscal. [...] Com esse dinheiro, seria possível dobrar o número de bibliotecas públicas[...]. Dirigido a museus, poderia erguer 186 deles. A referência, nesse caso, é o Museu Nacional do Mar, em Santa Catarina, que custou 1,5 milhões de reais, valor que inclui a compra e a restauração de um imóvel de 7000 metros quadrados e todo o acervo. Dessa comparação, surge a seguinte pergunta: por que priorizar o cinema?”¹²

Na época, após a publicação da matéria, foi aberto um canal de interlocução institucional, o que aconteceu com a instalação da Comissão de Cinema do Senado Federal. Ainda em 1999, quando o presidente do Congresso era Antônio Carlos Magalhães, este convidou o produtor Luís Carlos Barreto para depor na Comissão. Andre Gatti (2006, p. 53) ressalta a evolução dos gastos estatais com a produção cultural e principalmente o audiovisual.

“Um breve retrospecto da evolução dos gastos estatais pode demonstrar a intenção que o Estado brasileiro dedicou à cultura e ao audiovisual. De 1985 a 1990, é clara a tendência estável, isto é, durante o Governo Sarney, quando oscilou de R\$ 208 milhões a R\$ 197 milhões. Isto porque em 1990 e, mais ainda depois, em 1991, ou seja, no início do Governo Collor, houve uma queda drástica para R\$ 131 milhões, seguida de outra redução rediviva, em 1992, para R\$ 108 milhões. Com o Governo Itamar Franco, os gastos voltaram a subir um pouco: R\$ 222 milhões em 1993, para depois alcançarem, em 1995, R\$ 245 milhões. A tese defendida é o fato de que o Estado veio a aumentar os seus gastos com a cultura e, no caso do audiovisual, esta situação também pode ser entendida como correlata”.

Para Gatti (2006, p. 53) é evidente como o Estado investe direta e indiretamente recursos no setor.

“Outro fator que acenou este interesse de investimento governamental foi feito através de diferentes aportes de recursos. Sabe-se que o capital também fluiu de maneira indireta, ou seja, não baseado apenas nas leis de incentivo. Isto porque algumas empresas públicas foram capazes de irrigar o setor com recursos dos seus ricos departamentos de marketing. Nesta situação, o exemplo maior é o da Petrobras que, através da sua subsidiária BR Distribuidora, passou a investir significativamente na atividade de produção, distribuição e exibição do audiovisual independente brasileiro, através de recursos incentivados e de verbas não incentivadas. Pode-se atestar que o investimento no setor aconteceu de maneira direta na atividade objetivada pelos agora investidores”.

Na prática, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, as leis de incentivo foram a principal política cultural do ministro Francisco Weffort. No governo Itamar Franco, 72

¹² - Masson, C., “Caros, ruins e você paga”, Veja, p.114.

empresas usaram a Lei. Já no primeiro ano do governo FHC, em 1995, foram 235 empresas. Em 1997 atingiu-se o patamar de 1133 empresas, com ligeiro declínio em 1998 e 1999 (1061 e 1040 empresas, respectivamente), resultado da privatização de estatais, que investiam mais em cultura que a iniciativa privada (CASTELLO, 2002). Este crescimento, no entanto, apresentava um caráter ainda mais perverso: se, em 1995, 66% do financiamento era proveniente de recursos diretos das empresas e 34% proveniente de renúncia fiscal, em 2000 essa proporção havia se invertido: 35% do recurso era das empresas e 65% de renúncia fiscal (DORIA, 2003 citado RUBIM, 2007). Para complementar o cenário é possível ainda ressaltar que pouco investiu-se na consolidação institucional do Ministério da Cultura e seus órgãos, não tendo havido nenhum concurso durante os 8 anos de governo, e tendo o orçamento do Ministério ficado em irrelevantes 0,14% do orçamento nacional.

O caminho iniciado pelo Governo Collor, através do Plano Nacional de Desestatização, foi consolidado no governo Fernando Henrique Cardoso através da reforma administrativa e da forte tendência à desestatização, que na prática ocorreu principalmente através do programa de privatizações. Como resultado da menor participação direta na economia, são criadas as agências setoriais de regulação, num contexto de migração do papel da administração pública do Estado intervencionista e produtor para o Estado regulador, tendo por objetivo regulamentar e controlar a abertura do mercado econômico, antes sob domínio direto do Estado (NATARELLI, 2013)¹³. A ANCINE - Agência Nacional do Cinema foi criada neste contexto, em 2001.

