

Desenvolvimento econômico-cultural: a Spcine e a projeção estética da cidade pelo audiovisual

Economic-cultural development: Spcine and the aesthetic projection of the city through audiovisual

Amanda Salgado e Carvalho^a

RESUMO

O presente artigo busca compreender algumas das principais falhas da formação do mercado cinematográfico em São Paulo, percorrendo, a partir da metodologia jurídica da economia da cultura, o papel do Estado no desenvolvimento econômico-cultural da indústria cinematográfica, analisando a atuação da Empresa de Audiovisual e Cinema de São Paulo, a Spcine. Destaca-se, ainda, a análise da São Paulo *Film Commission* e sua missão de ter a cidade de São Paulo, maior metrópole do país, como palco do imaginário cultural e cinematográfico do Brasil e do globo, além de desempenhar o papel de promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico, tecnológico e científico da atividade cinematográfica e audiovisual, verificando-se a efetividade de tais políticas econômico-culturais e suas limitações ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Direito Econômico da Cultura; Política Cultural; Indústria Cinematográfica.

JEL: O1; Z11.

ABSTRACT

This article seeks to understand some of the main hurdles in the formation of São Paulo film market, covering, from the legal methodology of the economy of culture, the role of the State in the economic-cultural development of the São Paulo film industry, analyzing the performance of São Paulo Audiovisual and Cinema Company, Spcine, especially with regard to the São Paulo Film Commission, and its transgressive mission of having the city of São Paulo, the biggest metropolis in the country, as the stage for the cultural and cinematographic of Brazil and the globe, in addition to announcing the role of promoting the economic, social, cultural, artistic, technological and scientific development of the cinematographic and audiovisual activity of São Paulo, verifying the effectiveness of such economic-cultural policies and their limitations to development.

Keywords: Economic Law of Culture; Cultural Policy; Film Industry.

Submitted em: 05 de novembro de 2021.

Accepted em: 06 de abril de 2022.

^a Doutoranda em Sociedade, Economia e Estado pelo Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM USP. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM (2022). Especialista em Gestão de Projetos Culturais pelo CELAC – USP (2022). Advogada. Associada e coordenadora do grupo de estudos "Cultura e Desenvolvimento" no Instituto de Direito, Artes e Economia Criativa – IDEA. E-mail: amandasalgadoc@gmail.com.

1. Introdução

A dimensão econômica da cultura passa a ser objeto da literatura dos estudos culturais em período recente, sobretudo, a partir da década de 1990. Anteriormente, tal concepção era, em geral, restrita à natureza do gasto público, cujo dever dos Estados nacionais era o fomento das artes. A cultura vai, então, finalmente assumindo uma dimensão estratégica, como um setor capaz de movimentar as economias nacionais, gerar impacto tributário, renda, emprego e ser um dos eixos fundamentais ao desenvolvimento econômico, sem abdicar de sua natureza essencial e que reside no próprio desenvolvimento cultural dos indivíduos e coletividades.

Tal ótica nem sempre foi integrada, contudo, nas políticas culturais brasileiras. Era o que se identificava até a década de 1960, quando o cenário foi potencialmente alterado com a criação da Empresa Brasileira de Filmes, a Embrafilme. Para compreender o avanço do mercado cinematográfico em São Paulo, sem olvidar dos segmentos norteadores e indissociáveis das políticas culturais de âmbito nacional e do próprio mercado nacional, nos debruçaremos inicialmente acerca dos embates e contrapontos iniciais que residem no campo cultural. Das antagonias e multifaces dessa seara, buscaremos conceitualizar os campos simbólicos e econômicos que a cultura pode atingir, em seu caráter transformador e de constante mutação.

Em um segundo momento, avançaremos ao caráter subdesenvolvido da cultura nacional, que permanece fortemente dependente e é afetada pela indústria cultural e de entretenimento norte-americanas. Dessa perspectiva, destacaremos a importância do setor da economia da cultura, em seu caráter catalisador do desenvolvimento econômico-cultural e da potencialidade criativa que origina as produções nacionais. Tais produções e manifestações culturais, além de servirem a cultura como um fim em si mesma no processo de desenvolvimento, fundamentam-se como um meio ao desenvolvimento em sua perspectiva econômica, na qual o setor audiovisual constitui uma cadeia de produção ampla e complexa que, até 2018, representava 6,8 trilhões do Produto Interno Bruto (PIB).

A partir da compreensão das principais especificidades e dificuldades endógenas e exógenas que se constituem como barreiras ao desenvolvimento do mercado cinematográfico brasileiro, passaremos por um breve percurso histórico da formação e problemáticas do desenvolvimento dessa cadeia produtiva em São Paulo para, então, adentrarmos na análise da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo, a Spcine. Serão investigados e analisados os principais propósitos e perspectivas econômicas e culturais da estatal, especialmente no que tange à coordenação, organização, facilitação, centralização e fomento, vocacionadas à produção cinematográfica na cidade de São Paulo e ao próprio desenvolvimento da cadeia produtiva e industrial do setor.

O objetivo principal do presente artigo reside na compreensão da essencialidade do papel do Estado no desenvolvimento econômico-cultural da indústria cinematográfica de São Paulo, a partir da análise da atuação da Empresa de Audiovisual e Cinema de São Paulo, a Spcine, sobretudo, no que tange à São Paulo *Film Commission* e sua ambiciosa missão de ter a cidade de São Paulo, uma das maiores metrópoles do país e do mundo, como palco do imaginário cultural e cinematográfico do Brasil e do globo, além de desempenhar o papel de promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico e tecnológico da atividade cinematográfica e audiovisual do município de São Paulo.

Pensar sobre o desenvolvimento e formatação do mercado cinematográfico brasileiro exige a reflexão do papel do Estado no desenvolvimento econômico-cultural, além de sua vocação de redimensionar a política cultural nacional, orientando-a aos fins específicos da política nacional de desenvolvimento em sua dimensão global. Tais desafios se fazem ainda mais necessários diante da constante dependência que permeia a sociedade e a economia brasileiras, agravada pelos avanços tecnológicos que o mercado nacional não detém condições de acompanhar.

O dinâmico e global avanço do setor audiovisual requer, portanto, um planejamento de políticas culturais e articulação das experiências e atuações dos municípios, dada a missão do Estado brasileiro de repensar ações estratégicas para, enfim, orientar a estrutura e a lógica do mercado cinematográfico nacional ao desenvolvimento econômico-cultural. Entendemos que a tarefa proposta carrega complexidade em sua resolução. Dessa forma, é essencial ao direito econômico da cultura, diante de sua capacidade de instrumentalizar as soluções adequadas à transformação da visão empregada na

economia cultural brasileira, orientando a atuação do Estado para um planejamento efetivo e de longa durabilidade, a fim de segmentar uma indústria cinematográfica capaz de alavancar relevante impacto econômico. Em outros termos, é preciso pensar em um mercado cinematográfico capaz de nutrir as necessidades culturais e econômicas – do trabalho, da circulação de renda e da produção de riquezas a partir da produção cultural cinematográfica – do Brasil. Assim como também impulse o desenvolvimento cultural, a fim de materializar as produções nacionais e o próprio fazer cultural como alternativas às produções estrangeiras que dominavam e dominam o mercado nacional.

2. Cultura: um campo de batalha do simbólico ao econômico

A cultura é expressão vital em constante transformação, uma necessidade básica capaz de lidar com o material e o imaterial. Dessas expressões, a arte se faz como natureza de uma obra cinematográfica que, por sua vez, é concebida por uma ideia e por uma visão de mundo. Quando a ideia é materializada em uma produção realizada por um agente de mercado, a obra alcança uma segunda natureza, a de um produto de alto valor no mercado, mas do qual jamais se pode extrair sua própria natureza e sua própria razão de ser: a forma como determinadas pessoas, grupos, sociedades e nacionalidades encaram o mundo; e, por sua expressão cultural, exprimem um modo de vida determinável. São essas as premissas da substancialidade da obra cinematográfica, na modernidade à pós-modernidade, constituídas a partir da formação do processo de industrialização.

Por tal razão não é demais estabelecer uma breve incursão acerca da representação social da arte como forma específica de comunicação humana, de objetificação e exteriorização de subjetividades, a qual, na concepção de Joost Simiers, “molda nossa estrutura psicológica, nossas emoções, nossa linguagem, nossa visão e avaliação, nossa compreensão do passado e do presente, nossos sentimentos sobre as pessoas e nossa sensibilidade” (SMIERS, 2006, p. 30).

É possível ir além do campo individual da potencialidade transformadora da arte para inseri-la no âmbito da estruturação de formas de funcionamento de determinadas sociedades ou de determinados Estados-nações. O caráter mercadológico da indústria cinematográfica replica tal lógica, que se aproxima da ideologia fundida no plano cultural a ponto de Marim Karmitz sublinhar existir, por trás do aspecto industrial do cinema, um aspecto ideológico: “sons e imagens sempre foram utilizados em propaganda, e a batalha real no momento é sobre quem conseguirá controlar o mundo das imagens. E, portanto, vender um determinado estilo de vida, uma determinada cultura, determinados produtos e, sobretudo, certas ideias” (SMIERS, 2006, p. 82).

Diferentemente do campo da ideologia, os fundadores dos Estudos Culturais originados, na década de 1950, migraram a perspectiva ótica da cultura para enxergá-la não mais como uma realização de civilizações, mas como veias estratégicas pelas quais fatores como a língua, valores de diferentes classes sociais e modos de vida, conduzem o reflexo de sentidos particulares de comunidade.

Como outro aspecto do alcance e relevância de se pensar a cultura nacional e excedendo o plano artístico, o desenvolvimento cultural alcança um potencial de resistência ou contraponto à arte de massa global, originada do mercado norte-americano, cuja difusão ao globo conduz uma “sujeição mais potente que outras formas anteriores, pois os elos da subordinação cultural são mais fáceis de adotar e mais difíceis de romper do que os elos da subordinação econômica” (HOGGART, 1992, p. 187). Esse é um ponto dentre os quais se origina a extrema necessidade de recolocarmos a cultura brasileira, a nossa estética e a potencialidade criativa nacional, em condições de serem produzidas, difundidas e ampliadas, não só no plano nacional como no internacional, de modo a contribuir com a finalística de retomada da construção de uma identidade nacional.

