UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

MARCELO GIL IKEDA

O MODELO DAS LEIS DE INCENTIVO FISCAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS CINEMATOGRÁFICAS A PARTIR DA DÉCADA DE NOVENTA

Niterói
2011

MARCELO GIL IKEDA

O MODELO DAS LEIS DE INCENTIVO FISCAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS CINEMATOGRÁFICAS A PARTIR DA DÉCADA DE NOVENTA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre.

ORIENTADOR: PROF. DR. ANTONIO CARLOS AMANCIO DA SILVA

Niterói
2011

MARCELO GIL IKEDA

O MODELO DAS LEIS DE INCENTIVO FISCAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS CINEMATOGRÁFICAS A PARTIR DA DÉCADA DE NOVENTA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre.

Aprovada em 10 de maio de 2011.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. ANTONIO CARLOS AMANCIO DA SILVA – Orientador (UFF)

_____

Prof. Dr. CEZAR MIGLIORIN (UFF)

_____

Prof. Dr. LUIZ GONZAGA ASSIS DE LUCA (FGV)

Niteroi, RJ
2011

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação coroa não apenas um período de dois anos, em que estive no Curso de Pós-Graduação em Comunicação na Universidade Federal Fluminense, mas essencialmente um intervalo de oito anos, como servidor da Agência Nacional do Cinema, onde meu ofício me estimulou a refletir sobre as políticas públicas do período. Esses agradecimentos, portanto, se estendem para além deste texto.

Em primeiro lugar, como de praxe, a meu orientador, Prof. Tunico Amancio, pela gentil orientação, em especial na tensa fase final de escrita, quando suas provocações instigaram-me a aperfeiçoar este trabalho.

A Luiz Gonzaga de Luca, por partilhar sua grande experiência no mercado audiovisual, aceitando compor a banca de examinação.

Aos professores Arthur Autran e Cezar Migliorin, pelas observações feitas na etapa de qualificação desta dissertação.

À professora Simone Sá, coordenadora do Curso de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense, meus agradecimentos a todo o corpo docente da instituição, pela cordialidade e pela compreensão nos momentos de divisão entre meu exercício profissional e meu ofício acadêmico.

Aos companheiros professores do Curso de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Ceará, por perdoarem algumas ausências.

A Lia Gomensoro, por me conceder a oportunidade de trabalhar na ANCINE. A Carlos Guimarães e Vera Zaverucha, meus antigos chefes, pela sabedoria e pelos conhecimentos técnicos, respectivamente. A Leonardo Monteiro de Barros, que, na coordenação do Curso Film&TV Business, me fez abrir novas perspectivas no estudo do mercado audiovisual.

Por fim, a meus companheiros funcionários da Agência Nacional do Cinema, que me auxiliaram na árdua tarefa de construir metodologias coerentes de coleta de dados: em especial a Helena Barbosa, Roberto Perez, Sílvia Filippo, Mariana Lima, Rafael Maia, meus antigos fieis escudeiros e confidentes. A vocês o meu obrigado pela lealdade e compreensão.

A Deus e a meus pais, que me fazem persistir acreditando na possibilidade de um futuro digno.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo descrever e analisar as políticas públicas federais para o setor cinematográfico implementadas no Brasil a partir da década de noventa, com o processo da "retomada" da produção cinematográfica após o desmanche da Era Collor. Representando um projeto industrialista, de recuperação da participação do mercado interno, a participação do Estado na promoção das políticas cinematográficas ocorreu de forma distinta do período imediatamente anterior, passando a ser baseada num modelo de fomento indireto, cristalizado nas leis de incentivo fiscal, especialmente no binômio Lei Rouanet-Art. 1º da Lei do Audiovisual. A dissertação analisa as transformações no perfil da política cinematográfica implementada no período, primeiro associando-a às transformações do próprio papel do Estado em fins da década de noventa, refletindo a crise de um Estado intervencionista e a recuperação do ideário liberal. Em seguida, analisa o desenho do modelo institucional implementado no início deste século, com a formação de um novo órgão central federal – a Agência Nacional do Cinema – como órgão regulador, discutindo os paradoxos de sua constituição, apresentando limitações legais para sua plena atuação, de modo a atingir o ambicioso objetivo da consolidação de uma indústria audiovisual visando a autossustentabilidade. Desse modo, ao invés de uma robusta política industrial de ocupação do mercado audiovisual, houve basicamente uma política de produção de longas-metragens cinematográficos. O quarto capítulo analisa o impacto dessa política no mercado cinematográfico brasileiro (produção-distribuição-exibição), a partir de um extenso conjunto de tabelas e gráficos. Por fim, o quinto capítulo mostra outros paradoxos dessa política, com a implementação dos mecanismos automáticos de fomento (PAR e PIQCB), além da Lei nº 11.437/06, com alterações nos mecanismos de incentivo fiscal e a criação do Fundo Setorial do Audiovisual.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Culturais; Estado e Cinema; Leis de Incentivo; Indústria Cinematográfica; Mercado Audiovisual;

ÍNDICE

1 INTRODUÇÃO 9
2 A FORMAÇÃO DO AMBIENTE INDUSTRIALISTA: A CRIAÇÃO DAS LEIS DE INCENTIVO 14
2.1 ANTECEDENTES: OS ATOS DO GOVERNO COLLOR E UM NOVO PAPEL DO ESTADO 14
2.2 O MODELO VIA RENÚNCIA FISCAL: OS PRIMEIROS MECANISMOS DE INCENTIVO 22
2.2.1 A Lei Rouanet: para além do "mecenato privado" 22
2.2.1.1 Fundo Nacional de Cultura (FNC) 25
2.2.1.2 Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) 26
2.2.1.3 Incentivo a Projetos Culturais 27
2.2.1.4 Conclusões: a complementaridade entre os três mecanismos da Lei Rouanet 31
2.2.2 O Art. 1º da Lei do Audiovisual 33
2.3 EUFORIA, CRISE E REPOLITIZAÇÃO 37
3 A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO: O "TRIPÉ INSTITUCIONAL" 43
3.1 A EDIÇÃO DA MP 2228-1/01: A FORMAÇÃO DO "TRIPÉ INSTITUCIONAL" 43
3.1.1 Introdução 43
3.1.2 Conselho Superior de Cinema (CSC) 45
3.1.3 A Agência Nacional do Cinema (ANCINE) 48
3.1.4 Secretaria do Audiovisual (SAv) 51
3.2 O ESTADO COMO REGULADOR: OS PARADOXOS DA ANCINE 53
3.2.1 Agências Reguladoras: características gerais 53
3.2.2 A ANCINE e as particularidades do setor cinematográfico 59
3.3 LIMITAÇÕES À PLENA ATUAÇÃO DA ANCINE 62
3.3.1 Introdução 62
3.3.2 Cota de Tela 62
3.3.3 Mudanças na destinação da CONDECINE 64
3.3.4 A tímida atuação do CSC 66
3.3.5 A ANCINE como uma agência regulamentadora 67
3.4 A FALSA EUFORIA DE 2003 73
3.4.1 Introdução 73
3.4.2 O Art. 3º da Lei do Audiovisual 74
3.4.2.1 Características gerais 74
3.4.2.1 Mudanças com a "Condecine Remessa" 77
3.4.2.2 Características da Utilização do Art. 3º: Vantagens e Desvantagens 80
3.4.3 Globo Filmes 81
3.4.3.1 Modelo de negócio Globo Filmes 84
3.4.3.1.1 Coprodução 84
3.4.3.1.2 Apoio 88
3.4.4 Conclusão e Limites 89
4 AS LEIS DE INCENTIVO E OS PARADOXOS DA POLÍTICA INDUSTRIALISTA 93
4.1 UMA POLÍTICA DE OFERTA DE LONGAS-METRAGENS CINEMATOGRÁFICOS 93
4.2 AS TRANSFORMAÇÕES NO SETOR DE DISTRIBUIÇÃO E EXIBIÇÃO 96

