

## Instituições e políticas públicas para o cinema no Brasil: a ameaça de fraturas e rompimentos

Institutions and cinema public policies in Brazil: the threat of fractures and ruptures

**Eduardo Dias Fonseca**

Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Foz do Iguaçu, Brasil

[eduardo.fonseca@unila.edu.br](mailto:eduardo.fonseca@unila.edu.br)

 <https://orcid.org/0000-0002-6430-7402>

 ARK: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s22504524/8pt3u84ch>

### Resumo

Este artigo visa abordar de forma sintética um panorama de criação e dissolução de algumas instituições para o fomento e a regulação do cinema no âmbito federal brasileiro. Tangenciando os pressupostos analíticos do institucionalismo histórico, usamos uma metodologia exploratória dentro de um recorte da literatura existente que aborda as políticas públicas para o cinema. Ao debater as possíveis diferenças entre políticas de governo e políticas de estado, observamos as fraturas e rupturas das instituições e uma tendência incrementalista nos últimos vinte anos, sendo mais acentuada na atuação da ANCINE (Agência Nacional de Cinema).

### Palabras Claves

Instituições, cinema brasileiro, fomento, políticas públicas, economia da cultura.

Recibido: 14/06/2021 - Aceptado con modificaciones: 21/08/2021  
TOMA UNO, N° 9, 2021 - <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/toma1/>

ISSN 2313-9692 (impreso) / ISSN 2250-4524 (electrónico)

[Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Sin Derivadas 5 Argentina.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/5.0/argentina/)



Universidad  
Nacional  
de Córdoba

## Abstract

### Key words

Institutions,  
Brazilian cinema,  
promotion, public  
policies, cultural  
economy.

This article aims to analyze the promotion and regulation of cinema in the Brazilian federal scope from a historical overview when confronting the creation and dissolution of some institutions. Tangling the analytical assumptions of historical institutionalism, we use an exploratory methodology within an excerpt from the existing literature that addresses public policies for cinema. When debating the possible differences between government policies and state policies, we observe the fractures and ruptures of institutions and an incrementalist tendency in the last twenty years, being more accentuated in ANCINE (*Agência Nacional de Cinema*) years.

## Introdução<sup>1</sup>

Após a eleição do Presidente Jair Bolsonaro em 2018 estamos testemunhando a fragmentação e, de certo modo, uma paralisia dos processos de fomento ao cinema e audiovisual no Brasil no âmbito federal. A partir do Acórdão No. 721/2019 do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>2</sup>, que preconiza a necessidade do órgão fomentador e regulador federal ANCINE (Agência Nacional de Cinema) estabelecer estratégias amplas para a total averiguação das prestações de contas dos projetos aprovados pela mesma, visualizamos o congelamento das ações de fomento vinculadas ao cinema e audiovisual no âmbito federativo. Apesar de respostas já terem sido dadas pela agência e o debate ter tomado ares de solucionado, este processo com todos os seus detalhamentos políticos e seus calorosos debates nos suscita uma conhecida discussão no campo audiovisual brasileiro: a necessidade da presença do Estado no estímulo, fomento e regulação do fazer cinematográfico em território brasileiro.

A partir da presença da discussão do fomento e regulação do cinema e audiovisual no território nacional em tempos de abruptas tentativas de desestabilização das políticas implementadas nos últimos 20 anos é que nasce o interesse deste artigo. Podemos partir das seguintes perguntas para nortear o nosso percurso: qual é o papel e como podemos observar a constituição e dissolução das instituições de fomento no Brasil? Como as políticas implementadas para fomento do cinema e audiovisual são apresentadas: com características cumulativas (modelo incremental), ou são criadas e dissolvidas de acordo com as políticas de governo? Como podemos visualizar os parâmetros adotados dentro do binômio políticas de governo/políticas de Estado? Para tanto, abordaremos um recorrido histórico de algumas das instituições para fomento do cinema objetivando destacar a atuação das mesmas no fomento do cinema. Já no que tange o modelo incremental seguiremos a definição de Secchi (2005) que afirma ser um modelo interpretativo sobre a tomada de decisões que considera aquelas presentes, dependentes das que foram tomadas no passado, e que os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker*. Nesse modelo, problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos, simultaneamente e em vários momentos, e a decisão depende de um processo de construção de consensos e ajustes mútuos de interesses. Segundo este modelo, grandes saltos ou rupturas de política pública são raridade.

Partimos da existência de uma literatura no campo do cinema e audiovisual, que ao longo dos tempos tematizou a relação entre cinema e Estado, tais como Ramos (1983), Johnson (1987), Sá Neto (2004), Gatti (2005), Amancio (2007), Simis (2008), Marson (2009), Meleiro (2010), Bahia (2012), Ikeda (2015) entre outros, para podermos costurar a trajetória das instituições e as relações armadas

---

1 Este trabalho apresenta um pequeno recorte da tese de doutorado defendida pelo autor na UFMG/ Brasil sob o título “A construção da narração do nacional no cinema brasileiro e argentino (1995-2002)”.

