

---

Anita Simis

## Kulturpolitik und Filmwesen

Dieser Beitrag untersucht die Auswirkungen politischer Maßnahmen auf die brasilianische Filmproduktion unter verschiedenen Herrschaftssystemen in der brasilianischen Geschichte. Es sollen die wesentlichen Gesichtspunkte beschrieben werden, die das Verhältnis von Staat und Filmwesen betreffen, von der Diktatur des Getúlio Vargas (1937-1945) über die demokratische Epoche zwischen 1945-1964 bis zur Zeit der Militärdiktatur ab 1964, zur Wahl von Tancredo Neves zum Präsidenten 1985, und schließlich bis heute.

Die Erörterung dieser Wechselbeziehung ist nicht darauf ausgerichtet, eine einheitliche Hypothese zu entwickeln, sie soll auch nicht eine eingehende Studie darstellen. Das Augenmerk soll darauf gerichtet sein, wie Aktivitäten der Kulturpolitik zwar mit dem jeweils herrschenden politischen System verknüpft sind, sich aber oft wiederholen oder einen Wechsel der Regierung überdauern und so doch eine gewisse Kontinuität schaffen, welche die Entwicklung des Kinos stimuliert.

### *Die Zeit der Diktaturen*

Das erste Gesetz zur Regelung verschiedener Bereiche des Filmwesens stammt aus dem Jahre 1932 und ist Vorläufer vieler Maßnahmen, die später ergriffen wurden. Zu dieser Zeit konnte man in Brasilien noch nicht von einer Diktatur sprechen, doch Getúlio Vargas beherrschte das politische Leben seit der Revolution von 1930<sup>1</sup> für zwei Jahre fast völlig. Zusammen mit den aufständischen Leutnants bestimmte hauptsächlich er den Aufbau des Staatswesens, eines autoritären und zentralistischen Staats, um einheitliche Wirtschaftspläne für alle Bundesstaaten auszuarbeiten, ungeachtet einiger nationalistischer Maßnahmen, die auf die Industrialisierung gerichtet waren. Die Diktatur unter Vargas, eine unter der Bezeichnung „Neuer Staat“ (*Estado Novo*) bekannte Periode, die

---

<sup>1</sup> Am 24. 10 1930, übergibt die Militärjunta die Macht am Getúlio Vargas. Das Datum markiert das Ende der Alten Republik und den Beginn von 15 Jahren „Getulismo“. [Anm. d. Übers.]

1937 begann, wurde sogar mit dem Argument verteidigt, sie sei der Situation in diesem Augenblick am ehesten angemessen, zugleich wurde sie als Korrektur einer geschichtlichen Fehlentwicklung dargestellt. Mit anderen Worten: die Revolution von 1930 war der Mythos, den man 1937 als vollendete Revolution präsentierte.

In diesem Zusammenhang begann der Staat auch das Filmwesen zu organisieren, und es ist kein Zufall, daß die Regelungen von 1932 nicht mit einem formellen Gesetz, sondern in Form einer Verordnung – mit der Nummer 21240 – erlassen wurden. Dieses Dekret enthält Artikel, welche die Interessen verschiedener Sektoren formulieren, sie reichen im Filmwesen vom Erziehungsziel bis zu kommerziellen Aspekten und von der Zensur bis zum Aufbau einer Filmbehörde (der Kinoabteilung im Kulturministerium). Man darf indessen nicht davon ausgehen, das Dekret habe lediglich einen politischen Interessenausgleich angestrebt zur Bereinigung von Pressionen und Konflikten. Eigentlicher Zweck war, die Möglichkeit zur Beseitigung von Konflikte mit disziplinierenden, zentralisierenden und willkürlichen Mitteln zu schaffen. Wohl einzigartig an diesem Dekret ist, daß all das, was es an Erneuerung von Kunst und Kultur verspricht, der Gesellschaft gleich wieder weggenommen wurde, denn die provisorische Regierung von 1930 hatte eine ziemlich genaue Vorstellung von der Rolle des Kinos und über die Tendenzen, welche sich seit den 20er Jahren abzeichneten. So ist die Verwendung des Films zur Durchsetzung von Reformen im Schul- und Hochschulwesen, zur Verbreitung einer integrativen und einheitlichen patriotischen Ideologie, bis hin zur Schaffung eines entsprechenden nationalen Identitätsgefühls in diesem Text ausdrücklich vorgesehen. Das Kino ist Teil des Projekts der nationalen Integration und der industriellen Entwicklung und sollte darin eingebunden sein als ein Werkzeug und Hilfsmittel für die kulturellen und pädagogischen Aktivitäten des Staates.

### 1932 bis 1964

Schon während der 1964 beginnenden Militärdiktatur, in der Geltungszeit des Verfassungsaktes (*Ato Institucional AI*) Nr. 5 von 1968<sup>2</sup>, als das Regime sich verschärfte, wurde 1969 die *EMBRAFILME*<sup>3</sup> gegründet; Dies war, neben der

---

<sup>2</sup> Mit dieser Verordnung wurde die Verfassung de facto aufgehoben, so konnte z.B. der Präsident Abgeordnetenmandate einziehen, politische Rechte suspendieren und selbst Gesetze erlassen. [Anm. d. Übers.]

<sup>3</sup> *Empresa Brasileira de Filmes S/A* = Brasilianische Filmgesellschaft AG. [Anm. d. Übers.]