O modelo de renúncia fiscal, se em alguma medida fomentava a produção, não dava conta de resolver o âmbito da distribuição e da exibição, que foram importantes esferas de atuação da Embrafilme e do Concine durante o período militar. Para proteger o produto nacional frente ao avanço da indústria cinematográfica estrangeira, particularmente a norte-americana, era necessário dar condições de isonomia de mercado. O III Congresso Brasileiro de Cinema, ocorrido em meados de 2000, foi articulado visando levantar essa discussão. A criação de uma agência foi uma das demandas do relatório final do Congresso. Projeto encampado pelo governo, no ano seguinte foi instituída a ANCINE através da Medida Provisória nº 2.228-2001, com redação dada pela Lei nº 10.470/2002 e pelo Decreto 4.121/2002, alterado posteriormente pelo Decreto nº 4.330/2002.

Cabe ressaltar que um cinema que não valoriza a sua diversidade perde muito em todos os âmbitos: culturais e sociais. E, ao mesmo tempo, um cinema que não insere algum

¹³ - Fonte: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12683

elemento novo tende a ser rotulado de cópia dos outros.

Era Lula

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva é eleito presidente, visando a retomada do crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros. Mantiveram-se as estratégias de estabilidade econômica adotadas pelo governo anterior, agora investindo fortemente em programas sociais de combate à pobreza, à fome e ao desemprego. No campo da política fiscal e monetária, o governo se mostrou relutante em fazer grandes transformações; facultou ao Banco Central a autonomia política para manter a taxa de inflação sob controle, seguindo o objetivo determinado pelo governo.

Entretanto, na esfera administrativa, embora não tenha ocorrido nenhuma revisão dos projetos já realizados, muito pouco foi feito. Não se pode falar, portanto, que o Governo Lula promoveu uma reforma da gestão pública, já que não houve na verdade, uma agenda reformista, existindo apenas algumas iniciativas isoladas no campo do funcionalismo público.

As transformações no início do século XXI foram acompanhadas pelo florescimento de novas demandas político-sociais com teor cultural e pelo fortalecimento da noção de “direito à cultura”, resultando em respostas do Estado através da concepção de novas políticas públicas de cultura, acompanhando a crescente relevância do cenário cultural no mundo contemporâneo.

A própria Lei Rouanet já tinha sido uma das modificações no funcionamento do Estado empreendida por um governo de orientação neoliberal. Mais tardiamente, “a orientação inicial voltada à busca de eficiência e redução do gasto público foi sendo alterada” (Pacheco, p. 189). É patente que após uma primeira guinada neoliberal, delegando atividades antes exercidas pelo Estado ao mercado, foram notadas que as organizações públicas “também possuíam virtudes em seus vícios, com ênfase em processo adequado, igualdade de tratamento, probidade e responsabilidade”. Segundo Fernando Abrúcio (2011, p. 122),

“Entre os aspectos que foram alterados ao longo do caminho, o destaque ficou para três pontos: a construção de uma agenda baseada na adoção, em maior ou menor medida, da gestão por resultados; a criação de mecanismos para aperfeiçoar a descentralização e a coordenação federativa; e o desenvolvimento de uma fonte estrutura de transparência e controle público”.

Tal caminho é possível de ser visto na mudança de direcionamento da política cultural, entre a Lei Rouanet, que repassa ao mercado a diretriz do investimento público em cultura, e

de editais como os Pontos de Cultura (falaremos mais adiante sobre esse programa), em que o modelo de repasse de recursos para entidades culturais privadas permanece, mas tendo em vista as diretrizes estabelecidas na política cultural do governo. Além disso são os Pontos de Cultura uma política voltada para a diversidade cultural que reconhece a incapacidade do mercado de absorver segmentos e produtores culturais relevantes, mas que não fornecem retorno econômico.

As palavras do próprio ex-presidente Lula (2007) são elucidativas da nova dimensão assumida pela cultura em um patamar de governo.

“Para nós, a cultura está investida de um papel estratégico, no sentido da construção de um país socialmente mais justo e de nossa afirmação soberana no mundo. Porque não a vemos como algo meramente decorativo, ornamental. Mas como a base da construção e da preservação da nossa identidade, como espaço para a conquista da cidadania, e como instrumento para a superação da exclusão social – tanto pelo fortalecimento da auto-estima de nosso povo, quanto pela sua capacidade de gerar empregos e de atrair divisas para o país. Ou seja, encaramos a cultura em todas as dimensões, da simbólica à econômica. Vem daí o nosso entendimento da cultura como uma das preocupações centrais do Estado”.

