

**As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da “retomada”**

La política de leyes de incentivos y cine en Brasil de “retomada”

The policy of tax incentives and film policy in Brazil from the nineties

**Marcelo Gil Ikeda**

Professor do Curso de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre pelo PPGCOM da Universidade Federal Fluminense (UFF). Trabalhou na Agência Nacional do Cinema (ANCINE) entre 2002 e 2010. Publicou em 2012 o livro “Lei da ANCINE comentada (MP 2.228-1/01)” e em 2013 o livro “Leis de Incentivo para o Audiovisual” (ambos pela Editora WSET). Desenvolve pesquisa sobre o cinema contemporâneo independente brasileiro, publicando, em 2011, o livro Cinema de garagem: um inventário afetivo sobre o jovem cinema brasileiro do século XXI, em coautoria com Dellani Lima. Em 2014 publicou o livro “Cinecasulofilia” (Editora Substância).

Contato: marceloikeda@gmail.com

Artigo recebido em: 09/07/2015 e aprovado em 30/08/2015.

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é analisar o perfil das políticas públicas para o setor cinematográfico implementadas no Brasil a partir dos anos noventa, baseadas nos mecanismos indiretos de fomento, através de renúncia fiscal, expressas no binômio Lei Rouanet/Art. 1º da Lei do Audiovisual. Em seguida, busca-se averiguar suas limitações para atingir os pressupostos industrialistas de sua implementação, investigando as medidas utilizadas em defesa do aprofundamento dessas políticas, como a criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE).

Palavras-Chave: Política cinematográfica; Lei do Audiovisual; ANCINE

### **Resumen**

El objetivo de este trabajo es analizar el perfil de las políticas públicas para la industria del cine implementado en Brasil desde los años noventa, sobre la base de mecanismos indirectos de desarrollo a través de recortes de impuestos, expresado en el binomio Rouanet / Art. 1 de la Ley Audiovisual. Luego trata de determinar sus limitaciones para alcanzar los industriales supuestos de su aplicación, investigando las medidas utilizadas en defensa de la profundización de estas políticas, como la creación de la Agencia Nacional de Cine (ANCINE).

Palabras Clave: Política de Cine; Ley Audiovisual; ANCINE

### **Abstract**

The aim of this paper is to analyze the profile of public policies for the film industry implemented in Brazil since the nineties, based on indirect mechanisms of development through tax breaks, expressed in Law Rouanet / Art. 1 of the Audiovisual Law. Then seeks to ascertain its limitations to achieve the industrialists assumptions of its implementation, investigating the measures used in defense of deepening these policies, such as the creation of the Brazilian National Cinema Agency (ANCINE).

Keywords: Film policy; Audiovisual Law; ANCINE

## Introdução

Em março de 1990, o Presidente Fernando Collor de Mello anunciou um pacote de medidas que pôs fim aos incentivos governamentais na área cultural, extinguindo diversos órgãos, entre eles, o próprio Ministério da Cultura, transformado em uma secretaria do governo. Na esfera cinematográfica, houve a liquidação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), do Conselho Nacional de Cinema (Concine) e da Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), que representavam o tripé de sustentação da política cinematográfica em suas diversas vertentes.

Paulatinamente, após reações da sociedade civil e do setor cinematográfico, houve a reconstrução dos mecanismos estatais de apoio à atividade cinematográfica. Em dezembro de 1991, houve a publicação da Lei nº 8.313/91, a chamada Lei Rouanet, que estabeleceu o PRONAC (Programa Nacional de Apoio à Cultura). No ano seguinte, já no Governo Itamar Franco, foi criada a Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual, no restabelecido Ministério da Cultura. Nos Governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, houve a consolidação de uma política cinematográfica baseada no modelo de incentivos fiscais. Em 1993, houve a publicação de uma lei específica para a atividade audiovisual, a Lei nº 8.685/93, conhecida como Lei do Audiovisual, que na verdade era uma versão ampliada dos artigos vetados pelo Presidente Collor na Lei nº 8.401/92 (CATANI, 1994). De forma análoga, a própria Lei Rouanet surgiu como aperfeiçoamento de um antecedente, a Lei Sarney (1986-1990), que estabeleceu a renúncia fiscal para a cultura.

O apoio do Estado aos projetos cinematográficos passava a ocorrer numa nova base, num modelo distinto do ciclo anterior, com a criação dos mecanismos de incentivo, baseados em renúncia fiscal, em que as empresas privadas realizam o aporte de capital num determinado projeto, sendo que o valor é abatido – parcial ou integralmente – no imposto devido pelas empresas (CESNIK, 2002). Desta forma, o Estado continuava sendo o indutor do processo de produção cinematográfica, mas introduzia os agentes privados como parte intrínseca desse modelo. O Estado passava a agir no processo de desenvolvimento do audiovisual brasileiro de forma apenas indireta, estimulando a ação privada, e não mais intervinha diretamente no processo econômico, produzindo ou distribuindo filmes. Apesar de os recursos em última instância permanecerem oriundos do Estado, a decisão de investir e a escolha dos projetos partiam de empresas privadas, cujo negócio muitas vezes sequer estava relacionado à atividade audiovisual. Este modelo, baseado em renúncia fiscal, de um lado era uma resposta às acusações de clientelismo na escolha dos projetos financiados pela Embrafilme (AMANCIO, 2000), mas por outro, deve ser visto de uma forma mais ampla: era a representação dos anseios de um certo grupo de poder, que defendia um projeto industrialista para o cinema brasileiro, preocupado em reconquistar um mercado interno que