4.3 A FALTA DE UMA POLÍTICA PARA A TELEVISÃO 107
4.4 O IMPACTO DAS LEIS DE INCENTIVO NO MERCADO CINEMATOGRÁFICO BRASILEIRO: O ABISMO ENTRE O BLOCKBUSTER E O FILME DE NICHO... 119
4.5 O "BOOM" DOS DOCUMENTÁRIOS 124
4.6 O PERFIL DAS DISTRIBUIDORAS 132
4.7 O PERFIL DAS EMPRESAS PRODUTORAS 139
4.8 A CAPTAÇÃO DE RECURSOS POR MECANISMO E O PERFIL DOS INVESTIDORES 149
4.9 A AUSÊNCIA DE RISCOS PARA O PRODUTOR E AS DISTORÇÕES DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS 156
5 NOVOS PARADOXOS 165
5.1 OS MECANISMOS AUTOMÁTICOS 165
5.1.1 PRÊMIO ADICIONAL DE RENDA (PAR) 168
5.1.2 PROGRAMA DE INCENTIVO À QUALIDADE DO CINEMA BRASILEIRO (PIQCB) 178
5.2 LEI Nº 11.437/06 182
5.2.1 Mudanças nos mecanismos de incentivo fiscais 183
5.2.2 O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) 192
5.2.2.1 A análise de mérito: Etapas de Seleção 196
5.2.2.2 Primeiras Linhas de Ação: Resultados 200
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 204
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 209

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores Investidos em Projetos – Art. 3º da Lei do Audiovisual (em R$mil) 78
Gráfico 2 – Número de Salas de Cinema por Ano – 1971-2009 97
Gráfico 3 – Proporção de Salas de Cinema por Número de Salas do Complexo - 2009 101
Gráfico 4 – Proporção de Filmes Brasileiros Veiculados por Canal de TV Aberta - 2007 ... 108
Gráfico 5 – Proporção de Filmes Veiculados por Origem Segundo o Canal de TV Aberta - 2007 109
Gráfico 6 – Número de Filmes Veiculados por Origem Segundo o Canal de TV por Assinatura – 2008 110
Gráfico 7 – Valores Recolhidos pelo Art. 39, X, da MP2228-1/01 por Ano 112
Gráfico 8 – Composição dos Valores Recolhidos por Programadora Estrangeira de TV por Assinatura – 2008 113
Gráfico 9 – Participação de Mercado do Filme Brasileiro – 1995-2009 121
Gráfico 10 –Filmes Brasileiros Lançados por Faixa de Espectadores – 1995-2009 122
Gráfico 11 – Filmes Nacionais Lançados por Faixa de Espectadores e Ano de Lançamento – 1995-2009 124
Gráfico 12 – Filmes Nacionais Lançados por Gênero Cinematográfico – 1995-2009 125
Gráfico 13 – Filmes Nacionais Lançados e Número de Espectadores por Gênero – 1995-2009 126
Gráfico 14 – Participação dos Documentários no Número de Filmes Nacionais por Ano de Lançamento 128
Gráfico 15 – Indicadores Gerais (%) por Tipo de Distribuidora – 1995-2009 133
Gráfico 16 - Número de Distribuidoras Independentes com Lançamentos Nacionais Por Ano 138
Gráfico 17 –Composição de Empresas Produtoras por Número de Filmes Nacionais Lançados entre 1995 e 2009 140
Gráfico 18 – Composição de Valores Captados por Mecanismo de Incentivo – 1994-2008 150
Gráfico 19 – Valores Captados (R$ milhões) por Mecanismo de Incentivo e Ano de Captação 151
Gráfico 20 – Composição de Filmes Lançados por Faixa de Captação de Recursos - 1995-2009 160
Gráfico 21 –Proporção de Filmes Lançados por Gênero, segundo a Faixa de Captação de Recursos – 1995-2009 161
Gráfico 22 – Proporção de Filmes Lançados por Faixa de Captação, segundo a Faixa de Espectadores – 1995-2009 163
Gráfico 23 – Simulação PAR – Alíquotas Decrescentes versus Alíquotas Constantes 172

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de Dedução Fiscal - Art. 25 da Lei Rouanet..... 30
Tabela 2 – Composição do Conselho Superior de Cinema – MP 2228-1/01 e Decreto 4858/03 48
Tabela 3 – Instruções Normativas publicadas pela ANCINE entre 2002 e 2010..... 68
Tabela 4 – 20 Filmes Brasileiros Segundo Número de Espectadores – 1995-2009..... 80
Tabela 5 – Dados de Mercado segundo Participação da Globo Filmes e Investimentos do Art. 3º da Lei do Audiovisual – 1995-2009 90
Tabela 6 – Número de Salas de Cinema ocupadas pelos 4 principais filmes em cartaz por semana cinematográfica 102
Tabela 7 – Indicadores Gerais do Mercado Cinematográfico Brasileiro – 1995-2009 120
Tabela 8 – Número de Filmes Nacionais Lançados por Gênero e Ano de Lançamento – 1995-2009..... 127
Tabela 9 – Proporção de Filmes Nacionais Lançados por Gênero segundo Faixa de Espectadores – 1995-2009..... 132
Tabela 10 – Indicadores Gerais por Tipo de Distribuidora – 1995-2009 133
Tabela 11 – Número de Filmes Nacionais por Tipo de Distribuidora e Ano de Lançamento 136
Tabela 12 – Empresas Produtoras com 5 ou Mais Filmes Brasileiros Lançados entre 1995 e 2009..... 142
Tabela 13 – 10 Maiores Incentivadores – Lei Rouanet – 1994-2008..... 152
Tabela 14 – 20 Maiores Investidores – Art. 1º da Lei do Audiovisual – 1994-2008 153
Tabela 15 – Alíquotas por Faixa de Renda – PAR produção..... 171
Tabela 16 – Simulação PAR – Alíquotas Decrescentes versus Alíquotas Constantes..... 171
Tabela 17– Alíquotas por Faixa de Renda – PAR distribuição – IN 44/05 175
Tabela 18 – Etapa de Produção das Obras com Recursos Destinados do PIQCB 182
Tabela 19 – FSA - Critérios da Fase de Pré-Seleção: Linha "A"..... 197
Tabela 20 – Linhas de Ação – FSA 2009..... 200

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo descrever e analisar as políticas públicas federais para o setor cinematográfico implementadas no Brasil a partir da década de noventa. Acredito que o período analisado seja privilegiado para examinar a questão, já que, dada a abrupta descontinuidade do início dos anos noventa, em que o Presidente Collor extinguiu toda a base de apoio estatal às produções cinematográficas, em especial a Embrafilme, houve uma reconstrução das políticas públicas para o setor, sobre novas bases. Pretendo apontar que essa mudança não foi exclusiva de um modelo de produção para o setor cinematográfico, mas que abrange uma nova visão do papel do Estado na promoção das atividades setoriais. Nesse aspecto, uma forma alternativa de apresentar esta dissertação seria investigar em que medida as mudanças de um modelo para a atuação do Estado brasileiro afetaram as políticas públicas para o setor cultural, e, em conseguinte, o setor cinematográfico.