A cultura assume seu potencial de transformação social quando compreendida como integrada aos fins do desenvolvimento. Os objetivos que orientam o desenvolvimento nacional de uma sociedade só podem ser delineados de forma endógena, de acordo com a trajetória histórica, política, econômica e cultural de um país¹. O desenvolvimento é orientado, sobretudo, pelos meios que se integram às necessidades naturais, aspirações e ideais de coletividades, tendo como fins específicos os valores das

¹ Para uma introdução às teorias do subdesenvolvimento, conferir: Prebisch (1984, p. 14-15, 39, 211-221) e Furtado (1967, 1980, 1992, 1998, 1999, 2002, 2007, 2008, 2009 e 2010).

coletividades e os sistemas simbólicos que constituem as culturas. Se desejamos que o processo de reconstrução social seja capaz de alimentar a criatividade do povo brasileiro e contribuir para a satisfação de seus interesses legítimos, não há como se falar em desenvolvimento sem que se tenha a cultura como ponto de partida e fim, compreendida em sua dimensão imaterial e conectada à identidade nacional. É integrando a identidade nacional ao processo de desenvolvimento que se passa a ter uma nítida visualização dos fins substantivos que se deseja alcançar.

Assim, afastando-se da lógica dos meios impostas pelo exterior, poderão ser superados os impasses estruturais da realidade brasileira. Para tal desafio, necessária se faz a condução de uma crescente homogeneização social, capaz de “abrir espaço à realização das potencialidades” da cultura brasileira (FURTADO, 2012, p. 33). Para que se alcance tal resultado, é fundamental o acesso e a participação dos indivíduos ao patrimônio cultural, a fim de permitir a construção da identidade de cada ser humano ou das coletividades, promovendo não só a criatividade e inventividade, como a apropriação de valores, conhecimentos, saberes, visões de mundo e sentidos diversos.

Partindo-se dessa dimensão da cultura como um fim do desenvolvimento nacional, é possível compreender que a superação da condição de dependência econômica, tecnológica e cultural somente pode ser alcançada quando o Estado assume uma política nacional de desenvolvimento, na qual a dimensão cultural é de suma importância. Diante da constância do mimetismo cultural, bem como do transplante da cultura dos países centrais para as estruturas sociais totalmente distintas dos países periféricos, tal especificidade – oriunda do sistema econômico brasileiro – somente poderá ser erradicada a partir do desenvolvimento da cultura nacional².

Sem olvidar tais avaliações sobre cultura, destacadas como o propósito fundamentador das políticas culturais, do próprio desenvolvimento e do mercado cultural, qualquer análise sobre a cultura perpassa, indubitavelmente, como sendo produto de lutas de poder social e econômico. Trata-se de enxergar a cultura como instrumento de disputas ideológicas, bem como que determinadas culturas podem assumir uma hegemonia quando operada ou relativa à grupos, nações ou classes econômica e politicamente dominantes no globo, capazes de influir mais nos valores, nas crenças, nos modos de vida e nas culturas materiais produzidas, por exemplo, do que outros setores da população, da sociedade e das nações que estejam em condições enfraquecidas nas lutas de poder. Como reflexo desse contexto de “economização”³, a cultura é comumente tratada como um meio do desenvolvimento nacional, sendo comuns as seguintes abordagens:

(iii) considerar os setores culturais e criativos (cinema, teatro, arquitetura, moda etc.) como vetores estratégicos de crescimento econômico; (ii) incluir a cultura como componente central nos arranjos institucionais, formais e informais, pelo desenvolvimento; (iii) adotar a cultura como mecanismo de formação e ampliação do capital intelectual dos indivíduos, ou seja, de suas capacidades criativas, críticas e cognitivas, gerando maior valor e competitividade; (iv) situar a cultura como matriz de valores mais propensos à promoção do desenvolvimento; (v) elencar a cultura como base da ampliação do capital social, ou seja, dos laços de confiança e cooperação entre os indivíduos, contribuindo para facilitar ações coordenadas e eficientes (vi) proclamar a cultura como elemento motriz de construção da identidade nacional e da cidadania. (ALEM, 2017, p. 32).

Entendemos que a cultura, tida como um meio do desenvolvimento, não deve ser desassociada de seu caráter essencial de fim específico do desenvolvimento por um simples motivo: a cultura seria esvaziada de seu sentido finalístico e essencial, como a expressão e manifestação de valores, objetivos, pensamentos e criatividade humana, capazes de melhorar qualitativamente a vida de indivíduos e

² “O capitalismo periférico, segundo Raúl Prebisch, é fundado na desigualdade, que tem sua origem na apropriação do excedente econômico pelos detentores da maior parte dos meios de produção. Sua especificidade deve-se ao transplante de padrões de consumo, técnica, ideologias, cultura e instituições dos centros para uma estrutura social totalmente diferente. O caráter periférico do Estado latino-americano implica, ainda, o fato de este Estado estar submetido a fatores “externos” que afetam sua atuação, com a presença de importantes núcleos de poder internos cujas decisões estão orientadas para o exterior. A tarefa do Estado latino-americano é, para a CEPAL, superar esta condição periférica” (BERCOVICI, 2005, p. 51-52).

³ Sobre a economia da cultura e seus estudos da complexa realidade brasileira, conferir: Furtado (2012), Benhamou (2009) e Tolila (2007).

coletividades. Desorientada de seu caráter finalístico, a cultura brasileira serviria apenas de instrumental acumulativo, sendo facilmente cooptada à lógica dos meios externos que, nesse caso, serve ao mero mimetismo cultural e rentabilidade econômica da produção.

A dimensão econômica da cultura foi sendo fortalecida ao longo das décadas a partir da percepção do valor econômico que as produções culturais são capazes de gerar, sem que se perdesse de vista, muitas vezes, a potencialidade subjetiva, além dos fatores externos do reflexo dessa dimensão econômica no impacto social, inerente da natureza cultural. Para a efetivação da cultura como um direito, a política cultural é chamada para viabilizar o processo de criação, de ampliação e de difusão. Do campo da política cultural, insurge a dimensão econômica da cultura. Aqui, deve-se ter cuidado para se evitar que a cultura seja instrumentalizada e cooptada por índices econômicos e resultados meramente quantitativos, sob o risco de se esvaziar a própria razão de ser subjetiva da cultura e da própria política cultural.

É nesse contexto teórico e histórico que autores como Sacco, Blessi e Ferrili (2018) definiram a cultura em três períodos, na qual a Cultura 2.0 se daria no avanço da revolução industrial e se aproximaria da ideia de cultura como um direito universal e de acesso à cidadania. Intensifica-se, assim, a ideia de “patronato público”, de uma inicial ou acentuada atuação do Estado no financiamento para promoção, difusão e acesso à cultura em determinados Estados-nações. Trata-se da perspectiva de alocação dos recursos públicos para incentivar a cultura e as artes, a favor do benefício social que essas searas desempenham.

Tais ideários ainda estão conectados à dimensão da Cultura 1.0 – que é lida por parte da literatura especializada no tema como aquele período em que a cultura era centralizada na perspectiva individual, do mecenato de artistas e obras –, mas se tornam um fio condutor da transição para a Cultura 2.0. Isso porque, no período correspondente a Cultura 1.0 ou, em outras palavras, à pré-revolução industrial, a cultura, no entanto, ainda era vista de forma economicamente improdutiva, sendo restrita à absorção de recursos gerados em outros setores da economia.

Apesar das controvérsias de definição que permeiam a temática das indústrias culturais, o caráter econômico da cultura se desenvolveu, inclusive, no plano de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2006), que as definiu como aquelas que combinam a criação, a produção e a comercialização de conteúdos de natureza cultural, sendo, portanto, intangíveis. Atinge-se um avanço na ideia da centralidade das produções culturais para a promoção e manutenção da diversidade cultural, de modo a insurgir o acesso à cultura.

Vale ressaltar que os estudos desenvolvidos na seara da economia cultural, inaugurados, sobretudo, pelas análises de William Baumol e Gary S. Becker a partir de 1966, voltaram-se ao mercado das artes para compreender as especificidades desse setor, relativo ao campo das produções culturais. Da 'doença dos custos' sistematizada pelos autores, os estudos, ao longo das décadas, percorrem um campo que iria dos comportamentos e assimetrias entre as ofertas e demandas de um bem cultural e artístico, até as teorias de Richard Caves quanto à compreensão da inexistência de garantia do sucesso de um bem cultural, fator que implicaria na incerteza e em um maior fator de risco dos bens inerentes ao mercado cultural.

As concepções se difundiram também na especificidade dos produtos culturais em face dos demais produtos econômicos que, conectando-se às noções até mesmo furtadianas aqui já abordadas, entendem o produto cultural não como um bem comum e, portanto, dotado de uma propriedade pública capaz de produzir externalidades positivas que podem ser exigidas como um direito. Em outras palavras, um bem cultural, em regra, não é um bem individual; é resultado da criatividade humana; figura-se como um veículo de produção simbólica; é dotado de propriedade intelectual; envolve um conjunto de valores que não são mensuráveis em termos econômicos e monetários.

É nesse sentido, bem como em face do aspecto econômico e da indústria global que permeiam a dimensão cultural, que a ação direcionada do Estado ao campo da cultura se vale, inclusive, de instrumentos de política econômica com o objetivo finalístico de promoção do bem-estar e desenvolvimento cultural da sociedade. São exemplos de formas de aplicação da política econômico-cultural a concessão de subsídios para apresentações de artistas, o pagamento de contribuição tributária destinada a fundo de recursos para execução de programas culturais, a fixação de cotas de programação

nacional nos cinemas, os incentivos fiscais para projetos culturais e o estabelecimento da “meia entrada” para estudantes, dentre tantos outros (ALEM, 2017).

Propomos pensar a atuação do Estado para o desenvolvimento da indústria cinematográfica a partir de sua relação com o Direito Econômico, ainda que tal método de análise da indústria cinematográfica brasileira muitas vezes se encontre com outras dimensões, especialmente a dimensão cultural do cinema ou, em termos de atuação do Estado, a própria estrutura administrativa e pública voltada para o cinema ou o audiovisual. Tais dimensões são contempladas no próprio segmento, ou “capítulo” do Direito Econômico do Cinema, a partir dos meios, como veremos ao longo deste e do terceiro capítulo, que lançaria mão o Estado para a realização dos fins definidos em uma política econômico-cultural para o cinema.

Seria tal relação aplicada meramente como um “instrumental de correção dos efeitos negativos da mercantilização da cultura”? Ou seria, no caso do Direito Econômico do Cinema, indispensável o “capítulo” do Direito do Desenvolvimento, a fim de se configurar como um instrumental da economia política do cinema destinado a desenvolver o setor e, portanto, garantir sua conquista e consolidação enquanto uma indústria autossustentável e capaz de garantir a cultura cinematográfica brasileira como forma de expressão do ser humano? Acreditamos que a resposta seja positiva. Nesse caso, tendo em vista a configuração do mercado cinematográfico norte-americano e sua expansão global, com permanência hegemônica em todos os mercados nacionais, com excessão daqueles que se fecharam para o “livre fluxo de mercadorias”; tendo em vista a desigualdade das trocas simbólicas e de bens culturais no globo, diante dos desiguais estágios das economias industriais, acumulação, poder econômico e soberania nacional, além do subdesenvolvimento brasileiro, acreditamos ser insuficiente que o Direito Econômico do Cinema seja meramente um instrumental de correção dos efeitos negativos da mercantilização da cultura.