rapidamente passou a ser plenamente ocupado pelo cinema hegemônico. Em 1992, apenas 3 filmes nacionais foram lançados comercialmente, e durante três anos a participação dos filmes nacionais foi inferior a 1% (ALMEIDA E BUTCHER, 2003).

O objetivo deste artigo é analisar os pressupostos e as características desse modelo de política pública implementado a partir dos anos noventa, baseado em renúncia fiscal. Apesar de em vigor até o presente, é preciso destacar que esse modelo, central no financiamento da produção cinematográfica, foi complementado com o retorno do fomento direto automático, a partir da criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), com a Lei 11.437/06. O aumento de recursos destinados ao FSA, especialmente devido à mudança de critérios para a arrecadação da Condecine a partir de 2011, fez com que se tornasse a principal fonte de recursos para o audiovisual brasileiro, tornando o fomento indireto uma modalidade complementar, mas ainda com sua importância.

### **A Lei Rouanet e o Art. 1º da Lei do Audiovisual**

A base desse modelo ocorreu com dois mecanismos de incentivo fiscal, baseados em fomento indireto: o “mecenato” da Lei Rouanet e o Art. 1º da Lei do Audiovisual.

A Lei Rouanet criou uma nova estrutura programática para o apoio estatal às atividades culturais, estabelecendo o Pronac (Programa Nacional de Cultura), baseado na complementaridade de três mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Ficart (Fundos de Investimento Cultural e Artístico) e o “incentivo a projetos culturais”, também conhecido como “mecenato”. Os três mecanismos funcionam a partir de gradações no efetivo aporte de recursos estatais, segundo as perspectivas comerciais do projeto, de modo que quanto maiores as perspectivas comerciais da obra, menor o percentual de dedução fiscal por parte do patrocinador ou doador. O Ficart funcionaria como um fundo de investimentos, que estimularia a participação do mercado mediante a aquisição de quotas representativas de direitos, com a participação da Comissão de Valores Mobiliários, para projetos com fins essencialmente comerciais, típicos das indústrias culturais. O “incentivo a projetos culturais”, baseado em renúncia fiscal, estipula diferentes percentuais de dedução fiscal, dependendo da natureza jurídica do agente e do tipo de aporte (doação ou patrocínio), e ainda, das perspectivas de visibilidade do segmento cultural apoiado (a diferença entre Art. 18 e Art. 25).

Apesar de a Lei Rouanet prever a complementaridade entre os três mecanismos, o mecenato privado acabou se tornando a principal forma de apoio pela Lei

Rouanet, em contraposição ao raquitismo do Fundo Nacional de Cultura e a não implementação dos Ficarts. Na prática, portanto, a Lei Rouanet na maior parte das vezes acabou sendo vista simplesmente como sinônimo do mecanismo do mecenato, na modalidade de apoio a projetos audiovisuais com isenção fiscal.

Aprovada em 1993, a Lei do Audiovisual representou um “plano de urgência” para a recuperação do cinema brasileiro, em intensa crise no início dos anos noventa, com uma participação de mercado inferior a 1% (ALMEIDA E BUTCHER, 2003). Como um longa-metragem cinematográfico necessita de um maior volume de investimento e sua realização se estende por um período de tempo mais longo, a Lei Rouanet produziu resultados pouco perceptíveis nos anos imediatamente posteriores à sua regulamentação. Dessa forma, buscou-se a aprovação de uma lei específica, que oferecesse a possibilidade de um ingresso de recursos imediato na atividade, de forma a interromper uma espiral crescente de definhamento.

Dessa urgência pode-se entender o aparente paradoxo dessa lei: apesar de o setor audiovisual possuir nitidamente maiores possibilidades de retorno financeiro e de visibilidade da marca institucional para os incentivadores, o abatimento no imposto de renda a pagar por meio desse mecanismo chega a ser superior a 100%, ou seja, a dedução fiscal excede o valor efetivamente aportado. Esta regra, inclusive, fere os princípios da Lei Rouanet, que, apresenta percentuais de dedução decrescentes quanto maiores forem as possibilidades de retorno comercial da obra, chegando, inclusive, a criar uma distinção entre dois artigos – Art. 18 e Art. 25 – possibilitando que projetos com menores possibilidades comerciais (no caso do audiovisual, projetos de curta e média metragem, difusão e preservação de obra audiovisual) obtivessem dedução fiscal integral.