Em contraposição ao modelo anterior, em que uma empresa estatal (a Embrafilme) produzia e distribuía filmes, intervindo diretamente na exploração da atividade econômica, o apoio estatal à produção cinematográfica após os atos do Governo Collor passou a ser através do fomento indireto. O investimento no setor passou a ser realizado por empresas privadas e estatais que aportavam recursos em projetos audiovisuais, beneficiando-se do abatimento desses valores no imposto de renda a pagar. A partir da criação e da consolidação das leis de incentivo fiscal, a participação do Estado tornou-se indireta, já que a decisão de investir e a escolha dos projetos partem de um mercado investidor.

Dessa forma, buscava-se o desenvolvimento do mercado cinematográfico nacional a partir de uma aproximação entre os agentes privados e as produtoras audiovisuais, inserindo uma nova lógica de financiamento às produções cinematográficas. Ou seja, trata-se de uma política de cunho essencialmente industrialista, cujo objetivo era retomar a ocupação do mercado interno, que fora rapidamente conquistado pelo produto hegemônico estrangeiro no início dos anos noventa.

Este trabalho pretende-se inserir numa ampla discussão das relações entre "Estado e Cinema", travados por um conjunto de autores como José Mário Ortiz Ramos, Anita Simis, Tunico Amancio, Randal Johnson, Jean-Claude Bernardet e Arthur Autran, entre outros. De outro lado, tomo como referência as dissertações de mestrado de Denise Lopes e Melina

Marson, que descrevem historicamente os principais passos para a consolidação do modelo de incentivos fiscais. No entanto, a primeira encerra seu período de análise em 2001 e a segunda, em 2002, não chegando a abordar as características da criação da ANCINE e seu impacto no fomento ao mercado cinematográfico nacional. Pretendo, dessa forma, atualizar essa agenda, tomando como base os referenciais teóricos apresentados pelos estudos clássicos dos autores apresentados inicialmente.

Apesar do esforço desses autores, é preciso ressaltar a carência de informações sistematizadas e de publicações sobre as políticas públicas cinematográficas no país. Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir em dois aspectos. O primeiro é uma descrição detalhada do modelo de incentivos fiscais, principal objeto de estudo desta dissertação. Dessa forma, pretende-se examinar os diversos mecanismos de incentivo criados e suas transformações ao longo do tempo, investigando as características que os distinguem uns dos outros e os pressupostos de sua criação. Por outro lado, busca-se apresentar os mecanismos de incentivo não somente como uma mera descrição técnica de seu funcionamento, mas essencialmente para que, através do desvelamento de suas características, possamos analisar mais atentamente o impacto de sua implementação no mercado cinematográfico. Acreditamos que, ao detalhar as características desses mecanismos, possamos melhor vislumbrar seus paradoxos, que aparecem muitas vezes nas entrelinhas dos artigos e incisos que compõem essa complexa teia de leis e normas que integram a legislação cinematográfica brasileira.

O segundo aspecto é uma análise do impacto do modelo de leis de incentivo no mercado cinematográfico brasileiro, baseado numa extensa compilação de dados sobre os valores captados e o desempenho dos filmes brasileiros lançados comercialmente no período. Para tanto, beneficio-me da minha própria trajetória profissional, em que trabalhei por oito anos na Agência Nacional do Cinema na elaboração de metodologias e na sistematização de dados sobre o mercado cinematográfico brasileiro, coordenando os primeiros relatórios disponibilizados pela ANCINE com números do mercado. Para tanto, organizei uma extensa base de dados, combinando dados fornecidos pela ANCINE, através dos Relatórios Financeiros da Superintendência de Acompanhamento de Mercado, pela FilmeB, publicação especializada em dados de mercado, além de dados colhidos pelo próprio autor, em fontes diversas, como jornais, revistas e sítios da internet. De um lado, trabalho com uma base de dados composta por 622 longas-metragens brasileiros, lançados comercialmente no mercado de salas de exibição entre 1995 e 2009, com dados como número de espectadores, renda bruta de bilheteria, número de cópias ou salas lançadas e valores captados por mecanismo de incentivo. De outro lado, trabalho com os projetos audiovisuais autorizados para captação de

recursos pelas leis de incentivo fiscais no período abordado, compilando dados sobre captação de recursos e perfil dos investidores, a partir do banco de dados da ANCINE.

A sistematização dessa base de dados pretende ser um indicativo no sentido de que as pesquisas no setor cultural também devem ser pautadas pela observação e pela produção de dados estatísticos, que possam melhor embasar as discussões teóricas sobre o campo, sustentadas por análises estruturadas a partir de indicadores quantitativos e qualitativos, evitando as armadilhas da consolidação de um senso comum, muitas vezes baseado em meras opiniões e indícios ou ainda em estudos de caso, que não necessariamente se verificam no caso geral. Entre as diversas questões consolidadas pelos pesquisadores como um "senso comum" mas que ainda não foram devidamente comprovadas por dados quantitativos, estão frases como "os filmes brasileiros possuem orçamentos elevados", "a captação de recursos é concentrada em um pequeno número de produtoras", "os principais investidores pelos mecanismos de incentivo são empresas estatais". Ainda, a apuração de indicadores permite que o pesquisador afirme em que grau determinada variável ocorre, ou ainda, em que medida está mais ou menos presente ao longo de um determinado período, buscando mensurar suas variações.

Como afirma Tolila (2007), este problema parece ser mais presente no setor cultural, em que muitas vezes a mensuração das informações relevantes é menos direta que outros setores da economia, de forma que na maior parte das vezes a informação útil não está pronta, mas deve ser produzida. Este problema afeta não apenas os pesquisadores mas essencialmente os próprios tomadores de decisão, que ainda permanecem, em sua grande maioria, alheios aos benefícios da apuração de dados estatísticos como suporte para o aprimoramento de sua gestão. Esse debate tem sido provocado por teóricos da economia da cultura, como Paul Tolila e Françoise Benhamou, no sentido de que as transformações econômicas a partir dos anos setenta (o fortalecimento das indústrias culturais, a intensificação do processo de globalização) têm recolocado o papel da cultura na sociedade contemporânea. Dessa forma, é preciso avaliar o setor cultural também em seus aspectos econômicos, como uma forma de fortalecimento das políticas públicas culturais.

Após essa introdução, o segundo capítulo desta dissertação aborda os antecedentes de criação das leis de incentivo, descrevendo os atos do Governo Collor e o posterior restabelecimento do apoio do Estado às produções cinematográficas, através do modelo de fomento indireto. Nesse capítulo, pretende-se mostrar que as transformações do apoio do Estado ao setor cultural são reflexos da própria transformação do papel do Estado na promoção das atividades econômicas, com a mudança de um Estado intervencionista para

uma posição tipicamente liberal. No entanto, pretendo destacar que uma postura tipicamente neoliberal só existiu nos primeiros atos do Governo Collor, quando Ipojuca Pontes foi seu Secretário de Cultura. Com a reconstrução do Ministério da Cultura, sob o comando de Francisco Weffort, e especialmente com a publicação da Lei Rouanet, que cria o Programa Nacional de Cultura (PRONAC), houve a formação de uma estrutura programática de participação do Estado às atividades culturais, com graus de participação diferenciados, abrangendo apoios diretos (o Fundo Nacional de Cultura) e indiretos, por meio de incentivo fiscal (como o Ficart e o "mecenato privado").