Deve, o Direito Econômico do Cinema, firmar-se a partir da relação entre o Direito Econômico com a disciplina da economia política, como bem estabeleceu a abordagem de Gilberto Bercovici (2009) acerca do Direito Econômico, e as especificidades e dificuldades de nossa indústria cinematográfica. Vale lembrar que, em tal perspectiva, o Direito Econômico assume o tratamento da ordenação dos processos econômicos e da organização dos espaços de acumulação. É dizer, não apenas oferece instrumentos para a organização do processo econômico capitalista de mercado, como também oferece ao Estado uma instrumentalização mais ativa, de influência, de manipulação e de transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos. O Direito Econômico incorpora os conflitos entre a política e a economia e, enquanto aplicado ao cinema e à indústria cinematográfica, incorpora os conflitos relativos aos desafios de efetivação do desenvolvimento do setor cinematográfico, em seus aspectos industriais e como forma de expressão artística-cultural brasileira.

O Direito Econômico do Cinema deve perpassar, necessariamente, pela superação do subdesenvolvimento, mediante a internalização dos centros decisórios expressa na capacidade de o Estado nacional fortalecer sua soberania e deter autonomia acerca da determinação dos rumos econômicos, políticos e culturais, ou seja, assumir o planejamento de seu próprio futuro. E aqui nos remetemos à concepção de Direito Econômico de Eros Grau, o Direito Econômico do Cinema o Direito da política econômico cultural voltada ao cinema.

Seriam tarefas do Direito Econômico do Cinema no Brasil: (i) ser um instrumento da política econômico-cultural, capaz de transformar as estruturas econômicas, a fim de superar a condição de subdesenvolvimento do país, cujo aspecto cultural se faz presente; (ii) contribuir à política econômica do cinema, exercida pelo Estado e pela sociedade civil, a partir da instrumentalização, do direcionamento e da transformação da economia do cinema vinculada aos objetivos sociais e coletivos do setor nacional, a fim de influenciar no desenvolvimento dos segmentos que compõe a indústria cinematográfica nacional; (iv) contribuir na ordenação dos processos econômicos relativos à indústria cinematográfica e da organização dos espaços de acumulação relacionados às cadeias do mercado cinematográfico; (v) por consequência, enquanto método e instrumento que altera a realidade social e econômica, o Direito Econômico aplicado ao cinema pode contribuir não só mediante a regulação jurídica da economia do cinema, realizada pelo Estado, como também definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica do cinema. Aqui, o Direito Econômico do Cinema envolve necessariamente o conjunto de técnicas jurídicas de que lança mão o Estado (1978) na realização de uma política econômico-cultural para o cinema. Tratam-se de formas de atuação do Estado que

impulsionem a estruturação e industrialização do setor cinematográfico no Brasil, especialmente essencial diante da condição de subdesenvolvimento brasileira, coordenando e criando condições estruturais para que o cinema nacional possa se desenvolver.

A história e a realidade do cenário brasileiro, contudo, revelam políticas econômico-culturais que caminharam ao longo das décadas em passos curtos no que tange ao aspecto econômico da cultura, à industrialização e a formação de uma indústria cinematográfica sólida e até mesmo quanto ao desenvolvimento econômico-cultural nacional. Como se não bastassem as especificidades do subdesenvolvimento brasileiro, que atingem a seara da produção cinematográfica no Brasil, nem sempre o mercado cinematográfico teve condições econômicas – especialmente em termos de infraestrutura, formação de corpo técnico, incentivos fiscais – e até culturais, no que tange ao interesse em investir nesse mercado cultural no segmento da indústria cinematográfica, a ponto de ser planejado e executado um instrumento público de coordenação das atividades econômicas.

3. Cinema é mercado em um Brasil subdesenvolvido?

O desenvolvimento cultural brasileiro se funde com contornos específicos ao ser inserido no contexto internacional do processo de intensificação da indústria cultural. Especialmente após 1930, a popularização de tecnologias de comunicação de massas recém criadas, como o rádio e o cinema, somada ao forte poder econômico do mercado internacional, foram – e permanecem sendo – fatores que afetaram profundamente a produção cultural nacional. Em suma, o Brasil não estava nas mesmas condições de lograr o êxito da produção dos Estados Unidos, que ocupa posição dominante no mercado internacional de bens e serviços culturais⁴. O investimento no mercado cultural norte-americano se deu desde a formação da indústria cultural⁵, a partir do controle dos meios de distribuição de suas produções culturais em seu território e no globo. Vale lembrar que uma série de ações do Estado norte-americano tiveram como escopo o processo de expansão de seu mercado cultural.

A indústria cinematográfica brasileira nasceu com deficiências estruturais que já transpareciam na condição essencialmente agrícola do Brasil, exportador de matérias-primas e importador de produtos industrializados, inclusive o próprio cinema. Não só importávamos e consumíamos as películas norte-americanas, italianas, francesas, como também construímos nossa estética cinematográfica a partir desses produtos exógenos. A posição econômica e culturalmente dependente do país, o desproveu da possibilidade de desenvolvimento de um cinema em termos industriais desde seu primórdio (GALVÃO, 1975).

Coube ao cinema paulista – no qual estavam inseridos os atores mais próximos de um investimento de caráter mais industrial, com a formação de estúdios e maior quantia de dinheiro investido – a posição relegada de ser um cinema artesanal. Ainda assim, foi gradualmente formado no imaginário brasileiro que o mito do progresso paulista também atingiria o cinema, quando da metrópole em desenvolvimento econômico surgiria a indústria do filme.

Contudo, a condição do mercado cinematográfico da década de 1920 era oposta. Não havia sequer infraestrutura, locações de filmagem e formalização dos profissionais, artistas esses que muitas

⁴ Segundo Paul Tolila: “As vendas do cinema americano em 2000 são dez vezes maiores que as da Alemanha, da Grã-Bretanha ou da França, quinze vezes maiores que as da Itália ou da Espanha, isso para falar apenas dos ‘maiores’ países europeus. Essa comparação bruta das vendas seria imprópria se não fosse uma avaliação das fatias de mercado detidas em cada indústria nacional no próprio território: a Itália satisfaz as necessidades de 17,5% do seu mercado nacional, a Espanha apenas 10%, a Alemanha 12,5% e a França, a mais dinâmica de todas, 28,2%. Os Estados Unidos abastecem 92,5% de seu mercado doméstico, o que significa que o saturam, e conseguiram penetrações arrasadoras em todos os mercados externos. Segundo estudos da Unesco, 85% dos filmes difundidos em salas por todo o mundo são produzidos hoje em Hollywood, que retirava apenas 30% de suas receitas dos mercados externos nos anos 1980 e hoje retira mais 55%. Em todo o mundo, os déficits comerciais são em favor dos Estados Unidos, sem falar da América Latina, onde a penetração das produções europeias não passa de 10% enquanto as produções norte-americanas ocupam, às vezes, até 95% dos mercados internos (Chile, Costa Rica)” (TOLILA, 2007, p. 47-48).

⁵ “Desde sua origem, os Estados Unidos e suas indústrias culturais perceberam que os produtos culturais podiam possuir um imenso valor econômico sob a condição de que se operasse o desenvolvimento para a massa e de que não se imiscuissem questões de legitimidade cultural, tais como eram praticadas ou debatidas pelas ‘élites’ que, sob hipótese alguma, poderiam constituir mercados tão atraentes quanto a imensidão da classe trabalhadora, de nativos ou imigrantes, que sonhava em ascender à integração e aos benefícios do ‘*American Dream*’” (TOLILA, 2007, p. 53).

vezes não só recebiam salário como pagavam para trabalhar. Tampouco haviam técnicos especializados, cinegrafistas acumulavam outras funções da produção, maquinários e aparelhos técnicos faltavam e eram improvisados de forma precária, dentre tantos outros exemplos da má formação industrial do cinema, até mesmo na ‘terra prometida’ que seria São Paulo.

A ausência de investimento em formação dos profissionais do ramo também chamava atenção, a ponto de parte dos nossos técnicos, como Antônio Medeiros, terem adquirido a fama de serem improvisadores. Resolviam problemas que surgiam durante as filmagens e, por terem grande habilidade mecânica, tornaram-se operadores autodidatas, que não cometiam erros técnicos graves e, quando tinham dinheiro, tinham a seu favor não a subvenção governamental, mas sim a superioridade técnica. Informando-se do que estava sendo feito na Europa na cinegrafia, sempre que tinham oportunidade e dinheiro, compravam os equipamentos e os traziam para o Brasil.

O maior problema já era fundamentalmente de natureza financeira: conseguir dinheiro para produzir filmes, fator que era imerso em um ciclo vicioso, uma vez que os filmes produzidos não davam lucros e tal fator se tornar consequência e causa da não substancial produção de filmes brasileiros. A lógica cíclica em geral se iniciava com a falta de interesse nas produções, enxergadas exclusivamente como arte, e não como algo rentável economicamente a ponto de serem objetos de investimento. Como consequência, as produções, de baixo orçamento, apresentavam baixa qualidade, sendo em dados momentos até mesmo tecnicamente ruins. A resposta era óbvia: resultava em baixa procura e oferecia pouca ou nenhuma expectativa de público, o que desencadeou em ínfimo rendimento, bastante apenas para pagar os custos da produção e exibição, isso quando não gerava prejuízo aos produtores.

O cenário era – e permanece sendo – agravado por uma indústria na contramão: *Hollywood*. Fato é que a indústria norte-americana já se consolidava internacionalmente e há época já movimentava milhões, contava com estúdios e cenários grandiosos, estrutura sólida e luxuosa, altos salários que sustentam o chamado *star system* e equipes de técnicos especializados, investindo em formação de profissionais e de público, tanto nacional como internacional. Desse cenário global, se produzir um filme nacional representava por si só uma tarefa quase insustentável, exibir uma produção brasileira figurava um esforço dobrado em um mercado que, dominado por filmes estrangeiros, não deixava lacunas para os ‘filminhos’ brasileiros, de produção de caráter exclusivamente artístico e quase independente. A guerra era injusta e as chances de concorrer, ínfimas, restando ao cinema nacional a marginalidade em sua origem: “desenvolvia-se por baixo da terra, não conseguia subir na superfície e penetrar na rede normal de exibição dos filmes estrangeiros. Era um cinema sem sentido, na medida em que não atingia o público de cinema” (GALVÃO, 1975, p. 49).