Os valores investidos por meio do Art. 1º da Lei do Audiovisual são integralmente abatidos na declaração do imposto de renda do investidor. No entanto, o Art. 1º possui uma vantagem fiscal adicional: além do abatimento de 100%, o investidor pode incluir os valores aportados como despesa operacional, tornando o abatimento no imposto de renda a pagar decorrente de investimento pelo mecanismo é superior à quantia efetivamente investida.

Além desses dois tipos de benefício fiscal, o investidor pode vincular sua marca ao material promocional da obra, além dos créditos, como na tradicional operação de patrocínio.

Mas, ainda, o aporte de recursos pela Lei do Audiovisual possui um benefício específico para o investidor: ele garante, como retorno do seu investimento, a aquisição de um percentual dos direitos de comercialização da obra. Dessa forma, diferentemente da Lei Rouanet, em que o patrocínio ou doação não pode se reverter em vantagem financeira para o incentivador, no caso do Art. 1º da Lei do Audiovisual, o retorno financeiro existe obrigatoriamente, por previsão

legal.

Desta forma, o Art. 1º da Lei do Audiovisual provocou uma primeira grave distorção na lógica de captação de recursos, que previa, como vimos, percentuais de dedução fiscal decrescentes quanto maiores as possibilidades comerciais de exploração da obra incentivada. No entanto, os longas-metragens cinematográficas – as obras com maior volume de captação pelo Art. 1º da Lei do Audiovisual – passavam a ter um percentual de dedução fiscal (100% com despesa operacional + receitas de comercialização) maior que produtos culturais de nitidamente menos visibilidade comercial, como espetáculos de dança contemporânea, exposição de artes plásticas, etc (que enquadrados pelo Art. 18 da Lei Rouanet têm um percentual de dedução fiscal de 100% mas sem benefícios adicionais).

Essa distorção poderia ser justificada como uma solução de emergência para o cinema brasileiro “despertar do coma”, já que sua participação de mercado era inferior a 1%. Por isso, a Lei definia sua vigência como temporária, por dez anos, até 2003. No entanto, sucessivas prorrogações da vigência do mecanismo fizeram com que, na prática, sua vigência fosse permanente, estando em vigor, atualmente, até 2016.

## **Euforia e Crise**

Os primeiros filmes com recursos captados pelas leis de incentivo fiscal foram lançados comercialmente em 1995, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, que deu continuidade às políticas culturais empreendidas nos governos anteriores, mantendo como base o incentivo via renúncia fiscal. As primeiras reações foram de entusiasmo, especialmente da imprensa, dado o cenário devastador dos primeiros anos da década de noventa. O inesperado sucesso de público de Carlota Joaquina, que, mesmo sem uma distribuidora, atingiu a impressionante marca de mais de 1,5 milhão de espectadores (CAMPOS, 2005), assim como a indicação ao Oscar de Melhor Filme Estrangeiro de O Quatrilho contribuíram decisivamente para a recuperação da autoestima do cinema nacional. O período rapidamente foi rotulado como “a retomada do cinema brasileiro”, embora a expressão contenha inúmeras indefinições quanto ao período considerado e sua abrangência (SCHETTINO, 2002). O número de filmes nacionais lançados comercialmente e sua performance no mercado de salas de exibição teve tímido mas progressivo incremento.

Após esse momento inicial de euforia, o sistema começava a dar sinais de um certo esgotamento, revertendo a tendência de euforia despertada pelos resultados dos primeiros anos. De um lado, os filmes brasileiros que entravam em cartaz não despertaram o resultado esperado, especialmente filmes com gran-

des orçamentos, como *Tieta do Agreste* e *Guerra de Canudos*, que não atingiram o patamar de 1 milhão de espectadores (LOPES, 2001). Em 1998, o país enfrentou os efeitos de uma recessão mundial, provocada pelas crises do sistema financeiro dos “Tigres Asiáticos” e pela moratória russa, despertando uma série de incertezas em relação à estabilidade inflacionária brasileira. Por sua vez, as empresas naturalmente se tornaram mais conservadoras, retraindo seus investimentos. Estava comprovada uma das mais claras limitações do investimento a partir de um mecanismo de incentivo fiscal: sendo proporcional ao imposto de renda pago pelas empresas, era extremamente vulnerável a quaisquer flutuações na economia, sofrendo um impacto imediato num período de recessão (MARSON, 2006).

Na iminência de uma crise institucional, e diante dos gargalos enfrentados pelos mecanismos de incentivo, a classe cinematográfica reuniu-se no III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), realizado em Porto Alegre, entre 28 de junho e 1º de julho de 2000, ou seja, quase meia década após os dois primeiros Congressos. A importância deste Congresso está em reunir diferentes entidades e associações representativas de um amplo escopo de origens, sejam produtores ligados ao cinema industrial e ao cinema cultural, sejam distribuidores e exibidores. Dessa forma, o Congresso assegura sua legitimidade como instância de proposição articulada da classe cinematográfica, composta de suas mais diferentes facetas, englobando diversos agentes em torno de uma cadeia produtiva da indústria cinematográfica (GATTI, 2005). Além disso, o Congresso, ao reunir a classe cinematográfica para a proposição de políticas integradas para o desenvolvimento do cinema brasileiro, retoma a necessidade da articulação política para o enfrentamento desses gargalos, fortalecendo a posição institucional do setor. O discurso de abertura do III CBC, proferido por seu presidente, o cineasta Gustavo Dahl, que já ocupara cargos de destaque em antigos órgãos estatais, como Superintendente de Comercialização da Embrafilme e presidente do CONCINE, foi intitulado: “a re-politização do cinema brasileiro” (CESÁRIO, 2009).