Schaffung des Nationalen Filmrats (*Conselho Nacional de Cinema CNC*) 1976, ein Versuch, bei allen wirtschaftlichen und industriellen Aktivitäten der Filmindustrie zentral intervenieren zu können. Der Umstand, daß diese Organisationen während der Militärdiktatur gegründet wurden, vermittelte den Eindruck, daß das Militärregime das Filmwesen beaufsichtigen wollte. Wie Roberto Farias, der erste Filmfachmann als Leiter von *EMBRAFILME*, jedoch bestätigt, „waren diese Organisationen das Ergebnis einer Forderung von Seiten des brasilianischen Kinos schon vor der Diktatur, der Gedanke wurde von der Militärdiktatur nur aufgegriffen und verwirklicht“.<sup>4</sup> In der Tat, wenn man nach dem Modell einer staatlichen Filmbehörde suchte, in der die Entscheidungen über kinematographische Angelegenheiten unter der Kontrolle des Produktionssektors zentralisiert und konzentriert ist, dann hätte wohl eher das 1947 vorgelegte Projekt des damaligen Abgeordneten der Brasilianischen Kommunistischen Partei Jorge Amado Pilotfunktion.

Aber selbst wenn die Vorschläge aus der Zeit vor den beiden Perioden stammen, so war es ein gemeinsames Nationalgefühl, das Filmleute und Regierung in dieser Zeit und auch während der Diktatur Vargas einander nahebrachte. Aus der Zeit der Regierung Vargas stammt jener bekannte Dokumentarfilm, der die feierliche Verbrennung der Fahnen der Bundesstaaten zeigt<sup>5</sup>, mit der das Bedürfnis, die Nation in einem Körper zu einen, besiegelt worden war; Damit wurde der Film als Sprachrohr für eine nationalistische Ideologie verwendet, das damit den Auftrag erfüllt, einen historischen, auf die „Nation“ bezogenen Gemeinschaftsgeist fördern, der sich aus ethnischen, geographischen und kulturellen Elementen zusammensetzt. Die Filmleute wollten dabei eigentlich nur die Filmindustrie im Lande aufbauen und forderten lediglich, daß ihre Filme dem Publikum zugänglich sein sollten, denn „das nationale Kino wird durch seine Qualität und den Erfolg beim Publikum gewinnen“.

Für die Zeit nach 1964 kann die nationale Frage unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden, zum einen suchte man eine Allianz zwischen den Klassen zu bilden, um dem ausländischen Kapital die Stirn zu bieten, und zum anderen förderte der Staat seit Beginn der 1970er Jahre besonders die kulturelle Produktion und in diesem Rahmen die nationale Filmindustrie; Hierbei sollte die *EMBRAFILME* als Instrument dienen.

---

<sup>4</sup> Farias, Roberto: *Embrafilme, Pra Frente, Brasil!* e algumas questões, in Simis, Anita (Hrsg.), *Cinema e Televisão durante a Ditadura Militar*, Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/UNESP, 2004.

<sup>5</sup> Eine die Zentralisierung und die Abschaffung der Einzelstaaten symbolisierende zeremonielle Verbrennung der entsprechenden Fahnen. [Anm. d. Übers.]

Außerdem erfolgte der Eingriff in beiden Fällen sowohl auf der Ebene der Produktion, als auch denen des Verleihs, des Imports und der Rezeption. Damit hörte das Kino auf, eine lediglich vom Markt bestimmte Branche zu sein. Wie Farias bestätigt, „traf man sich“ bei *EMBRAFILME*, „debattierte, formulierte die gewünschten Maßnahmen und wandte sich an den Nationalen Filmrat, der sie diskutieren und dafür stimmen sollte. Dabei kam eine Reihe von Maßnahmen zustande, die dem Fortschritt des Filmwesens dienen.“<sup>6</sup> Während der Staat in der Diktatur Vargas das Geschehen dadurch kontrollierte, daß er die Ansprüche der verschiedenen, nunmehr als selbständige Einheiten organisierten Sektoren zur Kenntnis nahm und sich dann zum Schiedsrichter der verschiedenen Partikularinteressen aufwarf, kann man für die Militärdiktatur feststellen, daß es der Patriotismus der Filmleute war, der dazu führte, daß die Filmpolitik durch sie selbst betrieben wurde, ohne bürokratische Eingriffe.

Das im genannten Dekret von 1932 enthaltene Projekt hatte indessen keinen Erfolg.

Wie ich in meiner Dissertation „Estado e Cinema no Brasil“<sup>7</sup> ausgeführt habe, wurde das Projekt eines zugleich marktorientierten und erzieherisch wirkenden Kinos in dem Augenblick aufgegeben und durch das Propagandakino mit seinen Filmzeitschriften ersetzt, als die Diktatur die Institutionen bereits überschattete, wie beispielsweise das „Amt für Propaganda und Kulturverbreitung“ (*Departamento de Propaganda e Difusão Cultural DPDC*), das man – offensichtlich nach dem Vorbild des deutschen Propagandaministeriums – in das berüchtigte Amt für Presse und Propaganda (*Departamento de Imprensa e Propaganda DIP*) verwandelte. Letzteres unterstützte die großen Filmunternehmen, einschließlich der *CINEDIA*, die früher eine Gegnerin des subventionierten Films gewesen war. Man muß ferner vermerken, daß unter der Diktatur die in jenem Dekret von 1932 vorgesehene Verpflichtung zur Vorführung von Kurzfilmen dank der Überwachung durch das DIP zuverlässiger durchgesetzt wurde. So wurde eigentlich, als das DIP aufhörte, Filme in Auftrag zu geben, und dazu übergang, selbst zu produzieren, woran die Regierung interessiert war, den Filmproduzenten ein alter Wunsch erfüllt: die Verpflichtung, pro Jahr und Filmtheater mindestens einen brasilianischen Spielfilm vorzuführen. Tatsächlich gelang es *EMBRAFILME*, den Marktanteil der brasilianischen Filme beträchtlich zu steigern, indem sie verschiedene Titel finanzierte, die Kinokassen wirkungsvoll kontrollierte und die Verpflichtung zur Vorführung brasilianischer Langfilme durchsetzte; Deren Anteil stieg fortschreitend auf 140 Tage

---

<sup>6</sup> Farias, Roberto, a.a.O. (Anm. 4).