Ainda que o cinema norte-americano predominasse, não é possível concluir que foi ele o culpado pelo não desenvolvimento do cinema brasileiro na década de 1930: há uma relação entre a não exibição dos filmes nacionais e o fato do filme norte-americano dominar o mercado, é verdade. Mas o principal fator dessa equação reside na verdade que, na ocasião, tal problema sequer se propunha. Isso porque, para tal, era preciso “que existisse cinema nacional; e, realmente, antes de 1930, este cinema não existia. O cinema nacional passou a existir com Adhemar Gonzaga, com as produções da Cinédia e posteriormente da Atlântida” (GALVÃO, 1975, p. 50). Antes disso, os filmes exibidos pela Companhia Serrador deram, na análise de Júlio Llorente, um enorme prejuízo, porque o público não ia vê-los.

No tocante à produção cinematográfica, Paulo Emílio Sales Gomes atribuía aos fabricantes de fita estrangeira o poder de serem os donos do mercado cinematográfico brasileiro. Claro que havia espíritos empreendedores, como atacadistas e varejistas que tinham a ideia de fabricar filmes, uma vez que percebiam a contradição de ser um distribuidor ou dono de salas de cinema brasileiro que comercializava filmes estrangeiros. Das tentativas diversas, Francisco Serrador, personalidade emblemática pela vanguarda do comércio de filmes tupiniquins, também fracassou na promessa pela descontinuidade. A verdade, nas palavras de Paulo Emílio Sales Gomes, era que o filme brasileiro era produzido em termos de curiosidade episódica e não como produto destinado a alimentar um mercado. E, em sentido oposto, “o comerciante de fitas estrangeiras participava eventualmente da fabricação do filme nacional, sem empenho, contudo, quase como uma fantasia ou um passatempo” (GOMES, 2016, p. 73-74). Tal lógica podia ser evidenciada especialmente no caso das coproduções, tal como o premiado 'Orfeu do Carnaval' (1959) que, para olhares maliciosos, podem ser interpretadas como a

“utilização por cineastas estrangeiros de nossas histórias, paisagens e humanidade, equação esta em que caímos plenamente na fórmula clássica sobre a exportação de matéria-prima e importação de objetivos manufaturados” (GOMES, 2016, p. 53-54). Trata-se, evidentemente, da lógica da teoria da dependência e da posição desprivilegiada brasileira na divisão internacional do trabalho, que se mimetiza na seara do mercado cinematográfico brasileiro e cultural como um todo.

A problemática estrutural do cinema no Brasil é crônica e tinha marcas cruéis do subdesenvolvimento em seus mais diversos setores desde antes de Paulo Emílio ter escrito 'Uma situação colonial', em 1960. A doença do subdesenvolvimento já permanecia sendo perpetuada por um principal diagnóstico, de poucos brasileiros que nutriam no âmbito da indústria as ambições desenvolvimentistas no terreno artístico e cultural (GOMES, 2016). Se houvessem décadas em que se verificava a produção continuada – e quase milagrosa – cinematográfica nacional, antes mesmo da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) ter sido criada, em 1969, era devida à teimosia de trabalhos quase artesanais dos cineastas, “cujos produtos encontravam um trabalhoso e insatisfatório escoamento nos quadros do comércio organizado”. Portanto, não seria exagero dizer que a produção de filmes nacionais constituía tradicionalmente uma atividade marginal (GOMES, 2017), antes da atuação direta do Estado na linha de produção cinematográfica, na qual a Embrafilme⁶, enfim, foi responsável por estruturar a cadeia de produção e distribuição de filmes, modificando acentuadamente a sazonalidade característica deste período historiográfico.

A conjuntura da má formação do mercado cinematográfico brasileiro já nos forçava a enfrentar o empirismo de um cenário que passava a se tornar mais nítido na década de 1960, de que se o mercado cinematográfico brasileiro tem dono, “este é o produtor estrangeiro, e que tudo tem concorrido para a permanência e estabilidade dessa situação” (GOMES, 2017, p. 76), Paulo Emílio ainda destaca que, apesar de haverem iniciativas protecionistas a partir da década de 1930, inclusive em matéria legislativa, que buscaram, apesar de inúmeras contradições que acabavam por gerar efeitos opostos, favorecer o mercado de filmes nacionais:

Essas iniciativas não tinham por objetivo suscitar uma indústria e uma arte cinematográficas brasileiras, em cuja possibilidade os promotores não acreditavam, mas exprimiam apenas um sentimento de medíocre paternalismo. Tratava-se de assegurar estabilidade e um mínimo de integração às atividades marginais dos artesãos da cinematografia brasileira. O melhor exemplo, porém, de que para a legislação brasileira a única realidade cinematográfica ponderável é a do filme estrangeiro surge quando, revelando-se insuficientes as facilidades habituais, nossas autoridades deliberaram amparar economicamente os produtores de todos os filmes exibidos no Brasil, com exceção única dos brasileiros. (GOMES, 2017, p. 78).

Não menos importante seria destacar que, nos anos de 1960, os produtores cinematográficos brasileiros sofreram fortes represálias diante de um cenário econômico em crise, potencializado pela completa ausência de incentivos ou amparos dessa natureza por parte do Estado, o que foi o bastante para desintegrar uma nascente indústria cinematográfica, além do parque cinematográfico paulista, composto por estúdios recém-criados graças a estímulos legislativos e facilidades para importação de equipamentos, além de uma infraestrutura que já resistia à possibilidade de florescer:

Os produtores cinematográficos foram obrigados a deflacionar, em pleno regime de inflação e quando surgia uma tentativa de industrializar nosso cinema, sem o amparo de qualquer reajuste nas vendas, a fim de amortizar os investimentos realizados. Ficou assim condenado ao desaparecimento o parque industrial cinematográfico paulista, cujos três estúdios, Vera Cruz,

⁶ Não se ignora que até então a Embrafilme estava vinculada originalmente ao Instituto Nacional de Cinema Educativo – INCE, criado por Getúlio Vargas em 1937 com a vocação de incentivar o acesso à cultura. No entanto, em 1966, o INCE foi absorvido pelo Instituto Nacional de Cinema – INC que passou a ampliar a responsabilidade do órgão público para incumbir a si a árdua tarefa de coordenar toda a cadeia produtiva do cinema. Nesse contexto é que a Embrafilme foi, três anos depois, criada e vinculada ao referido órgão e ao MEC, inaugurando a efetiva participação direta do Estado na coordenação e centralização da produção cinematográfica do país, como vimos, já que até então o INC era restrito à figura de um órgão regulador, legislador e fomentador de filmes no Brasil. Sobre o tema, conferir: Simis (1996, p. 225-282).

Maristela e Multifilmes, haviam há pouco tempo sido criados graças ao estímulo de uma lei do Congresso concedendo facilidades para a importação de equipamento cinematográfico. Seria estéril procurar ver, nessas medidas contraditórias, uma legislação de amparo e outra executiva de aniquilamento, a expressão de uma luta de forças do bem e do mal em relação à cinematografia brasileira. Nenhuma dessas medidas deriva de uma política concertada frente ao cinema brasileiro. A lei do Congresso foi um gesto improvisado de estímulo, produto de uma boa vontade esporádica e finalmente inconsequente por estar desligada de um contexto de iniciativas complementares. (GOMES, 2017, p. 80-81).

Paralelo às fraturas internas de nosso mercado, a *Motion Pictures Association of America* (MPAA) – que ocultava o “*America*” de sua sigla na América Latina para soar menos norte-americana –, já se alocava no Rio de Janeiro e investia fortemente no mercado brasileiro, que contava com um número cada vez mais significativo de entradas vendidas para os filmes dos Estados Unidos. Nada mudou: em meados de 2010, o grande representante na ocasião da MPAA, Steve Solot, chegou a falar em alto e bom som que o “percentual do cinema americano nas bilheterias brasileiras superava 80%, como frequentemente é o caso da América Latina. E mesmo nos 20% restantes, não devemos esquecer que muitos filmes brasileiros são co-produzidos pelos americanos” (MARTEL, 2012, p. 35). Não se pode olvidar que de igual maneira a MPAA no Rio de Janeiro analisa – talvez muito mais do que nós – a evolução do mercado cinematográfico brasileiro, além de se mobilizar intensivamente para evitar qualquer cota de tela ou medida protecionista e legislativa favorável à indústria nacional.

Por isso, não é demais estabelecer que a transformação do mercado cinematográfico somente poderá nascer quando identificados os principais entraves externos e internos para que ela, enfim, germine. Os entraves externos estão conectados com a predominância da indústria cinematográfica norte-americana no globo, intensificada no processo de globalização, mas que somente pôde se enraizar no mercado brasileiro porque não construímos, na contramão, um mercado nacional para preencher as lacunas de uma produção cinematográfica efetivamente consumida pelo público. Já os entraves internos, residem na debilidade das formas de produção do cinema brasileiro, perspectiva crítica essa que permanece latente e que “foge da repisada explicação que via no cinema estrangeiro a síntese de todos os impedimentos ao desenvolvimento cinematográfico” (SIMIS, 1996, p. 270-271). Trata-se da dificuldade em enxergarmos a cinematografia como uma indústria, que necessita de planejamento e organização para se desenvolver.

Se na perspectiva global do subdesenvolvimento temos em vista ser justamente a condição periférica e dependente do Estado brasileiro o fator que o exige ser um Estado Desenvolvimentista, na dimensão cultural, incluindo o mercado das artes e a indústria cinematográfica, a equação se mantém. O setor, assim como os demais no campo econômico, deveria seguir a lógica furtadiana da imprescindibilidade das reformas estruturais, necessárias não apenas aos fundamentos da política econômica dos países subdesenvolvidos, mas também se constituindo como condições prévias e fundamentadoras da política de desenvolvimento. Assim, sendo as reformas estruturais pressupostos da política de desenvolvimento, o Estado brasileiro assume especial relevância dada a sua capacidade de transformar suas próprias bases de sustentação e alterar a orientação do desenvolvimento (BERCOVICI, 2005).