No entanto, o III CBC não atuou no sentido de propor uma crítica sistêmica ao modelo indireto de participação do Estado no apoio às produções cinematográficas. Em relação às leis de incentivo consolidadas, o Relatório Final do III CBC propôs alterações apenas marginais, em geral voltadas apenas para o aumento do percentual de dedução fiscal e para a prorrogação de seu funcionamento, sem propor portanto um questionamento mais aprofundado sobre seu funcionamento, mas, ao contrário, defendendo sua consolidação.

Não tão longe das sombras do cenário de “terra arrasada” do início dos anos noventa, a classe cinematográfica se mobilizava não para substituir uma forma de apoio, reavaliando os rumos da política de incentivos fiscais implementada até aquele momento, mas simplesmente clamava por um aprofundamento da ação do Estado. Assim, uma das principais proposições do III CBC foi “a criação de um órgão gestor, para normatizar, fiscalizar e controlar o cumprimento da

legislação do cinema, tendo como meta principal a auto-sustentabilidade da indústria” (CESÁRIO, 2009). A novidade aqui era que esse órgão gestor precisava ser adaptado às contingências do Governo Fernando Henrique, num contexto de reforma do papel do Estado. No início do novo século, dada a visão do papel do Estado do Governo FHC, não mais era possível a existência de um órgão diretamente interventor na atividade cinematográfica, aos moldes da Embrafilme. Dessa forma, o modelo encontrado para esse órgão gestor era o de uma agência reguladora. Abria-se então caminho para a formação da ANCINE.

### **A ANCINE e a utopia da autossustentabilidade**

O projeto de criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), com a edição da Medida Provisória nº 2.228-1, em 6 de setembro de 2001, representou um passo decisivo para o projeto industrialista, já consolidado pelas diretrizes apontadas no Relatório Final do III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em Porto Alegre em 2000. O principal objetivo da ANCINE seria “promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional” (Art. 6º da MP 2228-1/01). Desde a extinção da Embrafilme, tornava-se o primeiro grande órgão estatal a gerir o mercado audiovisual brasileiro como um todo, responsável não apenas pelo fomento, mas também pela regulação e fiscalização do mercado. No entanto, o foco de atuação da ANCINE não era nitidamente intervencionista, como havia sido na época da Embrafilme. A ANCINE era criada dentro do modelo das agências reguladoras, criadas no Governo FHC pós-privatização, especialmente nos setores de utilidade pública (telecomunicações, energia elétrica, etc.). Transposta para as características específicas do setor cinematográfico, a ANCINE era então um “órgão neutro”, de perfil essencialmente técnico, cuja vocação seria buscar uma isonomia ou um equilíbrio entre as forças de mercado, muito mais do que ser um órgão de desenvolvimento da cinematografia nacional. Durante o Governo FHC, a ANCINE, presidida pelo cineasta Gustavo Dahl, procurou consolidar os mecanismos de incentivo já existentes e promoveu medidas para a sua estruturação interna, em especial a arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), sua principal fonte de recursos.

A formação de um forte órgão central, como a Agência Nacional do Cinema, não contribuiu para uma decisiva atuação do Estado na correção de rumos dessa política, já que foi criada entre diversos paradoxos, que impossibilitaram que o órgão tivesse um poder de fato na implementação de políticas sistêmicas que objetivassem a efetiva ocupação de mercado do produto brasileiro. A ANCINE tornou-se simplesmente uma agência regulamentadora, sem poderes efetivos para intervir no mercado cinematográfico em busca dos seus objetivos defini-

dos por sua própria lei de formação: o desenvolvimento integrado da indústria audiovisual e a busca pela autossustentabilidade do setor. É como se houvesse um insuperável hiato entre as competências da agência e os seus objetivos, conforme definidos pela própria MP 2228-1/01.

Desse modo, os mecanismos de incentivo fiscal, cujas limitações já eram bastante visíveis antes mesmo da criação da ANCINE, continuaram como a principal fonte de financiamento das obras cinematográficas brasileiras. Simplesmente através do fomento, ou de normas expedidas para o aperfeiçoamento da apresentação de projetos incentivados, não foi possível para a agência interferir de fato nos rumos do mercado cinematográfico. Dessa forma, o boom de 2003, quando a participação de mercado do filme brasileiro atingiu o nível recorde de 21,4%, o maior desde o início do processo de "retomada", não foi provocado diretamente pela ação reguladora da agência, mas por uma conjunção de dois fatores isolados.