Por outro lado, os mecanismos de incentivo fiscal criados – a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual – não foram suficientes para consolidar a produção cinematográfica brasileira na busca da ocupação definitiva de seu mercado interno. Através de um diagnóstico da situação, a classe cinematográfica voltou a se reorganizar politicamente, no III Congresso do Cinema Brasileiro, que trouxe à tona a consciência da necessidade de um órgão central responsável pelo fomento à produção e pela fiscalização do mercado cinematográfico brasileiro. Estava formada a semente para a criação da Medida Provisória 2228-1/01. Esse novo arcabouço legal será analisado no terceiro capítulo desta dissertação, que estabelece um "tripé institucional", formado por três órgãos independentes que funcionam a partir de uma complementaridade: de um lado, o Conselho Superior de Cinema (CSC), responsável pela formulação da política nacional do cinema; de outro, a Secretaria do Audiovisual (SAv), ligada ao cinema cultural, curtas e médias-metragens, festivais nacionais e preservação audiovisual; e, por fim, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), com o estímulo ao desenvolvimento das atividades cinematográficas visando a sua autossustentabilidade, além da fiscalização do mercado cinematográfico. Procuraremos mostrar como o arranjo institucional de formação da ANCINE, como uma agência reguladora, está intimamente ligado não apenas ao modelo de leis de incentivo, mas a uma visão do papel do Estado no apoio da atividade econômica, como um Estado regulador, ou seja, um mediador que busca um justo equilíbrio entre o interesse público e a atividade privada, como típico órgão de governo criado no período do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O quarto capítulo apresentará, com base na compilação de dados citada anteriormente, uma análise do impacto das leis de incentivo no mercado cinematográfico nacional. Procuraremos mostrar os paradoxos da implantação de uma política pública que se apresentou como essencialmente industrialista, mas que na prática não logrou êxito na plena ocupação do produto nacional em seu próprio mercado interno. Dessa forma, entendem-se os mecanismos de incentivo criados como uma política de oferta, ligada à simples produção de longas-

metragens cinematográficos, sem que existisse uma efetiva política de mercado que estimulasse os elos da cadeia produtiva, deixando à margem uma efetiva preocupação com a demanda por essas obras, ou ainda, em suprir os gargalos dos setores de distribuição e exibição. A partir da sistematização dos dados, será apresentado um conjunto de tabelas e gráficos que comprova que as leis de incentivo contribuíram para um aprofundamento da dependência do Estado, desincentivando o risco e a participação do capital privado, constituindo-se mais como uma política assistencialista a cineastas do que efetivamente uma política integrada de ocupação do mercado interno.

Por fim, antes das considerações finais, o quinto capítulo funciona como uma espécie de epílogo, buscando investigar o impacto de medidas complementares aos mecanismos de incentivo fiscal anteriormente descritos, implementadas no Governo do Presidente Lula. De um lado, a reedição dos mecanismos automáticos, indicativos do mérito da obra, seja artístico (o Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro) seja mercadológico (o Prêmio Adicional de Renda). Em seguida, será analisada a Lei nº 11.437/06, que, de um lado, modifica os existentes e cria novos mecanismos de incentivo fiscal, gerando sobreposições entre os diversos mecanismos de incentivo em vigor. De outro, cria um novo modelo de apoio do Estado às produções audiovisuais, por meio do Fundo Setorial do Audiovisual, que funciona por meio de participação direta do Estado, diferentemente dos incentivos fiscais. Se de um lado essas medidas funcionam como novas possibilidades de apoio do Estado, por outro elas esbarram em outro conjunto de limitações, refletindo novos paradoxos da participação do Estado na promoção da atividade audiovisual brasileira.

2 A FORMAÇÃO DO AMBIENTE INDUSTRIALISTA: A CRIAÇÃO DAS LEIS DE INCENTIVO

2.1 ANTECEDENTES: OS ATOS DO GOVERNO COLLOR E UM NOVO PAPEL DO ESTADO

Em março de 1990, através da Medida Provisória 151/90, 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 de 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.

Com essas medidas, a atividade cinematográfica no país foi imediatamente atingida, estando seriamente comprometida em sua continuidade de realização. Enquanto a participação de mercado do filme brasileiro superou o patamar de 30% no início dos anos oitenta, atingindo 32,6% em 1982 (SELONK, 2004), menos de dez anos depois o cenário passava a ser francamente desfavorável. Em 1990 e 1991, ainda houve um número razoável de filmes brasileiros lançados comercialmente, como resultado inercial do período anterior. No entanto, em 1992, apenas 3 filmes nacionais foram lançados comercialmente, de modo que a participação dos filmes nacionais foi inferior a 1% (ALMEIDA E BUTCHER, 2003). A velocidade de aniquilamento do mercado para o filme brasileiro, rapidamente ocupado pelo filme estrangeiro, comprovava a fragilidade do sistema de financiamento à produção cinematográfica, incapaz de capitalizar as produtoras para um investimento de risco.

Paulatinamente, após reações da sociedade civil e principalmente do setor cinematográfico, houve a reconstrução dos mecanismos estatais de apoio à atividade cinematográfica. Ainda no Governo Collor, houve a saída do então Secretário de Cultura, o cineasta Ipojuca Pontes, principal responsável pelo desmonte das estruturas federais de apoio à produção cinematográfica, substituído pelo embaixador Sérgio Paulo Rouanet. Em

dezembro de 1991, houve a publicação da Lei nº 8.313/91, a chamada Lei Rouanet, que criou o PRONAC (Programa Nacional de Apoio à Cultura), restabelecendo o apoio estatal à atividade cultural. Ainda no Governo Collor, Rouanet foi o primeiro responsável por uma reaproximação política com o setor cultural, após o desgaste com o setor provocado por Ipojuca (LOPES, 2001).

No ano seguinte, já no Governo Itamar Franco, foi criada a Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual (SDAv), no restabelecido Ministério da Cultura. Em 1993, um ano após sua aprovação pelo Congresso Nacional, 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[1] (CATANI, 1994). Apesar de estabelecida nos Governos anteriores, de Fernando Collor e Itamar Franco, foi nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso em que houve a consolidação de uma política cinematográfica baseada no modelo de incentivos fiscais.