2 Para maiores informações sobre o Acórdão, assim como sua leitura na íntegra acesse: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-detecta-irregularidades-na-prestacao-de-contas-de-producoes-patrocinadas-pela-ancine.htm>. Acesso em 16 de maio de 2021.

entre as mesmas e o fomento ao cinema no Brasil. Vale apontar que quando nos referimos ao cinema estamos também nos referindo ao audiovisual como um todo, ainda que as ações vinculadas ao audiovisual (televisão e outros meios) sejam bem mais presentes em tempos mais contemporâneos.

Para que possamos visualizar alguns elementos da conformação das instituições de caráter federal no Brasil, assumimos a importância de analisar a possível existência de uma trajetória dependente (*Path dependance*) para a análise de políticas públicas nos termos postos por cientistas políticos e pesquisadores do institucionalismo como, por exemplo, Pierson e Skocpol (2008) e Thelen (1999). Para tanto, iremos fazer um breve percurso pela criação e dissolução de algumas instituições no âmbito federal, bem como verificar as premissas de suas funcionalidades. Assim, a metodologia adotada é a exploratória com base em bibliografia que tangencia os temas, associada a formas de análise de políticas públicas vinculadas ao institucionalismo. Será um percurso no qual daremos os passos dos vetores na literatura já existente da negociação dos atores e agentes do campo cinematográfico e de algumas das dinâmicas de criação, manutenção e dissolução das instituições para que possamos visualizar se há um caminho para a construção de um processo incrementalista no Brasil.

## **Cultura nacional e educação: políticas de governo e inconstâncias nas instituições no Brasil**

Há um considerável debate no campo cinematográfico brasileiro sobre as metodologias do processo historiográfico. Desde os trabalhos de Viany (1959), Gomes (1980), Bernardet (2004, 2009), Rocha (1963), Sá Neto (2004), Diegues e Silva (1988), Ramos e Schvarzman (2018) entre outros, vemos esse intenso debate sobre as diferentes fases de realização cinematográfica no Brasil, seja pelo caráter estético, seja pelo caráter de uma economia do audiovisual. Apesar de contestado por alguns atores do campo, muito ficou canonizado o uso do termo “ciclos” para se referir a uma série de aspectos sincrônicos (estéticos, políticos, econômicos, de recepção, etc.) de uma forma de periodização da historiografia do cinema Brasileiro.

Os “ciclos” e a trajetória da relação do campo cinematográfico com o Estado são o objeto central de trabalhos como Ramos (1983), Johnson (1987), Simis (2008), Marson (2009), Bahia (2012), Coutinho e Santos (2012) e Ikeda (2015), com diferentes enfoques de pesquisa, mas tendo a relação do modo de produção mediado pelo Estado, como parte do centro do discurso. Nessa literatura, podemos identificar o surgimento de diferentes instituições para o fomento e a regulação cinematográfica no Brasil e as relações com alguns dos atores nas arenas políticas para a criação de políticas de governo e políticas públicas para o cinema. Pela análise da literatura, podemos concluir que a relação está mediada, desde seu início, pela união do discurso da formação educacional e simbólica da identidade nacional e o uso político das tecnologias audiovisuais (seja no âmbito discursivo ou da economia gerada), conforme atestaremos ao discorrermos sobre o INCE — Instituto nacional de cinema educativo—, o INC — Instituto nacional de cinema—, a EMBRAFILME — Empresa Brasileira de cinema, a SAV — Secretaria do Audiovisual— e ANCINE — Agência Nacional de Cinema—.

## **INCE — Instituto Nacional de Cinema Educativo —**

A relação do Estado com o cinema no Brasil, no plano das políticas públicas, se inicia nos anos de 1930 e é possível identificarmos uma tônica que vai seguir permeando o discurso dos atores nas arenas políticas e sociais ao longo do tempo: o aspecto cultural da construção e manutenção da identidade nacional. Esse aspecto encontra apoiadores e opositores, no âmbito político/estético, ao logo das criações e transformações das instituições, sendo incluído e excluído da agenda política/estética, nos diferentes contextos.