O primeiro é a consolidação do mecanismo do Art. 3º da Lei do Audiovisual, com a edição da MP 2228-1/01, que prevê a sobretaxação em 11% caso as empresas não façam a opção pelo mecanismo. As empresas distribuidoras estrangeiras, ao efetuar remessas de lucros para o exterior em decorrência da exploração comercial de obras audiovisuais em território brasileiro, sofrem taxaço de imposto de renda, no montante de 25% sobre o valor da remessa. O mecanismo do Art. 3º prevê a redução de 70% do valor do imposto, caso o montante seja aplicado em co-produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente. Com isso, há a aliança entre as distribuidoras estrangeiras (em especial as majors) na co-produção de filmes nacionais. Dessa forma, os filmes nacionais co-produzidos pelas companhias estrangeiras conseguem sua viabilização no mercado de salas de exibição, assegurando sua distribuição por essas companhias (ATTAYDE, 2006). Todos os filmes nacionais com mais de 500 mil espectadores lançados no período 1995-2006 foram produzidos utilizando o mecanismo, exceto os diretamente realizados pela Globo Filmes sem o uso de leis de incentivo fiscal.

O segundo é a entrada de um novo agente: a Globo Filmes. Criada em 1997, como braço da empresa de radiodifusão, a Globo Filmes apóia os filmes nacionais segundo duas modalidades: regime de apoio e de co-produção (BUTCHER, 2006). O que diferencia as duas modalidades é o nível de participação da companhia no lançamento cinematográfico. Em ambas, a empresa, em troca seja de direitos de comercialização seja dos direitos de veiculação futura da obra em sua grade de programação, incentiva a campanha de marketing e divulgação do filme por ocasião do lançamento da obra, cedendo espaço publicitário nos intervalos comerciais da programação da emissora. Em alguns casos específicos, segundo o percentual de participação da Globo, há ações no interior da própria programação, também conhecidas como cross media. Com uma penetração nacional em quase 100% dos lares, através dessa parceria foi possível ao filme na-

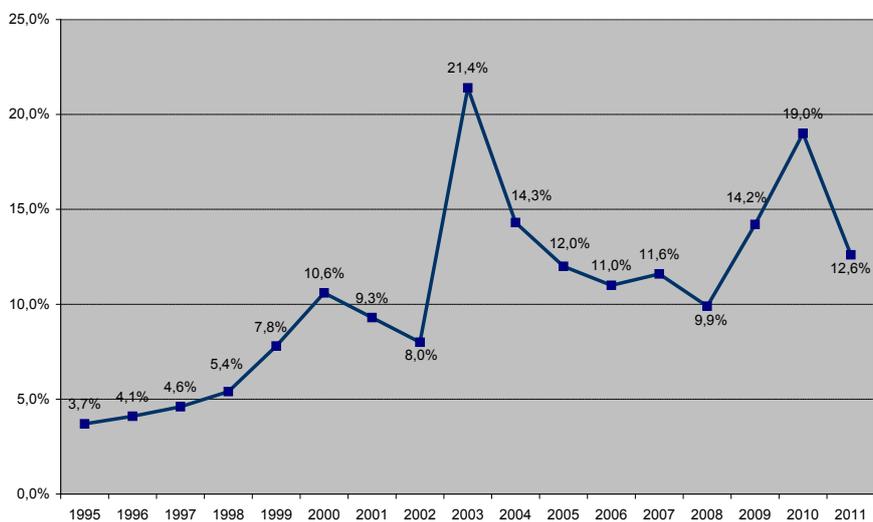
cional ter uma estratégia de divulgação e marketing compatível à dos filmes estrangeiros, aumentando a competitividade do produto nacional (GATTI, 2005).

Esse modelo de desenvolvimento industrialista induzido pelo Estado, calcado na parceria entre os grandes oligopólios mundiais de distribuição (as majors) e a principal empresa hegemônica de comunicação midiática brasileira (através da Globo Filmes), foi responsável pelos principais sucessos de bilheteria do período da retomada. Esta política estatal espelha a busca por uma transnacionalização das obras audiovisuais, vistas essencialmente como produtos culturais, diminuindo a importância dos referenciais tradicionais de identidade para um segundo plano. Dessa forma, tornam-se parte de uma “indústria cultural” que, segundo a análise de autores como Canclini (2001), contribuem para uma redefinição dos padrões de identidade local em função dos processos de hibridização entre os sistemas globais e regionais. As repercussões dessa parceria na produção das obras cinematográficas brasileiras podem ser constatadas, desde, por um lado, a referência aos padrões narrativos e ao cinema de gênero típicos do modo de produção hollywoodiano, como, por outro, pela incorporação de determinados padrões televisivos aos projetos cinematográficos, entre os quais se destacam (SIMIS, 2005): i) filmes cuja origem são programas de televisão, como **Os Normais**, **Casseta e Planeta**, etc; ii) incorporação de um *star system* oriundo da televisão, como os filmes da apresentadora Xuxa Meneghel e filmes como **Se Eu Fosse Você**; iii) estréia no cinema de diretores tradicionalmente ligados à televisão, como Jorge Fernando, Wolf Maia, Jayme Monjardim, etc.).