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 pessoas físicas ou jurídicas realizam o aporte de capital num determinado projeto, sendo que o valor é abatido – parcial ou integralmente – no imposto de renda devido (CESNIK, 2002). Desta forma, o Estado continuava sendo o indutor do processo de produção cinematográfica, mas introduzia os agentes de mercado como parte intrínseca desse modelo. O Estado passava a agir no processo de desenvolvimento do audiovisual brasileiro de forma apenas indireta, estimulando a ação de terceiros, 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 do setor produtivo, cujo negócio muitas vezes sequer estava relacionado à atividade audiovisual. Este modelo, baseado em renúncia fiscal, era, de um lado, uma resposta às acusações de clientelismo na escolha dos projetos financiados pela Embrafilme, mas, por outro, representava a busca de uma aproximação com o setor privado,

[1] Esta Lei procurava restabelecer uma política programática para o setor cinematográfico, criando o Procine (Programa Nacional de Cinema), que previa mecanismos de financiamento da atividade cinematográfica, além de um mecanismo de incentivo fiscal específico para a atividade. No entanto, estes artigos foram vetados por Collor. O texto sancionado pelo Presidente envolveria aspectos ligados a algumas obrigatoriedades, tentando recuperar aspectos de fiscalização do mercado cinematográfico, como a criação do SICOA (Sistema de Informações e Controle de Comercialização de Obras Audiovisuais). Mas acabou por excluir toda a parte relativa ao fomento de obras. Para mais detalhes sobre os vetos da Lei 8.401/92, ver LOPES (2001).

como desejo de uma reconquista do mercado interno que rapidamente passou a ser plenamente ocupado pelo cinema hegemônico.

De outro lado, é preciso compreender que as transformações do apoio do Estado às produções cinematográficas fazem parte de um contexto mais amplo, tendo em vista as próprias transformações do papel do Estado brasileiro, introduzidas desde o Governo Collor.

Essas transformações do papel do Estado, por sua vez, não são exclusivas do Estado brasileiro, mas são comuns a diversos outros Estados Nacionais, diretamente relacionadas à crise do Estado nacional-desenvolvimentista, ou Estado do Bem-Estar, intensificada a partir de meados da década de oitenta.

A formação do Estado do Bem-Estar ocorre como saída para a crise do Estado Liberal, reconhecendo a necessidade de um Estado mais ativo na condução dos rumos da economia, de forma a suprir as funções que o mercado não consegue dirimir. Esse novo modelo se intensifica a partir dos anos trinta, em que o investimento estatal é visto como válvula de escape para a crise de insuficiência de demanda agregada que o Estado Liberal não conseguia resolver, já que seu *modus operandi* era que o mercado representava "o mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência" (BRESSER PEREIRA, 1998). Na lógica liberal, portanto, o principal papel do Estado é o de defender os direitos de propriedade e honrar os contratos existentes, sem os quais o mercado não pode se consolidar com segurança. Dessa forma, o Estado se mostrava incapaz de superar as crises de demanda do capitalismo, que, de forma cíclica, cada vez mais se intensificavam, assim como de encontrar um ponto de equilíbrio no seu sistema de produção com uma taxa de desemprego menos elevada.

As crises de produção do final dos anos vinte apontaram para a falência dos rumos do Estado Liberal, reconhecendo a insuficiência do mercado em suprir as necessidades econômicas e sociais de um país. A política do *New Deal* norte-americana, de inspiração keynesiana, representou o primeiro passo efetivo para a redefinição do papel do Estado, que passaria a ser mais ativo na implementação de políticas que impulsionassem a economia e garantissem o bem-estar de sua população. Bresser Pereira (1998) aponta para uma diferença de rumos adotados em resposta à crise segundo a natureza dos países: enquanto nos países desenvolvidos houve o surgimento do Estado do Bem-Estar Social, nos países em desenvolvimento o Estado assumiu um papel essencialmente desenvolvimentista e protecionista. Ou seja, enquanto os países desenvolvidos voltavam suas políticas para a esfera social, privilegiando políticas de pleno emprego e estabelecendo direitos trabalhistas e de seguridade social, os países em desenvolvimento focavam suas políticas num equilíbrio entre os aspectos econômico e social, encontrando no desenvolvimento econômico uma

possibilidade efetiva para não só reduzir o *gap* em relação aos países mais desenvolvidos mas essencialmente para elevar o nível de emprego e a renda per capita.

Fábio Ferreira (2004), por outro lado, aponta diferenças na intervenção do Estado norte-americano e europeu. Ferreira mostra que enquanto no *New Deal* norte-americano houve a implantação de políticas nitidamente keynesianas, visando a elevação da demanda agregada e a redução do desemprego, nos Estados europeus houve a consolidação do chamado "*Welfare State*", com uma formulação tipicamente social-democrata, em que o Estado passa a ser o principal provedor dos serviços públicos, de modo a garantir a sua universalidade.

No Brasil, o Estado desenvolvimentista teve início nas políticas empreendidas pelos governos de Getúlio Vargas, estando diretamente relacionado com o nacionalismo, de modo que alguns autores denominam a posição do Estado brasileiro da época de nacional-desenvolvimentista (FONSECA, 1987). O desenvolvimentismo assumiu nova feição, com um esforço inédito de planejamento global, nos Governos Militares, cuja representação máxima ocorreu nos Planos de Desenvolvimento Nacional (PND), responsáveis pelos principais programas de expansão da infra-estrutura e do fornecimento dos serviços públicos essenciais, como água, energia elétrica e telefonia, sempre visando um projeto de integração nacional (FERREIRA, 2004)[2].

Dessa forma, no caso brasileiro, o Estado se tornou um agente diretamente participante no desenvolvimento da economia nacional, mediante a exploração direta dos serviços essenciais de utilidade pública. Ou seja, o Estado deixa de apenas "administrar contratos" para se tornar o direto executor dos serviços prestados. Como afirma Cavalcanti Fadul:

> Naquele momento, o Estado deixa progressivamente o seu papel tradicional de soberania e poder para transformar-se em um Estado provedor de serviços, responsável pelo desenvolvimento econômico e pelo progresso social, determinando uma inflexão profunda na sua relação com a sociedade. (CAVALCANTI FADUL, 1999)

No entanto, em meados dos anos oitenta, o modelo do Estado intervencionista já mostrava seus sinais de esgotamento. O ressurgimento dos ideais liberais teve início com os choques do petróleo dos anos setenta, que desestabilizaram a influência dos Estados Nacionais. De um lado, as intensas transformações tecnológicas do período, baseadas na ampla difusão dos equipamentos eletro-eletrônicos e em especial da informática e das

[2] Sobre as transformações do papel do Estado entre o Governo Vargas e os Governos Militares, que não conseguirei reproduzir aqui em suas nuances, ver os estudos clássicos de VENÂNCIO FILHO (1966) e IANNI (1991).

telecomunicações, promoveram um aprofundamento do chamado processo de globalização da economia e a necessidade da aceleração dos fluxos financeiros. A excessiva regulamentação dos Estados Nacionais conferia limites à flexibilização das relações de trabalho (obrigatoriedade da concessão de benefícios, rigidezes na duração da jornada de trabalho, excesso de impostos trabalhistas, etc.). O desenvolvimento de um mercado mundial acirrou a disputa pela competitividade da economia, de modo a conseguir responder às novas demandas sociais, impulsionadas com a crescente velocidade de transformações tecnológicas e de circulação dos produtos e dos fluxos financeiros. A produtividade das empresas estatais não conseguia atender à necessidade de transformações velozes e imediatas: a burocracia estatal enfrentava problemas de estrangulamento no fornecimento dos serviços essenciais. O Estado, lento e burocrático, não mais conseguia responder às demandas da nova "sociedade em rede", na expressão de Castells (1999), gerando uma carência nos setores de infra-estrutura necessários para o incremento da produtividade da economia.