O presidente Getúlio Vargas (1930-1945) sinalizou o caminho já no Decreto 21.240/32. O decreto buscava nacionalizar o serviço de censura dos filmes e criava a taxa cinematográfica para a educação popular. Simis (2008) ressalta que o ponto em comum entre os diversos atores do campo cinematográfico naquele então, e que encontra a entrada para o campo político, é o poder educacional do cinema. Com altos índices de analfabetismo e com um projeto desenvolvimentista em marcha, o então presidente Vargas, assim como os diversos atores, produtores, exibidores e realizadores cinematográficos, e a influente publicação congregadora de vários atores da área cinematográfica, a Revista Cinearte<sup>3</sup>, assumem que o papel educacional do cinema era enorme. O discurso adquiria, assim, um caráter universalista e ligado a uma importante proposta de política educacional nacional. O início dos debates no âmbito do Estado estava posto: a criação de um órgão para a gestão de uma produção voltada para a educação. O INCE — Instituto Nacional de Cinema Educativo — nasceu com um lastro interessante nas possibilidades políticas. A taxa criada no Decreto 21.240/32 ia ao encontro com o início da consolidação do sistema de estúdios estadunidense, favorecendo a circulação dos filmes no Brasil, porém, com uma taxa específica para fomentar os filmes educativos produzidos nacionalmente. Esta taxação foi a fonte de recursos para o fomento de filmes feitos pelo INCE. O presidente Getúlio Vargas encontrou, no ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema (1900-1985), um grande aliado no governo para o desenvolvimento do Instituto (Simis, 2008). O antropólogo e professor Roquette-Pinto (1884-1954) também abraçou a ideia que tinha o intuito da utilização do cinema como ferramenta de educação popular. Apenas como curiosidade, podemos atestar a profícua relação com a construção educacional, pela presença do cineasta Humberto Mauro. Ele foi um dos diretores dos mais de 400 filmes educacionais realizados pelo INCE, entre 1936 e 1966 (Galvão, 2004).

Encontramos um primeiro formato do fomento direto a filmes curtas-metragens específicos, com finalidade própria. Este modelo aportou um declínio das taxas alfandegárias, o que barateou a importação dos filmes estrangeiros, com a prévia exibição de um filme educativo antes de cada fita. Um primeiro modelo de produção e circulação muito incipiente para a criação de uma indústria do cinema (mediada pelo Estado), como atesta Johnson (1987).

---

3 Revista publicada entre 1926 e 1942 que parte de suas edições podem ser acessadas na Hemeroteca Digital Brasileira através da página: <http://hemerotecadigital.bn.br/acervo-digital/cinearte/162531>. Acesso 10 de junho de 2021.

Outra característica importante que se encontra na literatura mencionada, principalmente em Simis (2008), Ramos (1983) e Johnson (1987), é o discurso nacionalista e de forte apelo propagandístico. Em 1939, é criado o DIP — Departamento de Imprensa e Propaganda— que vai realizar a série Cinejornal Brasileiro, criando a narrativa oficialista sobre as glórias e conquistas nacionais. A criação do DIP integra o processo do Estado Novo. O DIP se torna um importante instrumento de censura e produção de imagens em movimento que reforçam o discurso nacional e popular “varguista”.

Neste período inicial, podemos analisar que a criação e manutenção dessas instituições foram por um caráter duplo: o de intenção universalista de uma política educacional (e de manutenção da identidade nacional) — pensando que a produção e circulação dos curtas-metragens teriam um ótimo resultado no estímulo ao processo de educação da população— e o de intenção de instrumento de propaganda de um governo. Ambas as intenções se sustentam em bases de discursos nacionalistas e de formação identitária que identificamos como o discurso dominante no interior do conceito de Cinema Nacional.

Esse panorama de fomento direto não incluía produtores como Carmen Santos e seu marido, o industrial Antônio Seabra, donos da Brasil Vita Filmes, nem tampouco a Cinédia, de propriedade de Ademar Gonzaga. Dois exemplos de tentativa de industrialização da realização cinematográfica que vai inaugurar um ciclo permanente de apogeu e declínio. Atraídos pela formação de um “mercado cinematográfico”, que evidentemente privilegiava obras estrangeiras pelo Decreto 21.240/32, esses atores do campo produziram filmes para os cinemas dependendo da sustentabilidade do mercado. Foram casos de sucesso comercial limitado, devido à concorrência dos filmes estrangeiros e da preferência dos exibidores e do público por eles. Esses processos constantes de tentativas de industrialização são o foco do trabalho de Sá Neto (2004), que atesta o constante pensamento industrial por parte dos atores do campo cinematográfico no Cinema Brasileiro. Juntamente com a ideia de construção e manutenção da identidade nacional, esse é um discurso recorrente no campo cinematográfico brasileiro.

O INCE teve a sua trajetória finalizada em 1966, findando, assim, os trinta anos de atuação na promoção do cinema como ferramenta para a educação e a identidade nacional.

## **INC — Instituto Nacional do Cinema— e EMBRAFILME**

Com a queda de Vargas, o DIP foi extinto e criado o DNI (Departamento Nacional de Informações), pelo Decreto 7.582, de 25 de maio de 1945, que funcionou como acreditação de idade de acesso ao público dos filmes e promoção da comunicação nacional. No mesmo ano, foi eleito deputado federal um importante ator para a criação do projeto do CNC (Conselho Nacional de Cinema), o escritor Jorge Amado: ele propôs a criação desse órgão que visava valorizar a produção de filmes brasileiros com a mesma ideia de preservação e manutenção da identidade

nacional. De acordo com Simis (2008), na tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, o CNC deixava de ser uma autarquia para depender do orçamento do Estado. Críticos do processo de centralização do governo Vargas tinham por objetivo proteger o cinema nacional perante a crescente importação de filmes estrangeiros. Este projeto tramitou durante 6 anos e, em 1951, com o retorno de Getúlio Vargas ao poder, Alberto Cavalcanti, cineasta e produtor, foi convidado para idealizar o que seria o INC (Instituto Nacional do Cinema). A discussão do INC durou até 1966, quando foi promulgado o Decreto-lei 43, de 18 de novembro de 1966.