Por outro lado, mesmo em se tratando dos objetivos tipicamente industrialistas dessa política, os anos posteriores a 2003 não corroboraram uma trajetória sólida do filme nacional na ocupação do mercado interno. A performance de mercado dos filmes nacionais permaneceu bem aquém do ideal de autossustentabilidade previsto pelo modelo implementado. O gráfico abaixo mostra que, à exceção de 2003 e 2010, em todos os demais anos, o *market share* do cinema nacional ficou abaixo de 15%.

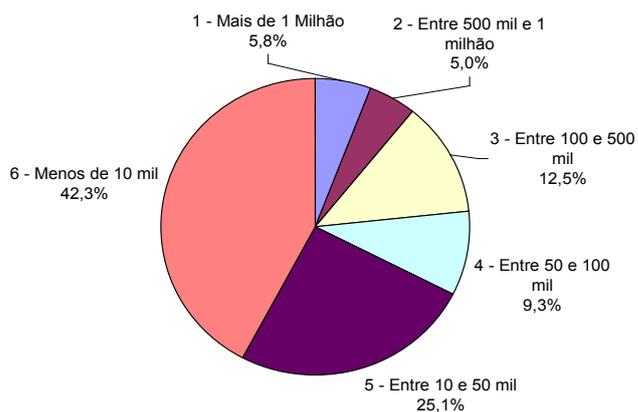
Além disso, um grande número de filmes encontra dificuldades para conquistar seu espaço no mercado, com público no mercado de salas de exibição inferior a 100 mil espectadores. O Gráfico 2 mostra que grande parte dos filmes brasileiros lançados atingiu patamares ínfimos de bilheteria: pouco menos da metade (42,3%) dos filmes brasileiros lançados entre 1995 e 2010 não atingiram 10 mil espectadores no mercado de salas de exibição. Se considerarmos o limite de 50 mil espectadores, esse número é ainda mais alarmante: dois entre três filmes brasileiros não atingiram tal patamar (ou 67,4%).

**Gráfico 1 – Participação de Mercado do Filme Brasileiro – 1995-2011**



Fonte: Almeida e Butcher (2003) e ANCINE.

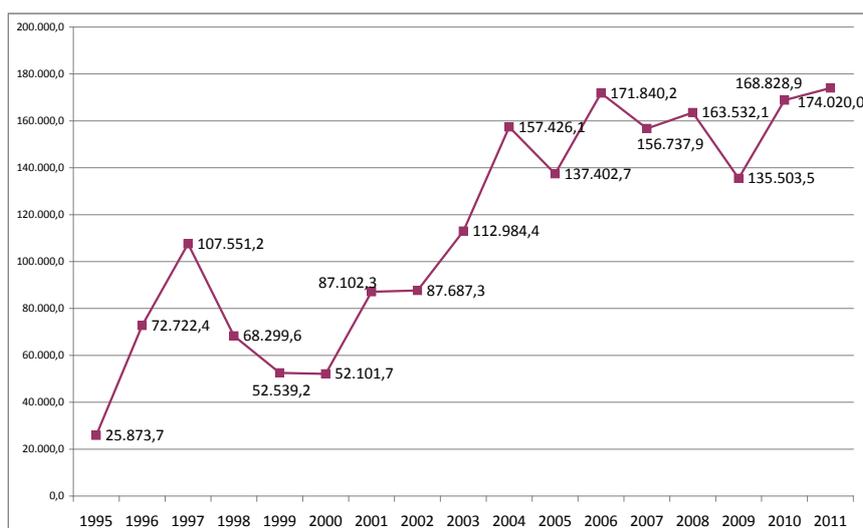
**Gráfico 2 – Filmes Brasileiros Lançados por Faixa de Espectadores – 1995-2010**



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir da ANCINE.

Ao mesmo tempo, durante o período analisado, os recursos públicos disponíveis para a produção de obras audiovisuais sofreu considerável aumento. Segundo dados da ANCINE, apresentados no Gráfico 3, no período entre 1995 e 2011, foi captado pelas leis de incentivo fiscais federais, apenas para projetos audiovisuais (fomento indireto), o montante de cerca de R\$ 2 bilhões. A partir de 2003, o montante de recursos captados ultrapassou o montante de R\$ 150 milhões anuais, seja pela criação de novos mecanismos de incentivo (o FUNCINE e o Art. 39 da MP 2228-1/01 e os Arts. 1-A e 3-A da Lei do Audiovisual, introduzidos com a Lei nº11.437/06) seja pelo aumento da captação do Art. 3º da Lei do Audiovisual, atingindo a cifra recorde de R\$174 milhões em 2011.

**Gráfico 3 – Montante de Captação de Recursos pelas Leis de Incentivo Federais (1995 - 2011)**



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir da ANCINE.