Tal pensamento estruturante da forma que analisamos aqui o caráter subdesenvolvido da indústria cinematográfica brasileira, insurge na ordem do que Paulo Emílio já era capaz de diagnosticar na década de 1960. O autor destaca que, no caso brasileiro, a estruturação de políticas culturais, incentivos, arcabouço legislativo, infraestrutura e até mesmo a concepção econômica constituída para transformar o cinema brasileiro em um mercado transformador social e culturalmente eram, ainda, realizados ao acaso, diante de conjunturas favoráveis. Mas nunca a partir de um planejamento efetivo e de longa durabilidade⁷, a fim de segmentar uma indústria cinematográfica que suprisse as necessidades culturais e econômicas – do trabalho, da circulação de renda e produção de riquezas a partir da produção cultural cinematográfica – do Brasil, como também se desenvolvesse como uma alternativa

⁷ Sobre as concepções de planejamento aqui sublinhadas, conferir: Comparato (1989), Grau (1978), Souza (2002, p. 170-248), Bercovici (2005, p. 69-87).

às produções estrangeiras que dominavam – e dominam – o mercado nacional (GOMES, 2017). Nesse sentido, em momento de quase uma década antes da criação da Embrafilme⁸, Paulo Emílio também foi capaz de perceber uma movimentação inicial que acarretaria os primórdios de uma transformação no campo da produção:

A transformação do cinema brasileiro de uma veleidade de uns poucos pioneiros, ou de uma atividade de artesãos modestos e teimosos, em necessidade social implicando para sua satisfação uma série de iniciativas legislativas, industriais, políticas e econômicas, é um acontecimento fascinante a cujo desenrolar assistiremos na próxima década, e que merece ser acompanhado de perto não apenas pelos críticos e outros especialistas de cinematografia, mas igualmente pelos jovens economistas, sociólogos e psicólogos dotados de competência universitárias e daquele equilíbrio entre o sentido do concreto e a fantasia imaginativa, indispensável para revelar a face encoberta de uma nova realidade. (GOMES, 2017, p. 81).

Tal identificação não se apoiava em um exercício de futurologia. Simbolizava a percepção de um crítico cinematográfico acerca da movimentação vanguardista atinente à um período que iria de meados dos anos de 1950, até o que Paulo Emílio chamaria de um momento temporal em que as pessoas, em sua generalidade, começaram a quedar aflitas pelo fato de “tornar-se a mediocridade do cinema nacional cada dia mais insuportável” (GOMES, 2017, p. 82-83). Não porque os filmes estivessem se tornando piores, mas porque ganhavam gradativamente uma maior importância não antes registrada: nasciam novos tempos para a cinematografia brasileira e a indiferença pelo cinema brasileiro estava morrendo?

4. Em São Paulo morreu a indiferença pelo cinema brasileiro?

O intenso processo de reformas constitucionais neoliberais, levadas a cabo desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso, desconfigurou estrategicamente o capítulo da Ordem Econômica. No setor cultural, após anos de crescimento do cinema brasileiro, em grande parte devido à atuação da Embrafilme, a extinção da estatal, em 1990, foi reflexo direto da escolha política operada e com ela se buscou esvaziar o sentido desenvolvimentista da Constituição Econômica. Esvaziou-se também o inerente caráter diretivo atribuído ao Estado no capítulo III, seção II da Constituição, dedicado à cultura. Na ocasião, deixaria de existir uma empresa pública, órgão da Administração Direta e responsável pelo financiamento, coprodução e distribuição dos filmes nacionais, além do Conselho Nacional de Cinema (Concine), órgão responsável pelas normas de controle e imposição de conteúdos nacionais, além da fiscalização da indústria e do mercado cinematográfico. Ou seja, ao invés de serem corrigidas a inoperância, a má gestão administrativa, o favoritismo e o não cumprimento de compromissos que em parte caracterizaram a Embrafilme⁹, predominou-se a lógica neoliberal.

É categórico que a desintegração da Embrafilme implicou na suspensão de um sistema público centralizador da produção e da distribuição cinematográfica brasileira até então vigente. Sem a implementação de qualquer instrumento ou mecanismo de proteção e fomento do mercado brasileiro, o período posterior, na transição dos anos 1980 para os anos 1990, foi marcado por um cinema brasileiro enfraquecido. Se no início da década ainda se produziam, sobretudo por meio da Embrafilme, uma centena de filmes por ano, o declínio foi abrupto, chegando a aproximadamente menos de 10 produções anuais. Em 1992, apenas três filmes brasileiros foram lançados (MARSON, 2006).

No âmbito nacional, uma efetiva retomada da produção somente ocorreu em 1991, com a aprovação da Lei n.º 9.313, a “Lei do Audiovisual”, com a previsão de incentivos fiscais para

⁸ Uma série de contradições cercariam a criação do INC pelo Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica – Geicine, das quais não caberia aqui nos alongarmos. Vale, entretanto, pontuar a análise de José Mário Ortiz Ramos, ao detectar que a violenta reação à criação do INC e, posteriormente, da Embrafilme, “reflete também a dura apreensão de uma nova realidade: as antigas reivindicações nacionalistas sendo encampadas pelo Estado ditatorial e tendo como núcleo dirigente o polo universalista” (RAMOS, 1983, p. 52-53).

⁹ Sobre a atuação da Embrafilme, conferir: Amancio (2000).

patrocinadores de projetos no setor. A continuidade da retomada se dá com Medida Provisória n.º 2228-1, em 2011, e que cria a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines), prevê as “cotas de tela”, estabelecendo uma quantidade mínima de exibição de obras brasileiras nos cinemas, além de outros instrumentos de fomento. Posteriormente, o setor avança com a instituição do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), pela Lei n.º 11.437/06, estabelecendo uma programação orçamentária alimentada pela arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), quando finalmente o setor ganha uma nova injeção de recursos.

O arcabouço das políticas públicas de apoio ao setor cinematográfico levou a um significativo crescimento da produção. O valor adicionado do setor aumentou em torno de 65,8% entre 2007 e 2013, equivalente a uma expansão anual de 8,8%, média acima que os demais setores da economia nacional correspondentes a esse período (ANCINE, 2015)¹⁰. A produção nacional de filmes saltou de 12 títulos apenas, em 1995, para 322 no seu auge, em 2015.

Retomando nosso debate a uma cidade específica, foi justamente nesse exato ano, em 2015, que seguindo o exemplo da estatal Empresa Distribuidora de Filmes (RioFilme), criada em 1992, São Paulo enfim aprovou a Lei 15.929/15, instituindo a Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo (Spicine), vinculada à Secretaria Municipal de Cultura. Conforme tratamos, a realidade brasileira revela uma incipiente indústria cinematográfica consolidada, a despeito de ser o setor uma das maiores economias com potencial de desenvolvimento econômico nacional, responsável por uma cadeia de produção ampla e complexa, cuja movimentação financeira corresponde a cerca de 6% do PIB nacional.

É nesse ponto que entendemos a relevância não só da atuação do Estado no âmbito da coordenação e planejamento do mercado cultural, que aqui abordamos sob o enfoque do mercado cinematográfico, como também do próprio direito econômico da cultura como sendo o instrumental à altura de tais desafios. O direito econômico vai além da visão tradicionalista de “ramo do direito”, sendo o arcabouço de técnicas jurídicas que instrumentalizam a política econômica realizada pelo Estado contemporâneo, orientada ao aperfeiçoamento e transformação das estruturas do sistema econômico brasileiro (BERCOVICI, 2009; COMPARATO, 1978).

A partir do direito econômico¹¹ surge a Política Econômico-Cultural do Direito, ou o chamado Direito Econômico da Cultura, capaz de compreender um arcabouço de técnicas jurídicas que instrumentalizam a realização da política econômico-cultural do Estado. O Direito Econômico da Cultura é destinado, sobretudo, à correção das insuficiências do mercado e à satisfação das necessidades culturais dos indivíduos. Afinal, está intrinsecamente vocacionado à superação da condição de subdesenvolvimento, uma vez que se fundamenta na eliminação da dependência cultural-tecnológica e na promoção da homogeneização social. Assim, é responsável por arquitetar o desenvolvimento cultural, garantindo o bem-estar da população por meio do pleno exercício dos direitos culturais (ALEM, 2017).

Na influente lição de Eros Grau (2010), a atividade econômica é conceituada como gênero, do qual ramificam os serviços públicos – como as atividades vinculadas ao interesse social, necessárias à coesão social –, e as atividades econômicas em sentido estrito. Nessa última, o Estado atuaria no domínio econômico a partir da intervenção, que assume quatro modalidades: por absorção; por participação; por direção e por indução. Com exceção da modalidade de absorção, todas são aplicáveis ao campo da cultura. No que tange aos mecanismos da política cultural atualmente disponível e de atuações estratégicas, vocacionadas ao desenvolvimento econômico e cultural da indústria cinematográfica brasileira, passaremos a analisar a atuação da Spicine também sob a ótica do direito econômico, na modalidade de Intervenção por participação no campo da Cultura.

¹⁰ Conferir também: Souza e Alem (2016).

¹¹ Para uma introdução sobre a metodologia do Direito Econômico, conferir: Grau (2010), Bercovici e Octaviani (2011, 2013), Octaviani (2014) e Vidigal (2019).

A criação da Spcine materializa a perspectiva municipal da política cultural, esfera tão importante para a efetivação dos direitos e do viver cultural¹², cuja atuação do Estado se perfaz como uma transgressão de ter a cidade de São Paulo, uma das maiores metrópoles do país e do mundo, como palco do imaginário cultural e cinematográfico do Brasil e do globo. A própria missão da estatal se constitui como a ambiciosa pretensão de, segundo o artigo 1º da Lei Municipal n. 15.929/13, ter como objeto social da empresa pública a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico, tecnológico e científico da atividade cinematográfica e audiovisual do município de São Paulo.

São essas as premissas finalísticas de suas diversas frentes, que vão desde a formação, a coordenação e o incentivo à produção, até a distribuição – inclusive no formato *streaming* – e circuito de exibição de filmes. Entendemos ser estratégico direcionar nossa breve análise ao campo da produção, realizada pela São Paulo *Film Commission*.

As frentes constituídas pela Spcine aparentam ter como essencial fundamento o campo da economia cultural e, portanto, se aproximam da concepção de desenvolvimento do setor. Dessa forma, passa a se coligar com outros mercados, ampliando a abordagem e a concepção das políticas culturais para englobar também a perspectiva econômica. Economistas, como David Throsby (2010), adentraram, em tempos mais recentes, na aplicação da teoria econômica e análises de mercado no campo da política cultural. A partir de tal perspectiva mais ampla e mercadológica da dimensão econômica da cultura, buscou-se lidar com princípios gerais da elaboração de políticas culturais sob a ótica econômica, a fim de examinar um leque de políticas culturais direcionadas. São comuns os estudos direcionados às artes, heranças culturais, indústrias culturais, desenvolvimento urbano, turismo, educação, comércio, diversidade cultural, propriedade cultural, produção de estatísticas e métricas culturais e o próprio desenvolvimento econômico.