Por outro lado, a política de maciços investimentos estatais nos setores essenciais da economia, em geral nos serviços de utilidade pública, além das políticas de seguridade social, conduziram o Estado a uma grave crise fiscal, aprofundada pelas crises cíclicas dos anos setenta. A crise fiscal foi intensificada pelo tamanho excessivo do Estado, cuja formação de um corpo burocrático tornou-o lento e incapaz de responder com eficiência à velocidade das mudanças observadas nesse período. O Estado, inchado e endividado, não mais conseguia fornecer os instrumentos necessários de combate à crise. Havia, portanto, uma perda na credibilidade do Estado em honrar seus compromissos e estabelecer ações efetivas. Como afirma Bresser Pereira (1996),

> Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e no entanto pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança. Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma. Um Estado em crise fiscal, com poupança pública negativa, sem recursos para realizar investimentos e manter em bom funcionamento as políticas públicas existentes, muito menos para introduzir novas políticas públicas, é um Estado imobilizado. A crise do Estado dos anos 80 foi antes de mais nada uma crise de governança porque manifestou-se, primeiramente, como uma crise fiscal.

A crise fiscal não atingiu sobremaneira os países mais desenvolvidos, mas atingiu fortemente os países latino-americanos, cujas políticas desenvolvimentistas estavam sobretudo baseadas no aumento dos gastos do Governo, sem uma correspondente política de

compensação nas áreas fiscal e monetária. Um fator decorrente desse fato é a escalada da inflação em meados da década de oitenta, que se tornou crônica no caso brasileiro, dificultando ainda mais a capacidade de sua governança.

Bresser Pereira (1996) resume o fato:

> A crise do Estado [intervencionista] possui três aspectos: uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção, e uma crise da forma burocrática de administração do Estado. A crise fiscal caracteriza-se pela perda do crédito público. Pelo fato de que a elevada dívida pública, combinada com altas taxas de inflação, déficit público crônico, altas taxas de juros internas, taxas declinantes de crescimento, torna explosivas as expectativas com relação ao crescimento da dívida pública. Pela existência de poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção é definida pela exaustão das formas protecionistas de intervenção, pela multiplicação de subsídios e pelo excesso de regulação em uma economia onde tornou-se predominante o comportamento do tipo rent-seeking. A crise da forma burocrática de administração, pela rigidez e ineficiência do serviço público.

A resposta mais intensa à crise do Estado intervencionista foi a chamada reação neoliberal, que se consistiu essencialmente no retorno aos princípios liberais de redução da participação do Estado na condução dos rumos da economia, com o ressurgimento da ideia de que o mercado é o agente mais eficaz para a busca de um nível ótimo de produção na economia.

Esse movimento liberal ganhou força a partir do final da década de oitenta com a difusão do ideário do chamado "Consenso de Washington". Essa expressão foi cunhada a partir do encontro sediado em Washington em 1989, realizado pelo *Institute for International Economics*, em que diversos economistas de perfil liberal discutiram os impasses da economia do momento e repensaram o papel do Estado na correção dos rumos da crise. Suas principais conclusões reafirmavam o postulado liberal, defendendo a liberalização da economia, através da implementação de desregulamentações e da privatização dos serviços públicos ofertados pelas estatais. Ainda, entre as medidas destacadas pela agenda de Washington estavam a busca por uma reforma tributária e a liberalização do comércio exterior, eliminando as barreiras alfandegárias entre os países, de modo a facilitar a livre circulação de produtos e serviços (SILVA JÚNIOR, s.d.).

Se de um lado as recomendações do Consenso de Washington tiveram aparentemente apenas um fim acadêmico, elas rapidamente se incorporaram à vida das economias latino-americanas quando passaram a servir de receituário para a concessão de empréstimos por parte de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco

Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Como a dívida pública dos países latino-americanos atingiu patamares crônicos, devido ao acirramento da crise fiscal, aliado à escassez de crédito financeiro mundial, diversos Governos adotaram as políticas do Consenso de Washington como a única saída viável de contornar a crise, representando um nítido retorno aos ideais liberais, ajustados a um contexto de rápidas transformações em que o processo de globalização se intensificava.

Como aspecto principal, estava em questão a diminuição do Estado, seja em tamanho, com o desmonte das empresas estatais, mediante um processo de privatização, com a transferência do controle acionário das empresas públicas para o setor privado, seja em poder, com o estímulo às desregulamentações, intensificando os fluxos tanto de produtos e de serviços – eliminação de barreiras alfandegárias – quanto financeiro – abertura da economia para o ingresso de capitais estrangeiros de curto prazo. O ideário era o de um "Estado mínimo", cuja participação se resumia aos bens públicos que o mercado não poderia suprir, essencialmente segurança, justiça e defesa. Uma perfeita definição do neoliberalismo é a dada por Bresser Pereira (1991), em que "o mercado é perfeitamente auto-regulável a partir das expectativas dos agentes econômicos".

No Brasil, o avanço liberal se consolidou no Governo Collor. Se por um lado não é possível chamá-lo de neoliberal em termos estritos, conforme observado por Bresser Pereira (1991), por outro, é nítido que foi em seu governo que o ideário neoliberal mais se aproximou de sua execução. Para Bresser Pereira, Collor pretendeu realizar reformas modernizantes no país, ainda que ligado a uma direita conservadora, mas foi prejudicado pela perversa herança que recebeu do Governo Sarney: uma grave crise econômica e enormes pressões dos credores internacionais. Nesse sentido, Collor promoveu uma abertura comercial sem precedentes, reduzindo as barreiras alfandegárias para a importação de produtos, como um dos meios de combate à inflação. Aliado a uma política de intensa contenção do consumo, com uma medida radical como o confisco das poupanças privadas, o Governo Collor gerou uma profunda recessão na economia, ao mesmo tempo que viu infrutífera sua política de redução da escalada inflacionária.

Já na primeira semana de seu governo, Collor iniciou os movimentos de enxugamento do tamanho do Estado, extinguindo onze empresas estatais e treze outras agências (SCHNEIDER, 1992), entre as quais estão os órgãos de apoio ao cinema brasileiro, como citamos anteriormente. Nesse percurso, portanto, podemos verificar que a extinção desses órgãos não se tratou de estratégia isolada, setorialmente localizada, em função meramente das acusações de clientelismo e da deterioração financeira da Embrafilme, mas, em última

instância, representa o próprio percurso ideológico do novo Governo no que tange ao papel do Estado na promoção das atividades econômicas, refletindo um movimento estrutural de retração das políticas intervencionistas, em conformidade com o avanço de um ideário francamente liberal.

A curta duração do conturbado Governo Collor, abortado por seu *impeachment* em setembro de 1992, impediu o aprofundamento das reformas do Estado iniciadas no início de seu mandato. No entanto, é possível afirmar que os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, ainda que em menor grau, deram continuidade às políticas de reforma do Estado. Especialmente no campo cultural, existiu um nítido percurso de continuidade. Como diz Castello *apud* MARSON (2002): "*no campo da cultura, pode-se conjeturar: o governo FHC começou bem antes da posse, nasceu antes de si mesmo – iniciado no momento em que, ainda no Governo Collor, Rouanet assumiu a Secretaria da Cultura*".