<sup>7</sup> Simis, Anita: *Estado e cinema no Brasil*, São Paulo, 1995.

pro Jahr. *EMBRASILME* stärkte ferner die Figur des Regisseur-Produzenten. Dieser Filmemacher konnte ungeachtet seines bisherigen finanziellen Erfolgs vom bekannteren Lustspielfilmproduzenten bis zum Ex-Regisseur des *Cinema Novo* alles sein und drehte folglich manchmal sogar einen *blockbuster*. Aber er hatte sein eigenes Marktsegment, und dies war einer der Faktoren, die zur Schließung von *EMBRASILME* beitrugen.<sup>8</sup> Übrigens ist es – auch wenn wir keine genauen Daten haben – wahrscheinlich, daß diese Politik den größten Teil der Produktionen auf wenige Unternehmen konzentrierte, eine Tendenz, welche sich schon bei der Gründung des *DIP* abzeichnete.

Man kann sagen, daß in beiden Diktaturen der Zentralisation der politischen Macht die Zentralisierung der Macht der Zeichen entsprach, deren Kontrolle dazu beitrug, die Verbreitung anderer Meinungen zu verhindern, indem ein ideologisch homogenes Klima geschaffen wurde, besonders seit der Gründung des *DIP* und in der Nach-*AI-5*-Ära.

Angesichts des hier Ausgeführten muß man resümieren, daß die Einflüsse des kulturellen Erbes und der angestrebten Bewilligungen zwar dem Interesse der wichtigsten Filmgesellschaften entsprachen, diese aber damit zu einem Modell der staatlichen Oberherrschaft wurden und diese stärkten.

## Die Demokratie

Es ist wahr, daß das *DIP* in allen Bereichen der Kultur und der Information auch Zensur ausübte. Im Umfeld der den Film betreffenden Aktivitäten aber kann die Abteilung für Film und Theater (*Divisão de Cinema et Teatro*) in Verbindung mit dem Nationalen Filmrat kaum verglichen werden mit der Wirkung von *EMBRASILME* und *CONCINE*, die niemals für Zensur zuständig waren, und man muß feststellen, daß diese beiden das Ende der Diktatur überlebten. Das *DIP* verwandelte sich noch vor dem Sturz von Gétúlio Vargas in das Nationale Informationsamt (*Departamento Nacional de Informações*) und wurde erst Ende 1946 abgeschafft. Immerhin wurden verschiedene seiner Zu-

---

<sup>8</sup> Campos, Renato Márcio Martins de: *Cinema brasileiro: ciclos de produção de mercado*: Carla Camurati: um referencial de mercado para o cinema da retomada, Dissertação de mestrado em Comunicação e Mercado, Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero, São Paulo, 2003, S. 55. – Es soll hier nicht eindeutig geklärt werden, warum *EMBRASILME* in Schwierigkeiten geraten ist. Es gibt viele mögliche Gründe: interne Streitigkeiten, die Neubesetzung der Firmenleitung, das Versäumnis, neue Medien, wie Video, zu bedienen, der Anstieg der Vertriebskosten, eine kreative Krise, das Verfehlen des Publikumsgeschmacks, die Versuche des nordamerikanischen Kinos, die Unterstützung für das brasilianische Kino zu untergraben etc.

ständigkeiten auf andere Organe übertragen, und nicht auf solche Institutionen, die als Strukturen der neuen Herrschaftsform bereits existierten. Was *EMBRA-FILME* angeht, so wurde ihre Zuständigkeit auf mit dem Filmwesen verbundene Aktivitäten beschränkt, und *CONCINE*, ein Kollegialorgan mit eigener Entscheidungsbefugnis, das normierte, kontrollierte und überwachte, aber keine Verbindung mit der Zensur besaß, wurde erst mit dem Amtsantritt des neoliberalen Präsidenten Fernando Collor De Mello (1990) aufgelöst, womit ein Zeitabschnitt begann, den wir weiter unten analysieren werden.