Vale ressaltar que outras empreitadas de tentativa industriais, que não dependiam diretamente nem totalmente de ações de fomento estatal, se deram nesse período. A Atlântida Cinematográfica, fundada em 1941, e a Companhia Cinematográfica Vera Cruz, que funcionou de 1949 a 1954, estiveram ativas e promovendo sucessos populares. As paródias e as chanchadas foram o ponto alto dessas produtoras que reforçavam a ideia de um cinema popular, recheado de números musicais (usando principalmente o samba como ritmo predominante).

Por outro lado, voltando a tematizar os atores, que são importantes para a criação, manutenção e dissolução das instituições, devemos mencionar um espaço criado que foi fundamental para a conformação de políticas públicas, os Congressos Brasileiros de Cinema (CBC). Vários cineastas, produtores e artistas integraram os congressos que objetivavam o debate do cinema nacional e sua promoção. Vale ressaltar uma característica para que possamos pensar o porquê esses congressos se tornaram um importante ator na arena das políticas para cinema. Muitos dos que mantinham negócios no cinema eram industriais e comerciantes de sucesso que viam essa arte como um símbolo de modernização no país e possibilidade de lucros. Apenas para mencionar alguns, podemos nos referir ao poderoso grupo Severiano Ribeiro, criado por Luiz Severiano Ribeiro, e ao industrial Francisco Matarazzo Sobrinho, um dos sócios fundadores da Vera Cruz. Não que eles foram atores primordiais no Congresso Brasileiro de Cinema, de 1952 e de 1953, mas certamente foram importantes atores para pensar o processo do cinema (produção, circulação e exibição) e o poder econômico e político que estavam relacionados a ele.

O primeiro Congresso Brasileiro de Cinema foi realizado em 1952 e marcou importante aporte para a discussão do INC. O segundo Congresso se deu no ano de 1953 e teve muito bem delineadas as propostas que depois iriam ser parte do INC, deflagrando claramente a importância dos congressos com atores na arena para a conformação das políticas públicas (Ramos, 1983).

Os membros do Congresso eram diretores, produtores e atores de renome internacional, com grande projeção midiática, o que fortalecia as bases para a criação de uma agenda política através da mídia. A identificação da manutenção da cultura nacional e da identidade nacional, via cinema, foi um dos fortes apelos encontrados nos congressos.

A década de 1950-1960, com toda a discussão dos diferentes atores para a criação do INC, está bem relatada por Simis (2008), no capítulo “Política cinematográfica em ritmo de desenvolvimentista” (p. 223-246). Concluiu-se, com o trabalho da pesquisadora, que o período de maturação das discussões sobre o INC correspondeu à conformação dos Congressos Brasileiros de Cinema, que

reuniram os atores mencionados acima para pressionar a criação de políticas de Estado para o Cinema, diferente dos processos anteriores nos quais as políticas estavam relacionadas mais com aspectos de políticas de governo. Esse período de maturação também correspondeu à conformação e consolidação de um *star system* brasileiro que contribuiu enormemente para a visibilidade na questão pública relacionada ao cinema. Se pensarmos que o cinema (e a comunicação audiovisual em geral) tem o potencial de conformação de imaginários (Martín-Barbero, 2015) e que uma das entradas na agenda política dos governos, após 1930, era justamente a possibilidade de geração de custos políticos que beneficiariam a imagem dos governos, esse período de maturação atestava a consolidação e força dos atores da área cinematográfica como importante engrenagem para a arena política. Está nesse momento o início da força no campo político dos agentes da área do cinema. O que podemos atestar é que a relação entre as instituições e os atores/agentes do campo do cinema, vistos como parte da trajetória de dependência para criação e manutenção de políticas públicas, colaborava para que eles estivessem sempre pensando no eixo da manutenção da cultura e identidade nacional.

Passadas todas as discussões e contextos diversos voltados para os aspectos políticos e econômicos, chega-se à criação do INC (1966) e da EMBRAFILME (1969), primeiramente como braço do INC para a promoção do cinema brasileiro no exterior. No período da EMBRAFILME, o fomento direto se deu por intermédio da combinação de uma série de fatores, provenientes de resultados do próprio ciclo de produção, circulação e exibição do cinema, como atesta Bahia (2012), dos quais podemos elencar a taxa sobre a remessa de lucros das distribuidoras estrangeiras instaladas no país, o percentual sobre a venda de ingressos padronizados e sobre as cópias de filmes e a taxa paga para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional.