A estatal foi e permanece sendo capaz de empreender, portanto, uma visão dilatada do mercado cultural do qual pertence a indústria cinematográfica, o enxergando não só pela ótica da compra e venda de arte, como sendo também uma estrutura de fomento; formação que vai de cursos, *workshops*, estudos e até a formação técnica dos artistas. O mercado cultural é, sobretudo, formação de profissionais e de público.

Tais campos estão coligados ao ideário das *Film Commissions* (FC's), que podem representar um país, um estado ou uma cidade. As FC's podem ser constituídas tanto por representantes do poder público local como do poder privado, comissões do turismo ou ligadas ao setor de cultura. Em suma, as *Film Commissions* têm um papel essencial na política econômica e cultural atual: tanto para o setor audiovisual como para o turismo, visando a auxiliar o desenvolvimento desses dois setores em uma determinada região.

Com a São Paulo *Film Commission* não foi diferente. Criada pelo Decreto Lei n. 56.905/2016, tem como natureza ser um Departamento da Spcine, cuja atribuição é receber, processar e liberar os pedidos de filmagens e gravações na Cidade de São Paulo. Trata-se da coordenação e da centralização, em um único organismo, dos procedimentos de filmagens e gravações na cidade, a fim de agilizar processos e facilitar a realização dessas atividades, não apenas centralizando as atividades econômicas e culturais dessa seara, como também desburocratizando as solicitações de filmagem na capital paulista. Para tal, o Decreto Lei instituiu como principais atribuições da estatal (i) o apoio logístico-operacional aos projetos filmados ou gravados em uma determinada região e (ii) a atração de produções audiovisuais para esta região.

Em outros termos, a São Paulo *Film Commission* foi criada com a finalística de materialização dos objetivos constitutivos da Spcine e, portanto, segue a lógica de uma comissão filmica, ou seja, é

¹² Nesse sentido, Isaura Botelho é categorica ao elencar a importância de direcionar-se o olhar para as políticas culturais no âmbito municipal, posto que é a instância administrativa mais próxima do fazer cultural e do cotidiano dos indivíduos: “a cultura, em sentido lato, exige a articulação política efetiva de todas as áreas da administração, uma vez que alcançar o plano do cotidiano requer o comprometimento e a atuação de todas elas de forma orquestrada, já que está se tratando, aqui, de qualidade de vida. Para que isso realmente se torne efetivo, a área cultural depende, mais do que tudo, da força política que consiga ter junto ao poder Executivo. Chama-se a atenção, ainda, para um aspecto de ordem estrutural: se é possível afirmar que a cultura, do ponto de vista antropológico, é a expressão das relações que cada indivíduo estabelece com seu universo mais próximo, em termos de uma política pública, ela solicita, por sua própria natureza, uma ação privilegiadamente municipal. Ou seja, a ação sociocultural é, em sua essência, ação micro que tem no município a instância administrativa mais próxima desse fazer cultural” (BOTELHO, 2001, p. 75).

uma organização de caráter estatal cuja missão é o desenvolvimento da infraestrutura cinematográfica e audiovisual da cidade de São Paulo. Para tal, opera ferramentas capazes de atrair, facilitar e incentivar a realização de produções cinematográficas e audiovisuais na localidade de sua atuação.

No que tange à produção de estatísticas e métricas culturais, pontos de extrema relevância na economia cultural e na própria política cultural, a *SP Film Commission* instituiu e deve manter atualizado um banco de dados, com informações referentes à padronização dos procedimentos e coordenação das agendas de filmagens e gravações, bem como conta com um levantamento e catalogação de suas possíveis locações e serviços locais existentes na região, com a finalidade de captação de produções audiovisuais na cidade. Essa não é a única frente da Spcine vocacionada ao levantamento de dados do setor cinematográfico, uma vez que a própria estatal inovou na criação do Observatório Spcine, setor que, pela primeira vez na capital, vem realizando desde 2015 a compreensão do setor audiovisual a partir do levantamento de dados, pesquisas e fontes diversas. O observatório é direcionado não só à produção qualitativa e quantitativa de dados da São Paulo *Film Commission*, como também da formação, da difusão e do fomento no mercado, com a fim de constituir um guia público apto a orientar o fortalecimento e desenvolvimento do setor e suas cadeias de produção.

Por meio de um cadastro único e integralmente digital, esse departamento é responsável por receber, “processar e liberar os pedidos de filmagens e gravações em locais públicos ou em locais privados que afetem o trânsito e impeçam a adequada circulação de pessoas e veículos” (SPCINE, 2021, n.p.) Dessa forma, a São Paulo *Film Commission* opera como um mecanismo facilitador do diálogo entre o Poder Público e as produtoras audiovisuais, formalizando a relação entre ambos, intermediando as solicitações entre o produtor, órgãos e entidades da Administração Municipal direta e indireta, bem como facilitando a produção ao desburocratizar as etapas dos procedimentos de filmagens. Portanto, atua buscando atrair produções audiovisuais, promovendo as vantagens competitivas regionais e organizando os serviços de apoio e de negociações com a burocracia governamental.

Antes de sua criação, segundo informações da própria entidade, os produtores audiovisuais chegavam a percorrer 10 guichês diferentes, dependendo do tamanho da produção, para conseguir rodar um filme, uma série ou um anúncio de TV. Com as mudanças implantadas, o produtor passou a preencher apenas um formulário, cujo tempo limite para resposta fica entre dois dias úteis (no caso de peças publicitárias) e sete dias úteis (para as demais obras audiovisuais), o que demonstra certa celeridade do órgão facilitador.

As *Film Commissions* são uma estratégia barata com uma enorme capacidade de retorno. Figuram ainda como um elo estratégico entre os setores de cultura e turismo, e traz uma relevante contribuição para o desenvolvimento econômico de uma determinada região – contribuição essa que nunca fica restrita apenas à atividade audiovisual. A estratégia das FC’s já pode ser vista em outros municípios do país. No entanto, é a *SP Film Commission* a maior do Brasil e já ocupa a posição de segunda maior da América Latina, ficando atrás apenas da Cidade do México.

A *Film Comission* paulistana também objetiva – e já concretiza, de certa forma – seu projeto de internacionalização das produções e parcerias cinematográficas. Alguns exemplos são a visita do ator Keanu Reeves a São Paulo, quando estava negociando filmar sua nova série em terras paulistanas, mediante articulação realizada pela *SP Film Commission*. Outro exemplo de articulação internacional foi a presença da estatal no *Marché du Film*, no Festival de Cannes, objetivando a intensificação da atuação da São Paulo *Film Commission* no mercado externo, intensificado pelas articulações econômicas e “políticas realizadas pela direção da estatal para ampliação no mercado externo do segmento” (SPCINE, 2021). O departamento atendeu, até 2019, cerca de 40 produções de outras partes do mundo, dentre as quais se destacam, no campo audiovisual, séries, longas-metragens, documentários, programas de TV e publicidades, tais como gravações para as séries *Sense8* e *Black Mirror*, ambas produções da Netflix, produtora que executa projeto de expansão no mercado global e que optou por utilizar como locações o cenário aberto e privado de São Paulo, projetando esteticamente a cidade para o mundo.

Relativamente às locações e facilitação da projeção dos cenários da cidade, a São Paulo *Film Commission* figura como a única empresa no país a disponibilizar um catálogo de locações públicas em um aplicativo, o Filme SP. A plataforma *online* fornece aos produtores informações e imagens de mais

de 400 espaços que podem ser usados como cenário. A ferramenta possui um *link* direto para o sistema de solicitação de filmagens e inovou ao inserir uma seção denominada “Filmado Aqui”, na qual o usuário pode verificar algumas das gravações que passaram por uma determinada locação.

Além desses ineditismos no âmbito das *Film Commissions* nacionais, a FC paulista se constitui como um organismo de incentivo fiscal para as produções. Existe, dentro da estatal, ao menos dois programas destinados à atração de produções. O primeiro deles é o *Cash Rebate*, direcionado não só ao crescimento das produções rodadas na capital paulista como também à internacionalização da cadeia produtiva e da cidade como palco das produções, que conta com grande potencial de impacto internacional, consolidando ainda mais a posição da cidade como um polo global da produção cinematográfica (SPCINE, 2021). Outro mecanismo de fomento da produção cinematográfica na cidade é inserido na própria frente da *Film Commission*, o chamado desconto para os serviços executados, cujos preços são estabelecidos por Decretos, Portarias municipais e demais regulamentações específicas, cuja divulgação dos preços é simplificada pela estatal. A tabela de descontos foi estabelecida pelo Decreto de Filmagens nº 56.905/2016 e prevê que gravações realizadas em equipamentos públicos recebem um desconto que varia de 5% a 95%, a depender do formato e tipo de produção, independente ou não independente. A título exemplificativo, o formato de produção “curta-metragem” é o que garante maior desconto na produção, variando de 80% até 95%, enquanto uma série ou longa-metragem recebem menos descontos, de 40% até 60%.

Apesar de *a priori* a experiência da Spcine e da própria SP *Film Commission* estarem inseridas na lógica da Cultura 2.0, de crescimento de público/audiência para as produções nacionais – ou seja, a perspectiva da demanda – de certa forma também se aproximam do chamado regime social e tecnológico do valor de criação. Tal categoria da Cultura 3.0, apesar de estar em estágio inicial, parece já integrar à finalidade da estatal, guiada pela transformação estrutural do campo da produção a partir de inovações, tecnologia e organização do mercado regional.

Tais mercados culturais já demonstraram, nas últimas décadas, um acentuado impacto de crescimento global da cultura e economia criativa nas capitais, conforme demonstrado por Pier Luigi Sacco. Das 15 capitais globais que mais investiam em mídia e entretenimento, Tóquio, Nova Iorque e Londres estavam, em 2009, 2014 e 2018, entre as três primeiras. São Paulo, por sua vez, era a única capital brasileira a aparecer no *ranking*: em 2009, ocupava a décima quinta posição, com um investimento de 2,2 bilhões de euros; em 2014, subiu para a décima quarta posição, com 3,7 bilhões de euros; e, finalmente, em 2018, a capital dá um salto para a décima primeira posição mundial, com um total de US\$ 5,4 bilhões investidos no setor (SACCO, BLESSI e FERRILI, 2018).