Para José Carlos Durand (2013, p. 147) “inclusão social, pluralidade e diversidade são hoje virtudes louvadas na política cultural brasileira. O balanço da gestão iniciada em 2003, recentemente publicada pelo MinC (Ministério da Cultura), mostra como esses valores vêm sendo perseguidos e como vêm se multiplicando os canais de participação popular”.

Ao assumir a Secretaria do Audiovisual (SAV), em janeiro de 2003, o cineasta e crítico de cinema Orlando Senna trouxe consigo um projeto de política para o audiovisual nacional. Senna propôs a reorganização da Secretaria, apostando ao mesmo tempo numa maior amplitude das atividades, assim como na integração entre suas áreas de atuação. Órgãos antes dispersos, como a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), o Centro Técnico Audiovisual (CTAV) e a Cinemateca Brasileira, que estavam vinculados, respectivamente à Casa Civil, FUNARTE e IPHAN passaram a ser vinculadas à SAV. A Ancine, órgão oficial de regulação dos mercados cinematográficos e videográficos, passou a formar, junto à SAV e ao Conselho Superior de Cinema, aquilo que o ex-ministro Gilberto Gil chamou de ‘tripé’ de formulação e execução da política audiovisual. Em 2004, como autarquia vinculada ao MinC, a ANCINE teve seu quadro de funcionários estabelecido através da Lei 10.871.

É possível notar a importância que a política audiovisual assumiu no governo Lula pelos dados que se seguem: o orçamento da agência passou de 14,6 milhões, cerca de 5,5% do orçamento total do MinC em 2004, para 134,3 milhões, 17,6% do orçamento da cultura em 2009 (WINK JUNIOR & MATTOS, 2011).

Também a atuação do governo Lula buscou, na área do audiovisual, criar novos campos de atuação. Num primeiro momento, houve uma tentativa de transformar a ANCINE em ANCINAV (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual), visando regular também o mercado de televisão, projeto que acabou sendo abandonado por pressão das empresas de radiodifusão. Foi desenvolvido o projeto DOCTV, que em parceria com a rede pública de televisão passou a produzir documentários. Fora do âmbito do Ministério da Cultura, em 2007, foi criada a TV Brasil, rede de televisão pública ligada à Empresa Brasil de Comunicação (EBC), vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que destina 20% da programação à exibição de produção audiovisual brasileira independente. Além disso, como aponta Rubim (2008),

“A gestão Gil inicia sua trajetória pela mudança paradigmática em relação ao entendimento da cultura. É assimilada ao Ministério a missão de trabalhar com a ampliação do conceito de cultura. A abrangência do seu campo e assimilação de uma noção larga rompeu com as fronteiras entre a cultura culta (erudita e de elite) e possibilitou a abertura para a criação de outras modalidades de cultura: populares, afrodescendentes, indígenas etc”.¹⁴

Neste âmbito, um dos programas importantes é o Pontos de Cultura, ligado à Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural do MinC, onde a sociedade civil passa a ser executora de ações culturais com incentivo do Ministério, enfatizando a parceria do Estado com entidades privadas de interesse público sem fins lucrativos. Esse novo tipo de programa de parceria do Estado com a sociedade civil é tributária da visão de que a atuação de interesse público não pode ser meramente estabelecida pelo Estado. O diferencial em relação às políticas anteriores é que não relega apenas ao mercado a execução das políticas. Como propõe Albino Rubim, Iuri Rubim e Mariella Pitombo, (2005), “o próprio Estado cada vez mais deixa de ser concebido como um ator monolítico, mas como um complexo sistema de múltiplos atores. Mercado e sociedade civil passam a compartilhar o protagonismo da ação na vida cultural, havendo consequências positivas e negativas deste processo”.

O mercado age conforme lógica própria, deixando de atender a determinados campos onde não há interesse comercial. As ONGs tradicionalmente ocuparam campos que estão fora do interesse do mercado e onde o Estado era ineficiente para atuar. Assim, temas como a inclusão social, a diversidade cultural, a infância e a adolescência, grupos étnicos e de gênero não hegemônicos, ecologia, entre outros passaram a figurar entre os principais campos de atuação das ONGs. No campo político e particularmente no campo cultural, a centralidade dos

¹⁴ - Políticas culturais no brasil: Trajetória e contemporaneidade. <http://documentosfcb.blogspot.com.br/2008/11/politicas-culturais-no-brasil-trajetoria.html>.