A EMBRAFILME atuou promovendo o cinema brasileiro no exterior e alavancando um modo de produção, com ajuda do fomento direto, em contrapartida da existência de 50% do orçamento por parte do produtor do filme. Neste ponto, ressaltava-se novamente o discurso de construção e manutenção da identidade nacional como um aspecto de relevância para a produção cinematográfica (Gatti, 2007 e Amancio, 2007). O modelo EMBRAFILME foi responsável por um tripé de realização cinematográfica de grande produtividade no Brasil, o qual se constituía em fomento à produção, distribuição e promoção dos filmes brasileiros no exterior.

Ramos e Miranda (2000) apresentam as fases da EMBRAFILME da seguinte maneira:

A primeira fase da EMBRAFILME inicia-se com a sua criação em 1969 e termina por volta de 1974, quando houve a ampliação das atividades. Esta primeira fase pode ser entendida como de busca para a definição dos rumos que a empresa vai tomar. A segunda fase, de 1974 a 1985, pode ser caracterizada como de transição para o crescimento. Já a terceira fase, de 1986 a 1990-1991, é marcada pelo esvaziamento político e econômico, significando também a exaustão de um projeto para o cinema brasileiro (Ramos e Miranda, 2000, p. 212).



Retornando à questão pertinente da trajetória de dependência, focada na criação e dissolução/transformação de instituições para a produção de políticas públicas para cinema, ressalta-se o êxito comercial com filmes, no período 1975 a 1983 da EMBRAFILME, como fator importante para a elaboração do processo do fomento estatal que virá a ser realizado no âmbito da ANCINE (Agência Nacional do Cinema), principalmente se levarmos em conta a questão da bilheteria e do público ampliado que o cinema brasileiro alcançava na época. Outras práticas no mundo, como a francesa e a argentina, países que usam o fomento direto como mecanismo de promoção do cinema, são também uma fonte de inspiração para políticas que vão se delinear no Brasil. Ainda que não diretamente utilizando o mesmo modelo, o sucesso comercial apresentado no período mencionado na EMBRAFILME serviu de base para se pensar a autossustentabilidade presente nas políticas de fomento para cinema, durante o período de criação das normativas legais dos anos de 1990.

A dissolução da EMBRAFILME se deu em 1991, por uma das medidas tomadas pelo então presidente Fernando Collor de Mello (15 de março de 1990 até 29 de dezembro de 1992), através da MP nº 151. O ambiente de dissolução era de uma reformulação do Estado brasileiro, objetivando uma menor presença na vida dos cidadãos. O período foi extremamente conturbado para o fomento do cinema no Brasil, levando a uma deriva no processo de produção do cinema nacional. O primeiro presidente eleito democraticamente, após o fim da ditadura, elaborava uma série de planos econômicos, devido às crises que o país passava e a dissolução de uma série de ministérios foi muito rápida para que o campo cinematográfico reagisse. A reação veio em conjunto com a opinião pública que culminou no impedimento de Fernando Collor de Mello, em 1992.

### **SDAv — Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual — e SAv/ Minc — Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura —**

Durante o governo de Itamar Augusto Cautiero Franco (29 de dezembro de 1992–1 de janeiro de 1995), foi idealizada a SDAv — Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual —, ligada ao recém reestabelecido Ministério da Cultura. Essa secretaria foi criada a partir da Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992, que reestruturava o governo federal, após as mudanças feitas pelo governo anterior de Fernando Collor de Mello. A criação está presente no Artigo 19, seção VI g, como um órgão específico do Ministério da Cultura. A SDAv passou por uma pequena mudança de nome ao longo de sua existência, posteriormente sendo chamada de SAV (Secretaria do Audiovisual).

A SAV/MinC tem como atividades centrais a formação, produção inclusiva, regionalização, difusão não comercial, democratização do acesso e preservação dos conteúdos audiovisuais brasileiros, respeitadas as diretrizes da política nacional do cinema e do audiovisual e do Plano Nacional de Cultura.

O interessante desse momento de criação dessa e das instituições vindouras é que o Estado, com essa ação, assume o forte apelo do cinema como parte de uma

estrutura da economia da cultura. Uma mudança bem clara e fundamental para a permanência das instituições que, por conseguinte, passam a ser vistas não só como fomentadora de filmes, mas, também, como mola propulsora de um sistema atrelado à economia da cultura, garantindo as benesses que podem advir desta. O nacional passa a ser não só objeto de criação e manutenção de identidades, parte de um processo amplo do conceito de cultura nacional, mas também fonte geradora de riqueza, emprego e renda. Esse fator de abertura para ressaltar a importância econômica do cinema faz com que as instituições se profissionalizem ainda mais, buscando uma constante transparência nos seus modos de atuação. Outra questão que se apresenta é a busca por novos mercados e pela circulação do cinema feito no Brasil, fortalecendo as possibilidades transnacionais de circulação dos filmes. EMBRAFILME já o havia feito, e as instituições retomaram os processos da EMBRAFILME, de apoio à circulação no exterior do cinema feito no Brasil. O diferente das novas instituições é a questão da transparência com relação ao uso dos recursos públicos e a ciência que o cinema é parte importante na economia da cultura.