Os limites das leis de incentivo foram bastante assinalados [Dória (2003), Almeida e Butcher (2003), Gatti (2005), Valiati e Florissi (2005), Nagib (2002), entre outros], entre os quais se destacam: i) ênfase no elo da produção, em detrimento de investimentos nos demais elos da cadeia produtiva (distribuição e exibição); ii) investimentos concentrados no segmento de salas de cinema, em detrimento de uma política de articulação para os demais segmentos de mercado, em especial as produções independentes para os canais de televisão aberta ou por assinatura; iii) concentração regional de recursos entre produtoras do Rio de Janeiro e São Paulo; iv) falta de estímulo à produtividade, sem riscos para o produtor (já que os filmes se pagam na produção) ou mesmo para o investidor

(deduções fiscais superiores aos valores efetivamente aportados); v) a captação de recursos de um projeto não está vinculada à performance dos filmes anteriores da produtora, e sim do seu currículo; vi) o processo de prestação de contas de recursos incentivados ocorre apenas a posteriori, não havendo liberações parciais de recursos segundo a evolução física dos projetos, de modo a facilitar o controle dos gastos; vii) a decisão de investir passa a ser de gerentes de marketing sem comprometimento com a estrutura de negócio do projeto.

Segundo Johnson (1993), o modelo não promoveu uma independência do setor de produção em relação ao Estado, mas acabou provocando o efeito contrário: um aprofundamento da dependência. Apesar de o autor fazer essa observação em texto publicado em 1993, é curioso perceber que ela se mantém perfeitamente atual. Não houve de fato a elaboração de uma política estratégica para o setor, que visasse uma ocupação sistêmica do mercado cinematográfico. Ao invés disso, houve simplesmente uma política de oferta, que supunha que a ocupação do mercado se daria essencialmente com a produção de obras, mas sem a promoção de uma política de competitividade que fizesse com que essas obras, uma vez concluídas, fossem estimuladas a circular nesse mercado. Essa total despreocupação tanto com uma política de demanda quanto com as características específicas do mercado cinematográfico brasileiro foram o cerne do fracasso da política de incentivos fiscais, enquanto proposta de um modelo industrialista que visava a autossustentabilidade. **Ou seja, é possível afirmar que, ao invés de uma política industrial de ocupação do mercado audiovisual, existiu, simplesmente, uma política de produção de longas-metragens cinematográficos.** As leis de incentivo fiscal representaram apenas a retomada da produção audiovisual, mas não permitiram o aumento de competitividade das produções nacionais num mercado pequeno e concentrado, em que o produto hegemônico estrangeiro tinha uma posição dominante. As características de criação da ANCINE tornaram-na frágil para reverter este quadro.

De fato, o projeto de uma indústria cinematográfica brasileira gerou, a partir das leis de incentivo, não uma “fábrica de filmes” (conforme o projeto industrialista da auto-sustentabilidade) e sim uma “fábrica de projetos”. Dados da ANCINE [Ikeda (2007)] mostram que em 2006 foram autorizados para captação de recursos pelos mecanismos de incentivo fiscais federais 793 projetos, sendo 580 longas-metragens. Do conjunto de longas-metragens autorizados para captação, mais de 50% permanece sem nenhum centavo captado. Ou seja, grande parte dos projetos autorizados pela ANCINE para captação de recursos permanecerá apenas no papel, não conseguindo viabilizar sua realização a partir dos mecanismos de incentivo existentes.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Sérgio e BUTCHER, Pedro. **Cinema, desenvolvimento e mercado**. Rio de Janeiro: BNDES/Aeroplano, 2003.

AMANCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme: cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977/1981)**. Niterói: ED UFF, 2000.

ATTAYDE, Maria Cristina. A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 58, nº 3, Julho/Setembro de 2007.

BUTCHER, Pedro. **A dona da história: origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro**. Dissertação de Mestrado em Comunicação Social, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

CAMPOS, Renato Márcio. Carlota Joaquina, referencial de mercado para a retomada do cinema brasileiro: Estratégias de Produção, Distribuição e Exibição. **ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM**, 5, São Paulo, 2005. **Anais**. São Paulo: Intercom, 2005.

CANCLINI, Néstor Garcia. **Consumidores e cidadãos**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2001.

CATANI, Afrânio Mendes. Política cinematográfica nos anos Collor (1990-1992): um arremedo neoliberal. **Revista Imagens**, Campinas, n. 3, dezembro 1994.

CESÁRIO, Lia Bahia. **Uma análise do campo cinematográfico sob a perspectiva industrial**. Dissertação de Mestrado em Comunicação Social, UFF, Niteroi, 2009.

CESNIK, Fábio. **Guia do incentivo à cultura**. Barueri: Manole, 2002.

DÓRIA, Carlos Alberto. **Os federais da cultura**. São Paulo: Editora Biruta, 2003.