In der Zeit nach der Varga-Diktatur gab es an Filmgesellschaften die *CINÉDIA* und die *ATLÂNTICA*, welche das *Cinejournal*, eine Wochenschau von im Sinn der Regierung erzieherischem Charakter machte, und danach, ab 1949 die *VERA CRUZ* (*Companhia Cinematographica Vera Cruz – Empresa Produtora CMC*), die 1950 gegründete *MARISELA*, und *MULTIFILMES S.A.* ab 1954. Die Vermehrung der Produktionsgesellschaften für Kinofilme täuscht, denn das Filmwesen geriet in eine Krise. Die Erklärungen hierfür sind höchst unterschiedlich, weisen aber tendenziell immer auf die Dominanz ausländischer, d. h. US-nordamerikanischer Filme in den Kinos als Hauptproblem des brasilianischen Films hin. Daraufhin wurden zwei Kongresse veranstaltet, der 1. und der 2. Nationalkongreß des brasilianischen Kinos (1952 bzw. 1953), zugleich entstand eine Reihe von Studien, die weitere Fragestellungen erörterten und herausarbeiteten. Von der Regierung wurden nur wenige Vorschläge eingebracht, so die Steigerung der Quoten für brasilianische Filme im Kinoprogramm. Andere wurden von der ab 1964 herrschenden Militärregierung vorangetrieben oder lediglich übernommen. Was wir hier tatsächlich zeigen wollen, ist, daß als Folge der auf dem 2. Nationalen Filmkongreß geführten Debatten 1955 die Kommunale Filmkommission der Stadt São Paulo (*Comissão Municipal de Cinema*) geschaffen wurde, ein Organ mit beratendem Charakter. Im gleichen Jahr entstand die Staatliche Filmkommission des Bundesstaates São Paulo (*Comissão Estadual de Cinema CEC*) und – 1956 – die Bundesfilmkommission (*Comissão Federal de Cinema CFC*), welche die Interessen verschiedener Bereiche in sich vereinigte. Die letztgenannte Kommission wurde später in die Studiengruppe der Filmindustrie (*Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica GEIC*) umgewandelt, die dann in einer Anpassung an neue Zeiten der Exekutivgruppe der Filmindustrie (*Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica GEICINE*) Platz machte. Die während der Erörterungen in den verschiedenen Ministerien und Regierungsbüros angehäuften Erfahrungen aktualisierten die Struktur der mit Film befaßten Organe.

Untersucht man die demokratische Epoche vor dem Umsturz von 1964, so muß man betonen, daß es die Kongresse der 1950er Jahre waren, die als Anre-

gung für den 3. von 2000, den 4. von 2002 und den 5. Kongreß von 2003 dienen; das heißt, daß es eine deutliche Absicht zur Weiterführung dessen gab, was während der demokratischen Epoche vor dem Staatsstreich des Militärs geplant gewesen war. Man muß ferner hervorheben, daß das US-amerikanische Kino sich erneut mit Macht aufdrängte – gerade während der demokratischen Epoche. Laut Roberto Farias

wurde der Einfluß des ausländischen Kinos wesentlich stärker, als man zur Demokratie zurückkehrte. Die 'Industrie zum Erwerb von Verfügungen korrupter Richter'<sup>9</sup> bevorzugte das ausländische Kino gegenüber dem brasilianischen. Man ließ gerichtlich die Geschäfte von *EMBRAFILME* untersuchen, den Anteil ihrer Filme am Programm, den Eintrittskartenverkauf, und so schloß man den Belagerungskreis um die Firma herum. Und indem man *EMBRAFILME* erstickte, sie daran hinderte, an Mittel zur Entwicklung des brasilianischen Kinos zu kommen, blieb die Konkurrenz unbehelligt und wurde dabei unterstützt, den brasilianischen Film zu ersticken.<sup>10</sup>

Eine weitere Parallele ist die Schaffung der Exekutivgruppen. Der Vorschlag, die Exekutivgruppe zur Entwicklung der Filmindustrie (*Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica GEDIC*) in ähnlicher Weise wie die *GEICINE* zu installieren, ging übrigens von einer Filmkommission aus. Die *GEDIC* war Vorläufer der heutigen Film-Nationalagentur (*Agência Nacional do Cinema ANCINE*) aus dem Jahr 2001, deren leitender Direktor der ehemalige *Cinema Novo*-Filmemacher Gustavo Dahl ist.

Die Schaffung der *ANCINE* ermöglichte die Restrukturierung der Aktivitäten der dem Kulturministerium beigeordneten Abteilung für Audiovisuelles (*Secretaria do Audiovisual*), die sich durch Effektivität abhob und allmählich auf das Verfahren zur Herausbildung der kulturellen Aktivitäten im eigentlichen Sinn konzentrierte.<sup>11</sup>

Es ist zu erwarten daß die *ANCINE* sich in eine Nationalagentur für Film und Audiovisuelles (*Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual ANCINAV*) verwandelt, das heißt in eine Behörde mit einer Zuständigkeit ähnlich der von *EMBRAFILME* und *CONCINE*; die jetzt auch das Audiovisuelle einschloß.

Interessanter ist es zu beobachten, wie verschiedene, zuvor abgeschaffte Instrumente wiederkehrten, um wieder angewendet oder zumindest angedacht zu werden. Doch zuvor bedarf es einer kurzen Retrospektive auf das, was zu Beginn der Regierung von Fernando Collor De Mello 1990, geschehen ist.

<sup>9</sup> *Indústria de liminares*. Informelle Geschäftskreise, die sich zur Durchsetzung von wirtschaftlichen Zielen von korrupten Richtern entsprechende Verfügungen ausstellen ließen.

<sup>10</sup> Farias, Roberto: a.a.O. (o. Anm. 4).

<sup>11</sup> *Cultura no Brasil*, 2001.

### Auflösungen durch den Staat

Sobald die Regierung Collor De Mello im Amt war, löste sie verschiedene mit dem kulturellen Schaffen befaßte Behörden auf, wie das Ministerium für Kultur (gegründet 1985), das lediglich 5 % des brasilianischen Staatshaushaltes verwaltete, die Brasilianische Filmstiftung (*Fundação do Cinema Brasileiro*, gegründet 1987), die neben der Veranstaltung von Festivals und der Verleihung von Preisen auch Forschungen durchführte sowie die Filmkonservierung und die Berufsausbildung einführte, die *CONCINE* (gegründet 1976), welche die Film- und Video Aktivitäten regelte, und die *EMBRAFILME* (gegründet 1969), die für die Finanzierung, den Vertrieb und die Vorführung brasilianischer Filme zuständig war.