A criação da SAV, durante os anos de 1990, marca o início do processo que irá culminar com a criação da ANCINE, nos anos 2000. A SAV, de acordo com o Plano Nacional de Cultura, cria e gerencia estratégias para o desenvolvimento do audiovisual e uma das suas gestões foi a ajuda na idealização de uma agência de fomento que irá regulamentar, fomentar e controlar os processos relacionados à gestão do capital público investido no cinema e audiovisual. Outro interessante fator na conformação das políticas públicas no momento foi a realização do terceiro Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) realizado entre junho e julho de 2000 que retoma o protagonismo político que havia sido dado nos anos 1950.

As suas atividades (SAV), após a criação da ANCINE, foram revistas e passaram a ser regidas pelo Decreto nº 9.411, de 18 de junho de 2018, dentre as quais está: a elaboração da política nacional do cinema e do audiovisual; a elaboração de políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira; o planejamento, promoção e coordenação das ações necessárias à difusão, preservação e renovação das obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais brasileiros, bem como das ações necessárias à pesquisa, formação e qualificação profissional; a representação do Brasil em organismos e eventos internacionais relativos às atividades cinematográficas e audiovisuais.

Podemos atribuir à SDAV/SAV o importante papel para a transição de um novo modelo que se inicia com a criação da ANCINE. Assim como a EMBRAFILME nasce como um braço do INC, a ANCINE nasce a partir da existência da SAV.

## **A criação da ANCINE –Agência Nacional de Cinema—**

Ikeda (2015) marca bem a construção, durante os anos 2000, de uma conformação institucional no âmbito do governo federal que ele chama de “tripé institucional”. Esse conjunto de instituições constrangeriam o que se refere à produção, circulação e exibição de filmes no Brasil. São eles: o Conselho Superior de Cinema (CSC), vinculado à Casa Civil; a Secretaria do Audiovisual (SAv), vinculada ao Ministério da Cultura e a ANCINE, inicialmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e, posteriormente, ao Ministério da Cultura até 2018.

Focaremos em uma das bases desse tripé, que é a ANCINE, porém, pela própria conformação, vemos as entradas do cinema e do audiovisual em distintos âmbitos do governo federal, ganhando força institucional para a implementação e seguimento das políticas. Vale ressaltar que esse panorama está bastante ligado à proposta do governo eleito em 2002, a qual se alinha ao caráter incrementalista, similar ao das políticas sociais, como é trabalhado por Borges (2013), quando o autor se refere à continuidade e incrementalismo de políticas sociais no Brasil, nos anos de 1990 e 2000. Para Borges (2013), o incrementalismo é uma das características das políticas públicas para a saúde e educação, criando procedimentos antes não vistos na gestão das políticas públicas brasileiras.

Na plataforma política do Partido dos Trabalhadores, para a eleição presidencial de 2002, em um dos pontos relacionados à promoção da cultura brasileira estava o fomento da educação e da cultura para fortalecer a coesão do país (mais uma vez, a presença da educação e da identidade nacional como elementos na agenda governamental). Vale ressaltar que, no plano de governo, estava presente uma reestruturação do Ministério da Cultura, aumento de fundos e melhor distribuição destes fundos pelos diversos pontos do país. O projeto, além da inclusão social, em seu texto, previa a inclusão cultural como forma de cidadania plena<sup>4</sup>.

É neste contexto que nasce e se consolida a ANCINE (Agência Nacional de Cinema), através da Medida Provisória 2.228-1/01, uma agência reguladora que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil. Trata-se de uma autarquia especial, vinculada, de 2003 até 2018, ao Ministério da Cultura, com sede e foro no Distrito Federal e Escritório Central no Rio de Janeiro. Em sua apresentação institucional, a agência ressalta o caráter incrementalista e universalista, e nos dá a pauta de sua ambição.

Cabe destacar que as políticas elaboradas para a cultura e, em especial, as que se relacionam diretamente com o cinema seguem características mais centralizadas no federalismo brasileiro. Não se pode negligenciar que há consideráveis iniciativas do ente estadual como, por exemplo, o Filme em Minas, do governo de Minas Gerais, a Rio filme, do governo do Rio de Janeiro, a Casa de Cultura Mário Quintana, de Porto Alegre/ Rio Grande do Sul e no âmbito municipal a SPCINE, por exemplo.

---

4 Como pode ser atestado através do seguinte arquivo digital: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso 10 de junho de 2021.

Porém, o que apresenta maior impacto na questão da produção, circulação e exibição dos filmes de longa-metragem brasileiros são as iniciativas centralizadoras no âmbito do executivo federal. Se tomarmos questões como as apresentadas por Franzese e Abrucio (2013), de comparação entre o federalismo competitivo e o federalismo de cooperação no Brasil, relacionados à produção de políticas públicas das áreas de saúde e de educação, essas não se aplicam totalmente ao caso das produções cinematográficas. Franzese e Abrucio (2013) sustentam que o sistema federalista seja competitivo ou de cooperação entre os entes, têm um papel muito importante na conformação e na aplicação das políticas públicas. No caso da saúde e da educação, o sistema brasileiro é propício à implementação e sustentabilidade das políticas. No caso do cinema, podemos ver ações de cooperação entre os entes federal e estadual, mas, predominantemente, como é atestado pela literatura —Bahia (2012), Ikeda (2015) e Coutinho e Santos (2012)— na qual se verifica a ação centralizadora promovida pela ANCINE, é o ente federal que desenvolve as políticas mais impactantes para o fomento do cinema. Apesar de termos iniciativas de cooperação entre os entes (municipal e estadual) como os editais regionais, por exemplo, o que percebemos é que há uma centralização no ente federal para a execução das ações.