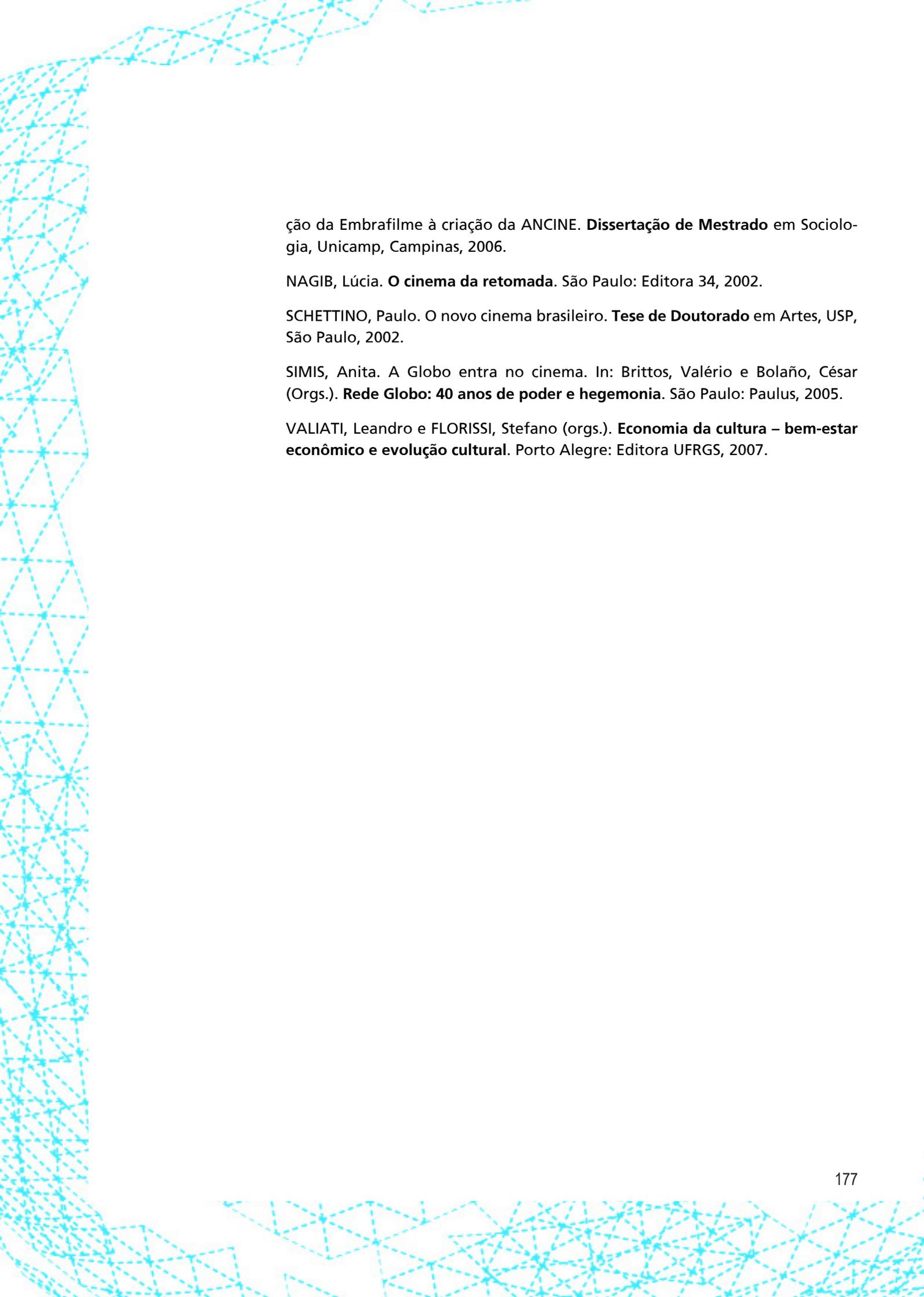
GATTI, André. Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993-2003). **Tese de Doutorado** em Multimeios, Unicamp, Campinas, 2005.

IKEDA, Marcelo. Perfil dos projetos ativos 2006. Nota Técnica SAM/ANCINE, Rio de Janeiro, n. 1, junho de 2007. Disponível em <<http://www.ancine.gov.br/media/SAM/NotasTecnicas/ProjetosAtivos2006.pdf>>. Acesso em 13 Ago. 2015.

JOHNSON, Randal. Ascensão e queda do cinema brasileiro, 1960-1990. **Revista USP, Brasil**, n. 19, p. 31-49, nov. 1993. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26872>>. Acesso em: 13 Ago. 2015.

LOPES, Denise. Cinema brasileiro pós-Collor. **Dissertação de Mestrado** em Comunicação Social, UFF, Niteroi, 2001.

MARSON, Melina. O cinema da retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolu-



ção da Embrafilme à criação da ANCINE. **Dissertação de Mestrado** em Sociologia, Unicamp, Campinas, 2006.

NAGIB, Lúcia. **O cinema da retomada**. São Paulo: Editora 34, 2002.

SCHETTINO, Paulo. O novo cinema brasileiro. **Tese de Doutorado** em Artes, USP, São Paulo, 2002.

SIMIS, Anita. A Globo entra no cinema. In: Brittos, Valério e Bolaño, César (Orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.

VALIATI, Leandro e FLORISSI, Stefano (orgs.). **Economia da cultura – bem-estar econômico e evolução cultural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.