Estados Nacionais na vida social tende a impor ordem e uniformidade à sociedade. A própria noção de identidade nacional muitas vezes é contrária à valorização das diferenças culturais. A noção de sociedade civil está historicamente ligada ao debate da participação e representação dos cidadãos na esfera pública, por oposição às formas tradicionais de representação política.

A proliferação de ONGs no Brasil a partir da década de 1990 é uma das faces de organização da sociedade civil visando objetivos sociais e culturais e não mais meramente de representação de determinados grupos sociais e corporativistas. Inicialmente apoiadas por recursos de organizações internacionais e empresas privadas, a partir dos anos 2000 intensificou-se a utilização de recursos estatais.

Os Pontos de Cultura são parte estruturante do programa de política pública cultural intitulado Cultura Viva - Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania, instituído em julho de 2004 pelo Ministério da Cultura na gestão de Gilberto Gil 2003-2008. No período de 2004 até 2011, o Programa Cultura Viva, instituído pela Portaria nº 156/2004 e modificado pela Portaria nº 82/2005, apoiou a instalação de 3.670 Pontos de Cultura, presentes em todos os estados do Brasil, alcançando cerca de mil municípios¹⁵.

Conforme a pesquisa Mapas da Rede realizado pelo IPSO - Instituto de Pesquisa e Projetos Sociais e Tecnológicos através de convênio com o Ministério da Cultura (citado por Fér, 2009), em 2007, 66,5% dos Pontos de Cultura tinham a produção audiovisual como uma das suas principais ações. Na concepção do programa, a atividade audiovisual "pode se configurar como um fim em si mesma, em projetos diretamente vinculados à produção de curtas-metragens, oficinas de vídeos-de-bolso, atividades de cineclubismo, entre outros; mas também como meio de comunicação através do qual se dá o registro e a difusão de conteúdos culturais imateriais" (Fér, 2009, p. 12).

Como aponta relatório da SAV (2008, p. 1), "três grandes áreas de atuação foram sistematizadas: Cinema (envolvendo infraestrutura, produção, distribuição e difusão); Televisão e Vídeo (com ações de produção, teledifusão, distribuição e implementações voltadas para a TV digital); e Plataformas Digitais (abarcando Internet, Jogos Eletrônicos, Arte Digital e pesquisa de novos modelos de negócio). Já o título do primeiro capítulo do Relatório de Gestão, "Políticas de audiovisual e a cultura contemporânea", sugere uma tentativa de superar a dissociação existente entre as políticas de cultura e de comunicação: as políticas da SAV pretendem contemplar tanto a natureza política, cultural e simbólica do

¹⁵

- Fonte: <http://www.cultura.gov.br/pontos-de-cultural>

audiovisual quanto seu caráter industrial, tecnológico e mercadológico.

Essas políticas começaram a incentivar a realização audiovisual independente no começo dos anos 2000, operacionalizadas em parceria com a sociedade civil, associações culturais e ONGs. Muitas dessas iniciativas eram realizadas através de oficinas e cursos livres de formação em audiovisual. Nota-se, por exemplo, certo investimento em atividades de formação, como nos projetos Revelando os Brasis – Concurso Nacional de Histórias, Nós na Tela ou Olhar Brasil, todos projetos da SAV (Rubim, 2010, p. 136).

O audiovisual na gestão petista é visto cada vez mais como uma área não limitada ao dito “cinemão”, pois além de contemplar grandes produtores, começou a integrar outros segmentos da sociedade, tais como cineclubes, coletivos e associações culturais, grupos jovens, movimentos sociais e festivais. Ao mesmo tempo, avança na gestão Lula a ideia de uma política fortemente ligada à inserção no mercado por meio do *empreendedorismo sócio-cultural*.

Problemas passados e futuros

Este trabalho buscou, através do apontamento histórico das mudanças institucionais e legais ocorridas no âmbito federal no que tange ao audiovisual, iluminar alguns pontos da relação entre a produção cultural, notadamente a produção audiovisual, as mudanças na concepção de cultura e de Estado, e as mudanças na situação político-econômica. Traçando este retrospecto, é possível identificar que, apesar os avanços, muito ainda há de ser feito.