Uma das fontes mais usadas por produtores para captação de recursos para seus projetos de longa-metragem advém por intermédio da Lei do Audiovisual, Lei 8.685, de 20 de julho de 1993. Em suas premissas, está a possibilidade dada, pelos artigos 1º e 1º A, 3º e 3º A de renúncia fiscal para pessoas físicas e jurídicas. Esta ferramenta se constitui em uma das mais importantes desde sua implementação, servindo como um dos pilares para o denominado ciclo da Retomada do cinema brasileiro, durante os anos 1990. Como o aprofundamento da sua atuação a ANCINE operacionaliza o fomento direto através do FSA (Fundo Setorial do Audiovisual) a partir da criação do CONDECINE (Contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional).

Dentro de uma lógica de ação na economia da cultura, com estudos sistemáticos das diversas dimensões dentro da produção, distribuição e exibição, a ANCINE mantém a OCA —Observatório do Cinema e Audiovisual— como um importante pilar para a criação de pesquisas quantitativas com relação à área<sup>5</sup>. Esta organicidade e controle que temos com relação aos dados providos pela ANCINE têm influência em algumas variáveis, pois, por meio desses dados, podemos ver a potência do cinema e do audiovisual na cadeia produtiva de uma economia da cultura. Outra variável é a transparência com relação aos dados de uso de dinheiro de ordem pública. E uma variável muito importante é que o controle dos dados e dos produtos em produção tem impacto direto na arrecadação de tributos que vão fazer grande parte da engrenagem pensada, via políticas públicas, funcionar (dando destaque ao Fundo Setorial do Audiovisual).

---

5 Para maiores consultas acessar a página eletrônica: <https://oca.ancine.gov.br/>. Acesso 10 de junho de 2021.

## Conclusão

Após atravessarmos algumas das instituições no âmbito federal do Brasil, ao observarmos como a literatura que trata o tema no campo apresenta suas questões, podemos chegar à conclusão que antes da implementação do modelo ANCINE a tônica vigente era a da inclusão do cinema e audiovisual como ferramenta em processos educacionais e de construção identitária. A partir do modelo ANCINE permanece a questão identitária e inclui-se a potencialidade dentro da estrutura da economia da cultura.

Neste sentido, apesar de apresentar fragilidades no que tange a certos procedimentos legais e estruturais dentro do governo federal, apontamos que reside no fato da entrada direta em eixos da economia da cultura o fortalecimento das ações desta instituição. Outros fatores que observamos são: a conformação de políticas que tendem a ser mais próximas a políticas de Estado, a forma de atuação tentando abarcar toda a cadeia do audiovisual, adoção de processos mais transparentes com relação às formas de emprego dos recursos e a busca de uma autonomia orçamentária com a criação de tributos que irão impulsionar as ações no campo do fomento direto.

Não podemos dizer que o processo geral das políticas públicas para cinema no Brasil seja incrementalista, vide a quantidade exemplificada de instituições criadas desde Vargas, seus objetivos e suas dissoluções. O que podemos atestar é a existência de um período com tendência incrementalista para a criação e manutenção da ANCINE, levando em conta toda uma tecnologia anterior de políticas públicas para o cinema. Ou seja, um dos fatores atestados pela criação e dissolução das instituições, assim como pelas políticas públicas relacionadas ao cinema, é o fato de não se caracterizar ao longo da trajetória fatores de continuidade, e, sim, de significativas e constantes fraturas e interrupções. Um quadro um pouco diferente daquele que se inicia nos anos de 1990, com a promulgação da Lei do Audiovisual, atuação da SAV e cuja continuidade incremental ocorre com a criação da ANCINE e as ações da agência. Até 2018, vemos a atuação desta instituição de forma decisiva para a manutenção das políticas públicas para cinema.