No campo simbólico e até do que se pode chamar de *soft power* de determinados países e capitais, Paris, Londres, Nova York são cidades que se tornaram emblemáticas pela representação nos cinemas e em produções televisivas. É evidente que a Spcine tem como objetivo fazer São Paulo seguir esse mesmo caminho, se constituindo como uma cidade audiovisual requisitada por produções brasileiras e estrangeiras. É o que os dados do observatório da estatal já indicam em parte, uma vez que estão desatualizados e datados até somente 2018.

Nesse mesmo ano, a SP *Film Commission* completou três anos de sua operação e registrava 2,8 mil obras audiovisuais rodadas na cidade, gerando mais de 65 mil postos de trabalho e uma movimentação financeira de pelo menos R\$ 1,3 bilhão. Por ano, a cidade recebe cerca de mil produções audiovisuais em mais de três mil diárias de filmagens, tendo São Paulo, na ocasião, 3 mil empresas com atividades ligadas ao audiovisual e 1,5 mil produtoras. Contudo, não é possível fazer um estudo comparado de períodos anteriores, já que não havia qualquer produção institucional de indicadores do setor audiovisual e cinematográfico.

Inclusive, quanto ao setor cinematográfico, a Spcine ainda parece caminhar em passos curtos: os dados de 2019 revelam um *ranking* de 'menos filmes' e 'mais propagandas'. Segundo dados da estatal, entre os formatos produzidos a publicidade permanece ocupando o primeiro lugar, com 1.384 obras. Na sequência, aparecem os curtas-metragens, com 359 ao todo; programa de TV, com 190; documentário, com 161; série, com 141; e, por último, o longa-metragem, com 102 no total (SPCINE, 2019). Os dados nos levam a crer que o sistema de descontos da própria *Film Commission* aparenta não contribuir para a modificação desse cenário. Apesar da publicidade não ter desconto/abatimento dos custos da contratação dos serviços da *Film Commission* e ainda assim ocupar o primeiro lugar no

ranking de produções, por ser mais vantajosa economicamente e uma atividade de menos risco no âmbito da economia criativa, os curtas-metragens, que estão em segundo lugar no *ranking* de 2019, tem a maior porcentagem de desconto na tabela de preços de filmagens e gravações, incidindo de 95% a 80%, enquanto os longas-metragens revelam o menor índice de desconto, de 60% a 40%, apenas, como vimos, e são a categoria menos produzida na cidade.

Dos mais de 60 longas-metragens lançados com o apoio da Spcine, foi atingido um público de mais de 1,4 milhão de espectadores e uma arrecadação com a exibição de mais de R\$ 20 milhões (SPCINE, 2019). Outra frente da Spcine, o denominado “Circuito Spcine”, parece tentar contribuir em lidar com o gargalo do setor de distribuição e exibição de filmes em São Paulo, ao ser a única rede pública de cinemas do país, com 20 salas espalhadas pela cidade, sobretudo em regiões periféricas, das quais 16 detém sistema de entradas gratuitas. De 2016 até meados de agosto de 2019, o circuito havia contado com 1,57 milhões de espectadores, mas o número ainda é baixo quando comparado com o que os *multiplex* arrecadam ou atingem em termos de público. As salas de cinema de São Paulo, em 2018, detinham ao todo 20,4 milhões de público, o que simboliza um baixo impacto da estatal nesse tocante (SPCINE, 2019).

Tais dados ainda caminham na contramão do próprio hábito cultural dos paulistas e na própria ascensão da indústria cinematográfica paulista em termos nacionais, no que tange ao parque de exibição. São Paulo é o município brasileiro que mais concentra salas de exibição de filmes, quando em 2018 detinha 349 salas em face de 3.347 do total do Brasil. O município também é o que mais concentra renda com o parque exibidor, totalizando R\$ 391,4 milhões no mesmo ano. Em termos de público, também é o vencedor: totalizava 20,4 milhões de 163 milhões do total brasileiro. A pesquisa realizada pela JLeiva Cultura & Esporte (2017) também registrava que, dos hábitos culturais dos paulistanos, cinema era a atividade cultural mais frequentada fora de casa, 67%, o que totalizava uma média de 8,1 milhões de pessoas.

Contudo, é evidente a imprecisão em termos quantitativos – e até culturalmente qualitativos – desses dados, uma vez que não se sabe a porcentagem de filmes nacionais nas bilheteria, ou se de fato seriam assistidos pelos brasileiros. Ainda segundo a pesquisa Hábitos Culturais realizada pelo IBOPE, em 2018, e analisada pelo próprio observatório da Spcine, as entradas gratuitas do circuito ainda parecem ser aporias quanto aos demais fatores que permanecem perpetuando desigualdades nos hábitos culturais e consumo de arte. Daqueles que não frequentam cinemas, apenas 10% pertencem às classes econômicas A e B, enquanto um número total e significativamente relevante de 47% pertence à classe C e 72% à classe D. Escolaridade e formação dos valores simbólicos no plano cultural também são notáveis: 64% dos que não frequentam cinemas detém apenas ensino fundamental completo. Sabemos que o acesso aos bens culturais de escala cinematográfica não estão restritos ao ‘frequentar salas de cinema’, sobretudo na era dos *streaming* que atualmente adentramos, além das formas ilegais de acesso, como a pirataria. Ainda assim, representa algumas barreiras significativas que devem ser enfrentadas pelo planejamento das políticas culturais, não só no âmbito municipal como federal, nos mais diversos órgãos gestores do país.

Ainda quanto aos indicadores culturais e econômicos, tampouco se tem dados precisos quanto à verificação se as produções facilitadas e fomentadas pela Spcine – daquelas incentivadas ou promovidas com a contribuição das frentes da estatal, especialmente a *Film Commission* – chegam de fato às janelas de exibição, sejam do parque cinematográfico ou das plataformas de *streaming*. O que se sabe é que, em termos nacionais, não é possível ignorar que apesar do significativo crescimento das produções que, como vimos, se reflete também no cinema paulistano, a participação de filmes brasileiros na bilheteria e na renda dos cinemas se manteve praticamente estagnada ao longo dos anos que sucederam o período de apogeu das produções. Ou seja, em termos nacionais, produzimos mais sem expandir concomitante a participação na renda de bilheteria. Em 2018, os títulos nacionais representavam 38,54% do total de lançamentos, mas apenas 17,4% do total de bilheteria.

Percebe-se, portanto, que o aumento das políticas de fomento à produção não implicou no respectivo acréscimo de participação na bilheteria de filmes nacionais no cinema, o que significa tanto uma limitação no acesso da população às nossas obras, quanto uma estagnação na apropriação de renda para a indústria brasileira. No seu melhor ano, 2003, os filmes nacionais representaram apenas 27% do total de ingressos.

O gargalo da distribuição cinematográfica é antigo e amplamente reconhecido dentre as produtoras brasileiras. Há uma série de dificuldades envolvendo as relações contratuais e as interações de poder econômico das distribuidoras e as redes de exibição. As “cotas de tela”, mencionadas anteriormente, são um dos instrumentos mais relevantes de combate a essa concentração, sendo autorizadas, inclusive, pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Contudo, as cotas sempre foram fixadas em patamares tímidos, à mercê dos sabores e dissabores da gestão governamental do momento. Em 2019, na ausência do decreto regulamentador das cotas, o filme americano 'Vingadores: Ultimato' estreou ocupando 80% das salas de cinema no Brasil. O Decreto n.º 10.190/19, que prevê as cotas para 2020, por exemplo, estabelece que exibidores com 201 ou mais salas devem passar apenas cerca de 57 filmes brasileiros por ano. Na Coreia do Sul, chegou-se a adotar cotas de 146 filmes nacionais por ano e, mesmo em 2006, após a consolidação de sua indústria, exigia-se ao menos 73 obras (GOBBI, 2020; ANDRIETTA, 2017).

5. Considerações finais

A economia da cultura ganha espaço gradativamente no planejamento da política cultural brasileira. A relação entre produção cultural, acesso e difusão da cultura brasileira tem estreitado laços com o valor econômico que a arte e as produções culturais como um todo podem atingir, o que sustenta o fortalecimento do desenvolvimento econômico e cultural da indústria cinematográfica em São Paulo, por exemplo. Vimos que nem sempre foi assim: a cultura e o cinema tardaram a ser enfrentados como uma indústria que necessitava de investimentos severos em infraestrutura, tais como formação de profissionais, formação de público, aparatos técnicos, locações. Soma-se a preocupação política e econômica de operacionalizar instrumentos legislativos vocacionados ao planejamento, à regulação, ao incentivo, ao fomento e à coordenação do mercado cultural e cinematográfico brasileiro, com a finalidade de não só constituir e consolidar uma indústria cultural brasileira, como também ter a finalística primordial do desenvolvimento cultural, como aquele inerente à condição humana. E não só: um direito subjetivo e social, capaz de desencadear em perspectivas potencializadoras do ser humano e de coesão social, contribuindo para a constante mutação que é a identidade cultural de um país tão diverso como o Brasil, colocando os brasileiros no lugar de decidirem suas atuais necessidades a partir de suas identidades mais profundas, de modo a trilhar seu próprio futuro como um país.

Caminhamos para a demonstração precisa de que o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira avançou em uma transformação de larga escala com a criação da Embrafilme, no final da década de 1960. A mudança abrupta dos eixos desse desenvolvimento ocorreu justamente na década de 1990, com a influência do modelo neoliberal no mundo, substancial a ponto de atingir os valores estratégicos de empresas públicas. Com a cultura não foi diferente. A extinção da Embrafilme e o esvaziamento de qualquer política cultural levou a produção cinematográfica ao declínio na transição dos anos 1980 para 1990. A cadeia cinematográfica e audiovisual como um todo é retomada com a criação da Ancine e com a Lei n.º 8.685/93, a Lei do Audiovisual, quando volta a ganhar espaço na esfera pública o planejamento das políticas culturais e reforça a perspectiva econômica do setor cultural.

Sublinhamos como o Direito Econômico da Cultura detém papel significativo no desenvolvimento econômico e cultural brasileiro, ao materializar-se como o regime jurídico capaz de coordenar, regulamentar e articular mecanismos suficientes às correções de falhas do mercado e à criação de condições para que a cultura brasileira possa ser efetivamente produzida, ampliada e difundida. É o regime jurídico econômico e cultural que cria condições para que o mercado cultural nacional possa existir, enfrentando as barreiras internas – por meio da política cultural juridicamente disciplinada, que conduz à articulações e transformações internas, que moldam e transformam nossas limitações – como também enfrentando as barreiras externas, de mercados internacionais que avançam sobre as produções culturais brasileiras.