Por um lado, o "neoliberalismo" aplicado ao audiovisual brasileiro durou pouco tempo, já que, em 1991, ainda no Governo Collor, houve um recuo na total supressão do Estado ao apoio às produções culturais, com a edição da Lei Rouanet. No entanto, os efeitos desse "vácuo institucional" perduraram por um período maior. Por um lado, existe o extenso período de regulamentação das leis e de retomada do horizonte de investimentos. De outro, a própria natureza da realização cinematográfica, que necessita de um expressivo montante de recursos financeiros e cujo prazo de maturação é mais longo que a média das demais atividades culturais.

Ainda que se compreenda que o modelo de participação do Estado através de incentivos indiretos, estimulando o aporte de recursos privados por via de renúncia fiscal, é diferente do ato de liberalismo pleno do início do Governo Collor, os atos do Governo Itamar e dos dois Governos Fernando Henrique Cardoso simplesmente representaram a consolidação de um nodelo cujas sementes foram plantadas com a formulação da Lei Rouanet, editada ainda em 1991, e da Lei do Audiovisual, aprovada em 1993, portanto antes do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

No entanto, essa continuidade era trilhada com uma certeza: a de que o apoio à atividade cinematográfica deveria ser feito com uma partilha de responsabilidades entre o Estado e o mercado. Se parecia ser consenso a impossibilidade de manutenção do Estado interventor, como era o modelo vigente à época da Embrafilme, os drásticos atos do Governo Collor e a velocidade com que o mercado cinematográfico foi ocupado pelo produto estrangeiro, sinalizavam que tampouco a saída era a total omissão do Estado na condução da política cultural, transferindo a responsabilidade da produção cultural exclusivamente para o

mercado. Era necessária a busca por um equilíbrio, em que tanto o Estado quanto o mercado fossem agentes partícipes de um processo de produção de bens culturais, e nesse conjunto, de obras cinematográficas. Como assinala José Álvaro Moisés, Secretário do Audiovisual no Governo Fernando Henrique Cardoso:

> "após a desastrosa intervenção do governo Collor de Mello no setor, entre 1990 e 1992, quando se fez uma tentativa de praticamente desobrigar o Estado de qualquer responsabilidade pelo financiamento da cultura - com a extinção de algumas das mais importantes instituições culturais públicas do país e a drástica redução de recursos para a área -, a sociedade brasileira viu-se colocada diante de um falso dilema. Segundo esse dilema, haveria uma oposição insolúvel entre Estado e mercado em face das necessidades de custeio e fomento das artes e da cultura. Nos termos das crenças da época, o dilema teria de ser resolvido em favor do mercado, como se Estado e iniciativa privada fossem as únicas alternativas de seu financiamento e não pudessem, em nenhuma hipótese, combinar-se para custear a criação e a produção artística brasileiras." (MOISÉS, 1998)

2.2 O MODELO VIA RENÚNCIA FISCAL: OS PRIMEIROS MECANISMOS DE INCENTIVO

A partir de 1991, ainda no Governo Collor, foram implementados os primeiros mecanismos de reconstrução do apoio do Estado à atividade cultural, baseados num modelo de renúncia fiscal. Nesta seção abordaremos as características dos dois principais mecanismos de incentivo para a produção audiovisual criados a partir da década de noventa: a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual. Apesar da existência de outros fatores que contribuíram para o processo de "retomada do cinema brasileiro" em meados dos anos noventa, como o Prêmio Resgate, a criação da RioFilme e a participação dos pólos regionais (LOPES, 2001), é possível afirmar que os dois mecanismos de incentivo – o Art. 25 da Lei Rouanet e o Art. 1º da Lei do Audiovisual – representaram a espinha dorsal do novo modelo de fomento à atividade cinematográfica no período.

2.2.1 A Lei Rouanet: para além do "mecenato privado"

A primeira lei de incentivo à atividade cultural restabelecida nos anos noventa é a Lei nº 8.313/91, conhecida como "Lei Rouanet", em referência ao diplomata Sérgio Paulo Rouanet, então Secretário de Cultura do Governo Collor, responsável pelos trâmites de aprovação da lei.

Na verdade, a Lei Rouanet teve um antecedente, gestado logo após a redemocratização brasileira: a Lei nº 7.505/86, conhecida como "Lei Sarney". Esta lei estabeleceu o sistema de mecenato privado, em que parte do aporte de recursos por empresas devidamente cadastradas no Ministério da Cultura poderia ser abatido no imposto de renda a pagar. Dessa forma, a Lei Sarney estabeleceu um modelo de relação entre Estado e mercado, baseado num mecanismo de incentivo fiscal, que foi prosseguido pela Lei Rouanet. No entanto, a Lei Sarney foi alvo de acusações de fraudes e desvio de recursos, já que o MinC realizava apenas o cadastramento das proponentes, eximindo-se de acompanhar a destinação financeira dos recursos (CESNIK, 2002). Em apenas três anos, foram cadastradas 4.700 entidades culturais, sem um controle sobre os projetos aos quais eram direcionados os incentivos fiscais (ARAÚJO, 2007). Sob tais acusações, foi revogada em 1990, entre os primeiros atos do Governo Collor. A falta de controle por parte do governo da aplicação dos recursos foi tamanha que não existem dados sistematizados sobre seus principais investidores e mesmo sobre os projetos incentivados, mas estima-se que cerca de US$ 110 milhões tenham sido aplicados pela Lei Sarney em seus quatro anos de vigência (MOISÉS, 1998).

Neste aspecto, a Lei Rouanet apresentou-se como uma versão ampliada da Lei Sarney, restabelecendo o sistema de mecenato privado com base em renúncia fiscal, incorporando, por outro lado, um maior critério sobre o controle dos valores incentivados por parte do Governo (SILVA, 2007). A partir da Rouanet, não bastava somente o cadastramento dos proponentes por parte do Estado mas a aprovação dos projetos que seriam beneficiados, além de um procedimento de prestação de contas dos valores aplicados.

Moisés (1998) resume a influência da Lei Sarney na formulação da Lei Rouanet:

> A experiência criou, de qualquer modo, uma nova perspectiva para a tradição que, desde meados deste século, começara a se estabelecer e, mais tarde, influenciou a legislação introduzida pelo secretário de cultura da presidência da República, embaixador Sérgio Paulo Rouanet, em 1991, cuja maior diferença em relação à Lei Sarney são os mecanismos que, doravante, passaram a exigir que qualquer projeto a beneficiar-se de incentivos fiscais seja previamente submetido ao Estado. (MOISÉS, 1998)

Se de um lado a Lei Rouanet retoma o modelo de participação do Estado por meio de renúncia fiscal, no entanto é preciso compreender a promulgação da Lei como um sistema que

não se limita a esse mecanismo, mas que estabelece uma nova forma programática de apoio do Estado às atividades culturais. Dessa forma, a Lei Rouanet, apesar de ser mais conhecida como uma lei de incentivo baseada em renúncia fiscal, na verdade possui um sentido mais amplo, sendo o incentivo a projetos culturais por meio de renúncia fiscal apenas uma de suas modalidades, mas não esgotando todo o seu espectro de atuação. De fato, a Lei 8.313/91 institui o Programa Nacional de Cultura (PRONAC), voltando a sinalizar a preocupação do Estado em promover, direta ou indiretamente, o conjunto das manifestações culturais no Brasil, estimulando a produção e difusão dos meios culturais em geral, além de contribuir para a ampliação do acesso às fontes de cultura para os cidadãos brasileiros.