A partir de 2002, com a Medida Provisória 2.228/01 e a criação da agência, vemos um período de fomento do cinema, via políticas públicas, com características diferentes dos períodos anteriores. A partir de 2002, está presente a ideia de constantes análises e melhorias das políticas relacionadas ao cinema, tendo mais aspectos de uma política de Estado que política de governo, baseado em procedimentos dentro da cadeia da economia da cultura. Ainda que passível de fragilidades, tais como, a natureza jurídica de uma medida provisória ser distinta de uma Lei; a Lei do audiovisual que conta com datas definidas, percebemos que, com a mudança dos governos (2003, 2011 e 2016), há uma manutenção das políticas. Com o início do governo do Presidente Jair Bolsonaro em 2019 o panorama se modifica. A partir do Acórdão mencionado na introdução deste artigo, e outras ações e falta de ações, observamos uma possível interferência em processos e procedimentos que

podem romper com a característica relacionada ao modelo incremental. Mas, esta ação não é a única que o governo de Jair Bolsonaro promove contra a precarização do cinema e que nos leva a crer na ameaça de rompimento. Podemos citar outras como a suspensão de editais, a interferência na ANCINE, o boicote a filmes, o abandono da Cinemateca Brasileira e a adoção de critérios de censura a projetos. Tais ações criam um panorama de paralisia e incerteza com relação aos rumos do cinema brasileiro.

Para finalizar podemos refletir que talvez resida na tendência ao incrementalismo, aliado a propostas de planos de governo anteriores ao de Jair Bolsonaro, que colocam o cinema como parte importante da economia da cultura, como fator de geração de renda e emprego, o florescer da diversidade sem precedentes no cinema e audiovisual brasileiro.

## Referências

### Bibliografía

- Amancio, T. (2007). Pacto cinema-Estado: os anos EMBRAFILME. *Revista Alceu. Rio de Janeiro*, 8(15), pp. 173-184.
- Bahia, L. (2012). *Discursos, Políticas e Ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro*. São Paulo: Iluminuras.
- Bernardet, J. C. (2004). *Historiografia clássica do cinema brasileiro: metodologia e pedagogia*. São Paulo Annablume.
- Bernardet, J. C. (2009). *Cinema Brasileiro: propostas para uma história*. São Paulo: Cia das Letras.
- Borges, A. (2013). Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. En *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil* (pp. 121-150). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Coutinho, A. e Santos, R. (2012). *Políticas públicas e regulação do audiovisual*. Curitiba: Editora CRV.
- Diegues, C. e Silva, S. R. (1988). *Cinema Brasileiro: Idéias e imagens*. Porto Alegre: Editora da Universidade.
- Franzese, C. e Abrucio, F. (2013). Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de

- educação. En *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil* (pp. 361-381). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Galvão, E. (2004). *A ciência vai ao cinema: uma análise de filmes educativos e de divulgação científica do Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE)*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- Gatti, A. P. (2005). *Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993-2003)* [tese de Doutorado, Instituto de Artes, Universidade Estadual de Campinas]. Campinas, SP, Brasil.
- Gatti, A. P. (2007). *EMBRAFILME e o cinema brasileiro* [recurso eletrônico]. São Paulo: Centro Cultural São Paulo.
- Gomes, P. E. S. (1980). *Cinema: trajetória no subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ikeda, M. (2015). *Cinema Brasileiro a partir da Retomada: Aspectos Econômicos e políticos*. São Paulo: Summus.
- Johnson, R. (1987). *The film industry in Brazil: culture and the State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Marson, M. I. (2009). *Cinema e políticas de Estado: da EMBRAFILME à ANCINE*. São Paulo: Escrituras.
- Martín-Barbero, J. (2015). *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- Meleiro, A. (2010). *Cinema e mercado*. São Paulo: Escrituras.
- Pierson, P. e Skocpol, T. (2008). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), pp. 7-38. Recuperado en 30 de mayo de 2021, de [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2008000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100001&lng=es&tlng=es).
- Ramos, J. M. O. (1983). *Cinema, estado e lutas culturais: anos 50, 60, 70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ramos, F. e Miranda, L. F. (2000). *Enciclopédia do cinema brasileiro*. São Paulo: Editora Senac.

- Ramos, F. P. e Schvarzman, S. (2018). *Nova história do cinema brasileiro. Volume 1 e 2*. São Paulo: Editora Sesc.
- Rocha, G. (1963). *Revisão crítica do cinema brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Sá Neto, A. A. F. (2004). *O pensamento industrial cinematográfico brasileiro* [tese de Doutorado, Instituto de Artes, Universidade Estadual de Campinas]. Campinas, SP, Brasil.
- Secchi, L. (2015). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Simis, A. (2008). *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume.
- Thelen, K. (1999). *Historical institutionalism in comparative politics*. En *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369-404.
- Viany, A. (1959). *Introdução ao cinema brasileiro*. Rio de Janeiro: MEC/INL.

## **Eduardo Dias Fonseca**

Professor adjunto na área de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). Doutor em Artes e Mestre em Artes (linha de pesquisa: Cinema) pela Escola de Belas Artes da UFMG. Interessado nas áreas de produção audiovisual, economia do audiovisual, políticas públicas para o audiovisual, cinema latino-americano e cinema brasileiro.

Contacto: [eduardo.fonseca@unila.edu.br](mailto:eduardo.fonseca@unila.edu.br)

---

### **Cómo citar este artículo:**

Dias Fonseca, E. (2021). Instituições e políticas públicas para o cinema no Brasil: a ameaça de fraturas e rompimentos. *TOMA UNO*, 9(9), Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/toma1/article/view/35792>.