Des weiteren hob die Regierung Collor de Mello die steuerlichen Anreize für kulturelle Aktivitäten auf, welche das Gesetz 7505 von 1986 – besser bekannt als Sarney-Gesetz (*lei Sarney*) – eingeführt hatte. Es sah einen Ausgleich zwischen Steuerbefreiung der Unternehmen und in Kulturelles investierten Mitteln vor, wobei Unternehmen bis zu 70% der Projektkosten selbst aufbrachten, während die übrigen 30% dem Kulturproduzenten zur Last fielen.

In dem so entstandenen Vakuum schuf man ein Kultursekretariat (*Secretaria da Cultura*). In Wahrheit gab der Staat seine Rolle als Schiedsrichter in den vielen kulturpolitischen Debatten auf, ohne jedoch eine Politik vorzuschlagen, die Vorstellungen für eine kulturelle Entwicklung ausgewiesen hätte.

Die Folgen waren verhängnisvoll und traten unmittelbar ein: Die Filmproduktion in Brasilien war quasi vollständig paralysiert; die Daten vom Filmmarkt wurden nicht einmal mehr ermittelt, was den Überblick über das Filmmarktgeschehen außerordentlich beeinträchtigte.<sup>12</sup> Die Vereinbarungen über Koproduktionen und über die Integration des iberamerikanischen Kinos mittels eines gemeinsamen Marktes verschwanden in der Schublade.<sup>13</sup> Auf dem Videomarkt wurde das Autorenrecht verwässert, und bei mangelnder Kontrolle begann die Produktpiraterie zu wachsen, so daß die Verluste sich 1996 auf insgesamt 100 Millionen US-\$ beliefen.

Im März 1991, als der damalige Kultursekretär Ipojuca Pontes durch Sérgio Paulo Rouanet ersetzt wurde, witterten die mit dem Kulturschaffen verbundenen Kräfte die Chance, vereint bei der öffentlichen Hand vorzusprechen und

---

<sup>12</sup> Heute gibt es von seiten der Regierung Bemühungen, diese Lücke wieder zu schließen, aber die Internet-Seite des Ministeriums für Kultur wird mit Daten aus verschiedenen Quellen gespeist, was oftmals zu widersprüchliche Informationen führt.

<sup>13</sup> Später wurden verschiedene Vereinbarungen geschlossen oder wieder aufgenommen.



suchten nach Maßnahmen, die das Kulturschaffen unterstützen sollten. Aber obgleich eine in den brasilianischen Kongreß eingebrachter Vorlage dem vereinten Bemühen von Filmfachleuten, Videoproduzenten, Produzenten, Direktoren von Cinematheken wie auch von Kinobesitzern ausging, wurden 11 ihrer 32 Artikel durch Veto verhindert, als sie vom brasilianischen Präsidenten gebilligt werden sollte (Gesetz 8.401/92).

In Bezug auf das Impeachment gegen Fernando Collor De Mello ist als merkwürdig festzuhalten, daß Itamar Franco, der statt seiner Präsident wurde, ein neues Gesetz – Nr. 8685/93, besser bekannt als Gesetz über Audiovisuelles (*Lei do Audiovisual*) – wieder einführte, das nur geringe Modifikationen gegenüber dem früheren Gesetz aufweist und viele der von Collor De Mello mit dem Veto belegte Maßnahmen wieder einführte; Unter anderem wurde das Ministerium für Kultur wieder eingerichtet. Unter den wieder geltenden Artikeln ist am bekanntesten jener, der die steuerlichen Anreize betrifft.

### *Der „Neubeginn“ der Produktion*

Nun, mit dem Ausscheiden des Staates kam der Niedergang für einen Teil des Kinos in Brasilien. Der „Neubeginn“ soll also der Wiedererlangung der Produktionskapazität dienen. Der „Neubeginn“ der Filmproduktion ist den Anreizen zu verdanken, die das „Gesetz über das Audiovisuelle“ bot, vor allem den Vorschriften, welche den Verzicht auf einen Teil der geschuldeten Steuer, bemessen nach der Investition in die Filmproduktion, vorsah.

Nach dem „Gesetz über das Audiovisuelle“, wonach die steuerlichen Anreize lediglich bis zum Jahr 2003 vorgesehen waren (allerdings verlängert bis 2006), reichte der Regisseur sein Filmprojekt beim Minister für Kultur ein. Dieser bestätigte die Finanzierungsquoten, die auf dem Kapitalmarkt mit Dividenden ähnelnden Zinsbeteiligungsrechten aufzunehmen waren. Mit dem amtlichen Bescheid in der Hand begann der Regisseur Unternehmen und Banken zu suchen, um ihnen sein „Produkt“ zu verkaufen.