A resposta neoliberal à política de Estado-produtor da Embrafilme, desmantelou a estrutura existente que se consolidava como a base de um cinema nacional forte, mas que nunca conseguiu sua autonomia como indústria. Inicialmente concebidas dentro de uma política de transferência da responsabilidade da produção cultural para o mercado, as políticas de incentivo fiscal são hoje mecanismos de injeção de recursos públicos num mercado que não opera por si mesmo, que também não gerou o cinema como indústria.

A política cultural nos últimos anos, busca construir o fortalecimento de uma indústria de cinema, tendo sido essa uma das áreas prioritárias do investimento do governo. No entanto não parece razoável no contexto político atual a revisão mais séria de seu mecanismo chave que é a renúncia fiscal, tão forte é o lobby de produtores e investidores. Não sendo possível reestruturar o sistema de financiamento a cultura no Brasil, o caminho através do qual se pode avançar foi o da política de editais voltados para a diversidade cultural.

É de se destacar, essas iniciativas, são alternativas ao Estado e o Mercado – ou se são,

na verdade, um novo e complexo desdobramento da relação entre ambos. Talvez, como bem alerta, Kauark (2009, p.61), com o uso exacerbado da noção de diversidade cultural corre-se “o risco de o conceito perder importância e esvaziar-se de qualquer conteúdo crítico ou produtivo caso sua utilização torne-se muito ampla e indiscriminada, podendo ser aplicada a toda e qualquer forma de diferença cultural, atribuindo o mesmo valor a todas elas”. É de se pensar se a gestão trabalhista conseguiu absorver o potencial crítico da dimensão cultural e política dos grupos mais radicais já que a disputa simbólica agora se dá via recursos de editais.

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita e PACHECO, Regina Silvia (Org.). **A agenda da nova gestão pública**. In: Burocracia e Política no Brasil: Desafio para o Estado Democrático no Século XXI. 1 Edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010.

ABRÚCIO, Fernando. **Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal**. Desigualdade & Diversidade. Dossiê Especial, São Paulo, 2011.

AMANCIO, Tunico. **Arte e manhas da EMBRAFILME: Cinema e estatal brasileiro em sua época de outro (1977-1981)**. Niterói: EdUFF, 2000.

_____. **Pacto Cinema e Estado: os anos Embrafilme**. In: Embrafilme e o cinema brasileiro. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007. PDF - (cadernos de pesquisa; v. 6).

ANCINE. **Relatório de Gestão (2003–2006)**.

_____. **Relatório de Gestão (2008–2009): Balanço de 2008 e perspectivas para 2009**.

CASTELLO, José. Cultura. In: BOLÍVAR, Lamounier; FIGUEIREDO, Rubens (Org.). **A Era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

FÉR, Marçal Ester. **O Audiovisual na Rede dos Pontos de Cultura da Grande São Paulo**. Dissertação (Mestrado em comunicação) - Programa em Comunicação na Contemporaneidade da Faculdade Cásper Líbero. São Paulo: 2009.

DURAND, José Carlos. **Política Cultural e Economia da Cultura**. Cotia, SP: Ateliê Editorial; São Paulo: Edições SESC SP, 2013.

GATTI, Piero Andre. **Investimento no cinema brasileiro na Retomada (1994-2003)**. In. Revista FACOM. São Paulo. n. 16, 2006.

_____. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007. (Cadernos de Pesquisa; v. 6).

KAUARK, Giuliana. **Oportuna diversidade: a participação do Ministério da Cultura do**

Brasil durante a negociação da Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Programa Multidisciplinar em Cultura e Sociedade, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2009.

NETO, Manoel Marcondes Machado; FERREIRA, Lusia Angelete. **Economia da Cultura: Contribuições para a construção do campo e histórico da gestão de organizações culturais no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda, 2011.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Marketing cultural.** In: RUBIM, Linda (org). Organização e produção da cultura. Salvador, EDUFBA, 2005, p.33-52.

_____. **Políticas culturais no Brasil:** trajetória e contemporaneidade. Salvador, 2007. (texto inédito)

_____. **Formação em organização da cultura no Brasil.** Revista do Observatório Itaú Cultural, São Paulo, Itaú Cultural, 2008, n. 6, p.57-65.

_____ (Org). **Políticas culturais no governo Lula.** Salvador: Editora da UFBA, 2010.

REZENDE, Flávio. **Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal,** Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 19, 2002.

WINK JUNIOR, Marcos Vinicio; MATTOS, Enlison Mattos. **Criação da agência reguladora e leis de incentivo à cultura: evidências empíricas para o mercado de cinema brasileiro,** Planejamento e Políticas Públicas, n. 37, jul./dez. 2011.