Levantando o questionamento de Paulo Emílio Sales Gomes, de que se teria, enfim, morrido a indiferença pelo cinema brasileiro, analisamos a partir de São Paulo e sob a ótica da economia da cultura, a atuação da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo, a Spcine. Em termos econômicos, foi possível verificar significativo impacto da estatal no desenvolvimento do setor

audiovisual, sobretudo no que tange à coordenação da produção cinematográfica desempenhada pela São Paulo *Film Commission*. O mercado audiovisual paulistano cresceu significativamente, a ponto de representar hoje quase 25% das produções audiovisuais do Brasil, segundo a Spcine. A empresa pública já é capaz de ser caracterizada como uma estrutura que executa todos os elos e etapas da produção audiovisual e cinematográfica na cidade de São Paulo, transitando da produção ao financiamento, fomento indireto, realização de um mercado exibidor quase integralmente gratuito – aqui se conectando à noção finalística da Cultura 2.0 –, além da formação e da distribuição nos formatos tecnológicos mais recentes no mercado desse segmento, o *streaming*.

As *Film Commissions* simbolizam, portanto, um papel fundamental no desenvolvimento e fomento do mercado cinematográfico, traçando estratégias, sistematizando articulações entre os setores públicos, privados e da sociedade civil e se relacionam diretamente com as frentes estratégicas ressaltadas pela literatura recente do campo da economia cultural, tal como a Cultura 3.0. A atuação da Spcine se faz articulada com o fomento de outras cadeias produtivas inseridas na economia criativa, como o turismo de visitação de locações de cinema. Trata-se de algo comum em outros países e outras metrópoles, e que poderá aqui também ser cada vez mais objeto de incentivo fiscal para produções, que passarão a gerar ativo turístico em médio e longo prazo.

Nesse sentido, foi possível constatar que a São Paulo *Film Commission* é uma estratégia fortalecida e competente que resultou inúmeros avanços, não só em métricas quantitativas, como também pode ser compreendida como uma estratégia qualitativa ao desenvolvimento das produções culturais, como um instrumento facilitador para que manifestações culturais germinem na capital paulista. A estratégia e o papel da Spcine, acompanhadas de políticas públicas que incentivem e facilitem os mecanismos para a produção audiovisual, representam para o país uma oportunidade de conquistar uma fatia desse mercado, como já acontece no Canadá, no México, na África do Sul e outros. Como consequência, abre-se uma janela para o mundo por meio da qual a cultura e as paisagens do país serão exibidas.

Em outros termos, a cultura brasileira ganha efetivo espaço para se desenvolver. Os indicadores, os quais também devem ser encarados como ponto de partida da fixação de uma política pública que enxerga a cultura como geradora de resultados econômicos, educacionais e sociais, também já demonstram o crescimento e impacto cultural. Em âmbito nacional, 2018 foi o ano que marcou o cinema nacional, com lançamento de número recorde de 185 títulos, o maior desde 2009, e com a venda de mais de 24 milhões de ingressos, representando uma participação de público de quase 15% do total, segundo o Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual.

Contudo, ainda se apresenta como uma aporia a escassez de público nos filmes nacionais. Dos 20 títulos mais assistidos em 2018, apenas três são nacionais (ANCINE, 2018). Especificamente em São Paulo, tal conclusão sequer poderia ser tomada, diante da ausência de indicadores em uma nascente dimensão econômica da indústria cultural e criativa brasileira e no mundo, originada sobretudo na década de 1990, mas que felizmente parece agora avançar, em grande parte pela atuação da Spcine.

A indústria cinematográfica é constituída por especificidades próprias que, apesar das limitações e lógicas mercadológicas, é capaz de contribuir para a formação, a produção e a difusão da cultura brasileira. Com a atuação do Estado, a partir do Direito Econômico da Cultura, torna-se possível conduzir o desenvolvimento econômico e cultural que proporciona o setor cinematográfico, de modo a se constituir como um setor que não só se relaciona com a formação do imaginário cultural de nosso país, como se consolida como um setor econômico de relevante impacto tributário, geração de emprego e assim por diante.

O investimento no setor cultural, especialmente no setor audiovisual, que corresponde entre 0,5% e 1,5% do PIB brasileiro e quase metade do PIB cultural, figura-se como uma solução para a saída da crise econômica brasileira, sendo um setor capaz de se reinventar, inclusive, em tempos de crise. A cultura é revigorante, é estratégica e está em constante mudança, sendo, conforme perfeitamente materializou Celso Furtado, o meio e o fim específico de nosso desenvolvimento como país.

É inadiável que a experiência de política cultural municipal da Spcine seja articulada com as demais políticas municipais, estaduais e federais para o setor, consolidando um verdadeiro processo de planejamento da política econômico-cultural brasileira, a fim de efetivar a potente dimensão nacional e

global que o mercado cinematográfico brasileiro poderia atingir, como um dia sonhou o paulistano Paulo Emílio Gomes Sales. E poderá enfim atingir, com o planejamento de políticas econômicas e culturais para o setor. A Spcine certamente detém uma grande tarefa nesse desafio equacional, podendo avançar na vanguarda que simboliza seus resultados de impacto culturais e econômicos para a cidade de São Paulo e para a cultura e economia brasileira como um todo.

Para tal, o Estado não só pode atuar no domínio econômico, como deve. Não se restringindo apenas à correção das falhas do mercado mas, sobretudo, debruçando-se na articulação e formatação de instrumentos que possibilitem a manifestação cultural e o acesso dos indivíduos às produções nacionais. No âmbito da indústria cultural, é a partir das ações coordenadas pelo Estado que pode a produção cinematográfica nacional se desenvolver, diante das dimensões culturais do desafio furtadiano destacadas. Daí a importância da política de desenvolvimento nacional, em sua esfera global, e sem a qual não pode ser promovido o desenvolvimento cultural.

Referências

- ALEM, N. M. **O Direito Econômico da Cultura: uma análise dos gastos públicos indiretos com cultura**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2017.
- AMANCIO, T. **Artes e manhas da EMBRAFILME – cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977-1981)**. Niterói: EdUFF, 2000.
- ANCINE. Agência Nacional do Cinema. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro**. Brasil, 2018. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2018.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.
- ANDRIETTA, G. **Políticas para a exibição cinematográfica: a experiência internacional**. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2017.
- BENHAMOU, F. **A Economia da Cultura**. Cotia: Ateliê, 2009.
- BERCOVICI, G. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, G. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, M. V. M.; BERCOVICI, G.; MELO, C. (Orgs.). **Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- BERCOVICI, G. Política Econômica e Direito Econômico. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade De São Paulo, n. 105, p. 389-406, 2010.
- BERCOVICI, G.; OCTAVIANI, A. Direito e Subdesenvolvimento: o desafio furtadiano. In: FURTADO, R. F. A. (Org.). **Celso Furtado e a dimensão cultural do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.
- BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. **Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001. DOI: 10.1590/S0102-88392001000200011
- COMPARATO, F. K. O Indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, F. K. **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- COMPARATO, F. K. Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional. In: COMPARATO, F. K. **Para Viver a Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FURTADO, C. A economia da cultura. In: **Ensaio sobre cultura e ministério da cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- FURTADO, C. Que somos? In: FURTADO, R. F. A. (org.). **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- GALVÃO, M. R. E. **Crônicas do Cinema Paulistano**. São Paulo: Ática, 1975.
- GOBBI, N. **Investimento, cota de tela, visão estratégica: o segredo por trás da ‘onda coreana’**. O Globo. 10 fev. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/investimento-cota-de-tela-visao-estrategica-os-segredos-por-tras-da-onda-coreana-24240892>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- GOMES, P. E. S. A vez do Brasil. In: GOMES, P. E. S. **Uma situação colonial?** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

- GOMES, P. E. S. O dono do mercado. In: GOMES, P. E. S. **Uma situação colonial?** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- GOMES, P. E. S. Uma situação colonial? In: GOMES, P. E. S. **Uma situação colonial?** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GRAU, E. R. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. **Revista dos Tribunais**, p. 517-518, 1978.
- HOGGART, R. **The uses of literacy**. New Brunswick: Transaction, 1992.
- JLEIVA CULTURA & ESPORTE. **Pesquisas**. 2017. Disponível em: <https://www.jleiva.com.br/pesquisas>. Acesso em: 20 out. 2020.
- MARSON, M. I. **O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2006.
- MARTEL, F. **Mainstream – a guerra global das mídias e das culturas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- OCTAVIANI, A. S. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (Orgs.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- OCTAVIANI, A. S. **Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico**. São Paulo: Singular, 2014.
- RAMOS, J. M. O. **Cinema, Estado e lutas culturais (anos 50-60-70)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- SACCO, P. L.; BLESSI, G. T.; FERRILI, G. From Culture 1.0 to Culture 3.0: Three Socio-Technical Regimes of Social and Economic Value Creation through Culture, and Their Impact on European Cohesion Policies. **Sustainability**, v. 10, n. 11, p. 1-23, 2018. DOI: 10.3390/su10113923
- SIMIS, A. **Estado e cinema no Brasil**. São Paulo: ANNABLUME, 1996.
- SMIERS, J. **Arte sob pressão: promovendo a diversidade cultural na era da globalização**. São Paulo: Escrituras, 2006.
- SOUZA, M. M. ALEM, N. M. Direito à cultura e políticas públicas no Brasil: uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 2, p. 93-112, 2016. DOI: 10.19092/reed.v3i2.127
- SOUZA, W. P. A. Direito Econômico do Planejamento. In: SOUZA, W. P. A. **Lições de Direito Econômico**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.
- SPCINE. **A economia do setor audiovisual na cidade de São Paulo**. Apresentação realizada no Expocine, 2019. Disponível em: <http://spcine.com.br/wp-content/uploads/Audiovisual-em-SP-Expocine19.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- SPCINE. **Cash Rebate**. Disponível em: <http://spcine.com.br/cash-rebate/>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- SPCINE. **São Paulo Film Commission completa 3 anos com movimentação de R\$ 1,3 bilhão do setor audiovisual e 65 mil postos de trabalho**. São Paulo, maio de 2019. Disponível em: <http://spcine.com.br/sao-paulo-film-commission-completa-3-anos-com-movimentacao-de-r-13-bilhao-do-setor-audiovisual-e-65-mil-postos-de-trabalho>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- SPCINE. **São Paulo Film Commission**. Disponível em: <http://spcine.com.br/spfilmcommission/>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- THROSBY, D. **The economics of cultural policy**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- TOLILA, P. **Cultura e Economia**. São Paulo: Iluminuras, 2007.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Framework for cultural statistics**. Canada: UNESCO Institute for Statistics, 2009.
- VIDIGAL, L. **BNDES: um estudo de Direito Econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019.
- WILLIAMS, R. **Cultura e materialismo**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.