Aus der Sicht des Investors ist der Unterschied der, daß die Unternehmen nach dem „Gesetz über das Audiovisuelle“ 100 % der in die Filmproduktion investierten Summe bis zu einem gewissen Prozentsatz der Steuerschuld absetzen können, während nach dem „Gesetz Rouanet“ die Steuerminderung anteilig ist. Ferner werden – im Gegensatz zum „Gesetz über das Audiovisuelle“ – nach dem „Gesetz Rouanet“ die Unternehmer nicht zu Teilhabern am Produktionsergebnis; sie liefern lediglich das, was man als „kulturellen Beitrag“ zu be-

zeichnen gewohnt ist.<sup>14</sup>

Man muß also berücksichtigen, daß noch 1991 der vorrangige Impuls zum Ankurbeln der Filmproduktion sich aus den Gesetzen der Kommunen und der Einzelstaaten ergab; bis 1995 wurden nahezu 80 % der Steuervergütung nach den Bundesgesetzen nicht in Anspruch genommen.

Um den Neubeginn der Filmproduktion zu fördern; schuf man daher ab 1995 verschiedene Filmpreise, wie den „Resgate“, der sich 1996 auf R\$ 20 Millionen belief, die aus Initiativmitteln der alten *EMBRASILME* kamen, ferner Kreditlinien für die Entwicklung audiovisueller Projekte mit kleineren Darlehen von bis zu R\$ 80.000. Ein weiteres, im „Gesetz über das Audiovisuelle“ vorgesehenes Instrument zur Stimulierung der Filmproduktion ist die Möglichkeit einer Kooperation mit den „Großen“; wir kommen darauf noch zurück.

Man kann also resümieren, daß sich in den 90er Jahren eine neue Beziehung zum Staat herausbildete, dem es mittelbar zukam, die Filmproduktion zu stimulieren. In der Tat ist es der Staat, der eigentlich – auf krummen Wegen wie ein Mäzen neuer Art – die audiovisuelle Produktion finanziert; dabei ist zu berücksichtigen, daß viele der Unternehmen, die Unterstützungen bei kulturellen Aktivitäten gewähren, dem Staat gehören: *Petrobrás*, *Banco do Brasil*, *BANESPA*, *EMBRATEL*, *TELEBRAS*, *TELESP*, *TELEMIG* und *TELERJ*, und weitere. Im Jahre 1997 gab es elf Staatsfirmen unter den zwanzig größeren Investoren, die sich des „Gesetzes Rouanet“ bedienen. Mit anderen Worten: Wer die Filmproduktion finanzierte, war der Steuerzahler, obgleich der Ruhm der Privatinitiative gezollt wurde. Es gab zwar die Vormundschaft des Staates und seiner Kommissionen, welche die staatlicher Unterstützung würdigen Filme auswählten, nicht mehr, dafür zählte nun nur noch die Fähigkeit des Produzenten, auf ein steuerzahlendes Unternehmen zurückgreifen zu können, das seinerseits kein Risiko zu tragen hatte.

### *Die Rezeption*

Auf der Seite der Rezeption, also des Verleihs und der Kinovorführung lassen sich gleichfalls große Veränderungen feststellen, wenn man die 50er Jahre mit den 90er Jahren vergleicht. Die Statistiken zeigen, daß das Publikum sich bis

---

<sup>14</sup> Anfänglich betrug der Prozentsatz der maximalen Minderung der Steuerschuld für – nach dem „Gesetz über das Audiovisuelle“ zugelassene – juristische Personen 1 %. Drei Jahre später erhöhte man den Satz aber auf 3 % (Gesetz 9323), und derzeit beläuft er sich – bezogen auf die steuerlichen Anreize, welche das „Gesetz Rouanet“ erlaubt – auf 4 % und 6 %.

zum Jahre 1984 etwa doppelt so viele brasilianische Filme wie ausländische angesehen hat.<sup>15</sup> Der Gewinn der Verleiher ausländischer Filme hing aber von der Zahl vertriebenen Filmen ab. Es läßt sich folglich feststellen, daß der Widerstand der Kinobesitzer gegen die Vorführung brasilianischer Filme während dieser ganzen Zeit ist also nicht eine Folge des fehlenden Publikums für brasilianische Filme war, sondern eine des brasilianischen Verleihsystems.

Die Zahl der Kinos in Brasilien ist gering im Verhältnis zur Größe des Landes. Gegenwärtig gibt es nur in rund 8 % der brasilianischen Kommunen Filmtheater; ihre Zahl beläuft sich auf rund 1.800, was deutlich unter den 3.276 Filmtheatern des Jahres 1975 liegt und wenig über der des Jahres 1922 mit 1.439 Filmtheatern. Diesen Rückgang gibt es nicht nur in Brasilien; In verschiedenen anderen Ländern wurden ebenfalls Filmtheater geschlossen, obgleich einige von ihnen, mit einer weit kleineren Bevölkerung als Brasilien, heute im Verhältnis zu dieser mehr Filmtheater haben. Es gab schon vor den 1980er Jahren eine Tendenz zum Rückgang der Zahl der Filmtheater, die sich aber verstärkte, als in dieser Zeit die Videokassette auf dem Markt erschien und sich die Zahl der Videoverleiher in Brasilien stark erhöhte (von 200 in 1982 auf 12.528 in 1998). Wichtiger als die Konkurrenz von Video ist für den Rückgang der Zahl der Filmtheater wegen ausbleibender Zuschauer allerdings die Wirtschaftskrise in Brasilien, die alle Produktionsbereiche drastisch beeinträchtigte.

Ein anderer, mit der Krise verbundener Umstand, der den Rückgang der Zuschauerzahl erklärt, war die Verlegung der Filmtheater aus den Zentren sowie den Randgebieten der großen Städte – die in diesen Jahren einen Niedergang erlebten – in Einkaufszentren; damit verbunden war eine beträchtliche Erhöhung der Eintrittspreise, die sich die einfacheren Bevölkerungsschichten, die immer das vorrangige Publikum brasilianischer Filme gebildet hatten, nicht mehr leisten konnten. Gab es 1975 noch 275 Mio. Zuschauer, so war diese Zahl 2001 auf 74.884.491 gefallen. Nun, nachdem die wirtschaftliche Stabilität, die durch den „Realplan“ (*Plano Real*) der Regierung Fernando Henrique Cardoso 1994 in die Wege geleitet worden war, die Rückkehr der Zuschauer erleichtert hat, tut sich die brasilianische Filmproduktion immer noch schwer, wieder soviel Publikum anzuziehen, wie sie während der 1970er Jahre hatte.

Die Zuschauerzahlen in den Filmtheatern gingen gegenüber den vorausgegangenen Dekaden – wie wir vermerkt haben – stark zurück, und dies war ebenso ein weltweites Phänomen wie die Eröffnung von Filmtheatern des neuen Typs Multiplex durch ausländische Investorengruppen. Für Brasilien wich-

---

<sup>15</sup> Relatório de Atividades do CONCINE, Segundo Semestre de 1988.

tig waren vor allem zwei Unternehmen, *CINEMARK* und *NATIONAL AMUSEMENT*; dabei handelt es sich bei der erstgenannten um eine nordamerikanische Kinokette, welche den brasilianischen Markt mit 272 Filmtheatern jetzt schon dominiert; bis Ende 2004 sollte sich diese Zahl auf 300 erhöhen.

Es gibt also zum ersten Mal ein spürbares Interesse ausländischer Investoren an Brasilien, und dies ist hauptsächlich in der Geldstabilität und in den gegenwärtigen hohen Eintrittspreisen, die sich gegenüber den 80er Jahren vervierfacht haben, begründet. Der durchschnittliche Eintrittspreis, der sich anfangs der 80er Jahre auf etwa 0,59 US-\$ belaufen hat, beträgt heute circa 2,30 US-\$. Diese Erhöhung bedeutet, daß jede heute verkaufte Eintrittskarte sozusagen 4 Kartenverkäufen zu Beginn der 80er Jahre entspricht. Es ist offensichtlich, daß diese Situation das Publikum der einfacheren Schichten und damit die hauptsächlichlichen Zuschauer der brasilianischen Filme abschreckt. Deswegen und weil die Multiplex-Kinos kein Interesse an der lokalen Filmproduktion haben, richten sich ihre Werbung und ihre Ausstattung an den kaufkräftigen Zuschauer, etwa mit Angeboten in den Foyers der Filmtheater wie Schnellimbiß oder Läden usf. Schließlich ist festzustellen, daß dort, wo solche Komplexe entstanden, eine tödliche Konkurrenz zu den traditionellen „Straßenkinos“ (*salas de rua*) entstand; diese wurden allmählich leer.

Ein weiterer Grund, weshalb die US-Gruppierungen beschlossen, im Ausland zu investieren, ist, daß die Nachfrage in den USA nicht mehr gesteigert werden kann, und so bleibt ihnen u.a. Lateinamerika als vielversprechendes Absatzgebiet, auf dem Brasilien, Mexiko und Argentinien die aussichtsreichsten, größten Märkte sind. Sogar die traditionellen Vertriebsgesellschaften in Brasilien sind im Begriff, sich zu verändern, um zu überleben, wie beispielsweise der 1917 gegründete *Severiano Ribeiro*-Konzern, der sich zwecks Wachstum mit *UNITED CINEMAS INTERNATIONAL (UCI)* zusammenschloß.

Man darf aber auch nicht übersehen, daß unabhängige Rezeptionsformen wie Filmclubs, die sich an ein anspruchsvolles und intellektuelles Publikum wenden, relativ erfolgreich sind. In jedem Fall ist der – von 0,1 auf 4 % gestiegerte Anteil des brasilianischen Kinos an den verkauften Eintrittskarten noch ungenügend, um eine Filmindustrie zu unterhalten, und ist, gemessen an den 33 % der 70er Jahre, als mäßig anzusehen.

### *Produktionsanreize in der demokratischen Periode*

Kehren wir zum Vergleich zwischen den politischen Epochen zurück, so fällt auf, daß angesichts der Situation, in der sich Filmproduktion und -verleih befanden, die Filmfachleute keine innovativen Vorschläge hatten. Im Gegenteil

werden in der gegenwärtigen demokratischen Epoche alte Mittel zum Stimulieren des brasilianischen Kinos wiederaufgelegt und durchgedacht. Obwohl die Marktsituation sich substantiell verändert hat, gibt es also nach wie vor:

1. den Billetzuschlag, der von verschiedenen Filmfachleuten erörtert und verteidigt wird. Ursprünglich in der Stadt São Paulo im Jahr 1955 eingeführt, hielt er sich bis 1974. Er stellte eher einen Ausgleich für Verluste aus der Ende der 40er Jahre erfolgten Fixierung der Eintrittspreise dar; er war also ein die Einkünfte ergänzender Mechanismus, der auf Erfahrungen in Italien, Frankreich und anderen Ländern beruhte und als eine der Hauptmaßnahmen der Filmpolitik angesehen wurde.
2. die Anreize zur Koproduktion. Im Jahr 1962 berechtigte ein auf die *GEICINE* zurückgehendes Gesetz die Importgesellschaften ausländischer Filme, 40 % der auf die Produktion brasilianischer Filme aufgewendeten Kosten von der Einkommenssteuer abzusetzen, wobei sie sich untereinander oder mit anderen nationalen oder internationalen Filmproduzenten zusammenschließen durften.<sup>16</sup> Dieser Anreiz führte zu Auseinandersetzungen während der 1960er Jahre. Man behauptete, daß der Anreiz zur Koproduktion die unabhängige Filmproduktion benachteilige, das „brasilianische“ Kino „entnationalisiere“ und die Durchschnittskosten der internen Produktion erhöhe. Diese Kritiken haben die heute triumphierende Globalisierung nicht einmal erahnt! Das „Gesetz über das Audiovisuelle“ bot die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit den großen US-amerikanischen Filmgesellschaften, die zu einer Steuerminderung von 70 % auf die 25 % Einkommenssteuer berechtigte, welche auf die Gewinnüberweisungen der ausländischen Filmverleiher zu zahlen war. *COLUMBIA PICTURES* bediente sich dieser Bestimmung bei den Aufwendungen für mehr als 8 Filmprojekte, darunter der Film *O que é isso companheiro?*, bei dem sie ein Drittel der Produktionskosten zu tragen hatte.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. Gesetz 4.131/62, das die Verwendung ausländischen Kapitals und den Kapitalexport regelt, und das in seinem Art. 45 eigens auf die Gewinnübertragung bei importierten Filme eingeht, und den Erlaß 52.405/63, der die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz enthält und dem Steuerpflichtigen ermöglicht, 40 % der 40-prozentigen Steuerrückzahlung in die brasilianische Filmproduktion zu investieren. Bei Nichtverwendung binnen 36 Monaten verfiel der Betrag zugunsten des brasilianischen Fiskus. Nach Schaffung des *INC* floß der Betrag, falls er innerhalb von 18 Monaten nicht verwendet worden war, an dieses Organ. Die Maßnahme erstreckte sich auch auf ins Ausland gerichtete Zahlungen für zu Fixpreisen importierte Filme (Verordnung – *Decreto-Lei* – 43/66). Als 1969 die *EMBRAFILME* geschaffen wurde, hatte der Steuerpflichtige nicht mehr die Möglichkeit, sich mit einem brasilianischen Produzenten zu assoziieren, und der Betrag wurde zu einer Einnahme des Unternehmens (*Decreto-Lei* 862/69).

<sup>17</sup> Dieser Mechanismus wurde vermehrt angewendet seit der Vorläufigen Maßnahme (*Medida Provisoria* – *MP* –) 2.228-1/01, genau genommen ab 2002, denn der Art. 32 sah einen Steuer-

3. die „Abgabe für die Entwicklung der nationalen Filmindustrie“ (*Contribuição para o desenvolvimento da indústria nacional*), Diese Abgabe war in dem Dekret enthalten, welches 1966 das *Nationale Filminstitut* schuf, in einem Augenblick, in dem die Militärs das Filmwesen neu gliederten. Neben den Haushaltsmitteln bildete diese Abgabe die Haupteinnahme des neuen Organs. Sie wurde jährlich fällig und anhand der Filmlänge der für die kommerzielle Filmvorführung in Kino und Fernsehen bestimmten Kopien berechnet, unterschiedslos für brasilianische und ausländische Filme, und sie bedeutete für den Filmimporteur eine beträchtliche Erhöhung der Kosten. Die sich aus dieser „Abgabe“ ergebenden Mittel waren vor allem für die Prämierung (abhängig vom Ertrag) und die Finanzierung brasilianischer Filme bestimmt; Das bewirkte, daß der Produzent die Abgabe nur dann zahlte, wenn er einen solchen Preis erhielt. In den 90er Jahren sahen die mit dem Kulturschaffen befaßten Kräfte darin eine Möglichkeit, sich gemeinsam an die öffentliche Hand zu wenden im Hinblick auf Maßnahmen zur Unterstützung des kulturellen Schaffens. Als eine solche Maßnahme schlugen sie eine Abgabe zugunsten der Entwicklung der brasilianischen audiovisuellen Industrie vor, welche aus einem Aufschlag von 5 % auf jeden Vertrag über eine werbewirksame audiovisuelle Produktion finanziert werden sollte. Hätte es ihn bereits zuvor gegeben, so wäre der Aufschlag für die Entwicklung der nationalen Filmindustrie für ausländische Produktionen sowohl von ausländischen Produzenten, als auch von den brasilianischen Produktions- und Verleihabteilungen gezahlt worden: Jetzt käme, was früher die Zuschüsse der abgeschafften *PROCINE* finanziert hatte, einem Sektor zugute, der derzeit auf den internationalen Filmfestivals Preise erhält: der brasilianischen Werbebranche, die – wie der Film *Cidade de Deus* (2002) zeigt – mit Erfolg auch in der Spielfilmproduktion tätig geworden ist.

### *Ergebnis*

Anhand des oben Ausgeführten läßt sich folgern, daß es Parallelen und Kontinuitäten in der Kulturpolitik unter den Diktaturen wie in den demokratischen Perioden gegeben hat. Auch als die Marktsituation sich radikal veränderte, gab es keine filmspezifische Politik – zumindest wurde das, was in anderen Ländern längst selbstverständlich war, in Brasilien nie praktiziert.

---

satz von 11 % – die *Condecine* – neben der zuvor bereits festgesetzten Steuer vor. Damit wuchs der Umfang des aufgrund dieses Mechanismus Abgeführten in bedeutendem Maße.