Dessa forma, a Lei Rouanet cria um arcabouço programático para o setor cultural brasileiro, prevendo diversos tipos de participação do Estado na promoção das atividades culturais, de modo que o mecenato privado a projetos culturais é apenas uma de suas formas de apoio. Da mesma forma, o segmento audiovisual forma parte dos segmentos contemplados pela Lei Rouanet, que abrange o setor cultural como um todo.

O Art. 3º lista os tipos de projetos que podem ser enquadrados para receber recursos pela Lei Rouanet. No que tange ao segmento audiovisual, destacam-se os seguintes aspectos:

- incentivo à formação artística e cultural, mediante a concessão de bolsas de estudo, pesquisa e trabalho, no Brasil ou no exterior, além da concessão de prêmios a artistas ou suas obras, e instalação e manutenção de cursos específicos em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos;
- produção de obras audiovisuais, sejam elas vídeos, obras cinematográficas de curta e média metragem e filmes documentais[3];
- preservação do acervo audiovisual;
- difusão do acervo audiovisual, através de festivais e mostras específicas;
- distribuição gratuita e pública de ingressos para espetáculos culturais e artísticos.

[3] A Medida Provisória 2228-1/01 modificou a redação do Artigo 3º da Lei Rouanet, tornando mais restrito o escopo de projetos audiovisuais que poderiam ser enquadrados pela Lei, dada a existência de outros mecanismos de incentivo específicos para a produção audiovisual. Desse modo, a principal modificação é que, a partir de 2007, a Lei não mais considerasse como passível de enquadramento os longa-metragens cinematográficos de ficção ou animação, que justamente se consistem na base de exploração comercial da indústria cinematográfica e eram a modalidade com maior número de projetos aprovados pela Lei no segmento audiovisual. A partir de 2007, portanto, a Lei passou a ter a redação apresentada acima, permitindo longas-metragens apenas de obras documentais, cujo retorno comercial é bastante mais reduzido em relação aos filmes de ficção ou de animação. Essa alteração no Artigo 3º da Lei Rouanet foi determinante para a criação do Art. 1º-A da Lei do Audiovisual, como explicaremos na seção 5.2.1.

Dessa forma, podemos perceber que o apoio do Estado à atividade audiovisual acontece de forma ampla, não somente na produção de obras audiovisuais em si, mas também na formação profissional, na preservação e difusão do acervo e na ampliação do acesso aos produtos culturais.

O Art. 2º dispõe que o PRONAC será implementado através de três mecanismos:

- o Fundo Nacional de Cultura (FNC)
- os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart)
- Incentivo a projetos culturais (Mecenato)

Vejamos, portanto, suas principais características, no que aponta para uma complementaridade de suas ações para a consecução de um sistema programático do apoio estatal às atividades culturais (SILVA, 2007).

2.2.1.1 Fundo Nacional de Cultura (FNC)

Segundo o próprio Ministério da Cultura, o Fundo Nacional da Cultura (FNC) é "um fundo público constituído de recursos destinados exclusivamente à execução de programas, projetos ou ações culturais. O MinC pode conceder este benefício através de programas setoriais realizados por edital por uma de suas secretarias, ou apoiando propostas que, por sua singularidade, não se encaixam em linhas específicas de ação, as chamadas propostas culturais de demanda espontânea"[4].

Desse modo, através do Fundo Nacional de Cultura, o Ministério da Cultura pode apoiar programas, projetos e ações culturais mediante o aporte direto de recursos, através de termo de convênio ou de contrato de repasse. Ou seja, diferentemente do mecanismo indireto via renúncia fiscal, através do FNC, o Ministério da Cultura exerce sua ação efetiva de promover políticas públicas ligadas à área cultural mediante a seleção direta de projetos que lhe são apresentados por agentes culturais. Inclusive, conforme prevê o Art. 17 do Decreto 5.761/2006, que regulamenta a Lei Rouanet, esses projetos podem ser de iniciativa própria do Ministério da Cultura.

[4] Disponível em http://www.cultura.gov.br/site/2008/10/17/apresentacao-de-projetos-culturais/. Acesso em 05/06/2010.

A decisão do aporte de recursos vem de uma comissão: a Comissão do Fundo Nacional de Cultura. No entanto, essa Comissão é exclusivamente composta por agentes públicos, não tendo participação de agentes privados, como em outras comissões que veremos adiante[5]. O Art. 15 do Decreto 5.761/2006 dispõe:

> *Art. 15. A Comissão do Fundo Nacional da Cultura será integrada:*
> *I - pelo Secretário-Executivo do Ministério da Cultura, que a presidirá;*
> *II - pelos titulares das Secretarias do Ministério da Cultura;*
> *III - pelos presidentes das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura; e*
> *IV - por um representante do Gabinete do Ministro de Estado da Cultura.*

Dessa forma, ainda que realizada por uma Comissão, é possível afirmar que a decisão de que projetos serão apoiados pelo FNC é exclusiva do Estado, não tendo participação de agentes privados, como na modalidade de incentivo fiscal.

2.2.1.2 Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart)

Os Ficarts são fundos de investimento, sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos. A idéia dos Ficarts, inspirados no SOFICA francês[6], é o de estimular a participação do setor privado em projetos culturais com vocação comercial, através da elaboração de fundos de investimento, que teriam recursos parcialmente abatidos no imposto de renda a pagar dos investidores.

Dessa forma, pretende-se estimular a formação de fundos de investimento de projetos que possuam uma possibilidade comercial concreta, mas que, ainda assim, necessitariam de recursos públicos para viabilizar parte da sua realização. É o caso típico de obras cinematográficas, ou ainda de espetáculos teatrais ou musicais, ou da edição comercial de livros impressos, com nítidas perspectivas comerciais, e que tipicamente integrariam as chamadas indústrias culturais (BENHAMOU, 2007). Como se tratam de obras que possuem um apelo cultural, a intervenção do Estado se justificaria. Por outro lado, dada a possibilidade de viabilidade comercial superior a outras formas de expressão artística (como museus ou

[5] Como o Conselho Superior de Cinema ou o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual.
[6] Os SOFICAs (*Sociétés por le financement de l´industrie cinématographique et audiovisuelle*) foram criados em 1985 pelo governo francês para promover a produção audiovisual do país, a partir de um abatimento fiscal de 40% do montante investido por pessoas físicas ou jurídicas em um fundo de investimentos, regularmente constituído, de produções francesas ou coproduções europeias. Sobre o funcionamento do SOFICA, ver SANDOT (2010). Sobre seu impacto no mercado cinematográfico francês, ver CRETON (2000).

artes plásticas, por exemplo), o abatimento do investidor em seu imposto de renda a pagar seria apenas parcial. No entanto, diferentemente do incentivo a projetos culturais, não ficou estabelecido no próprio corpo da Lei qual seria o percentual de dedução, gerando uma indefinição que dificultou sua regulamentação.

Esses fundos seriam disciplinados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que estipularia as regras de constituição, funcionamento e administração dos Ficarts. No entanto, o Ficart acabou não sendo implementado na prática, não sendo constituído nenhum fundo de investimento apto a receber recursos, apesar de ainda permanecer previsto na Lei Rouanet mesmo em sua versão atual (CESNIK, 2007). A experiência do Ficart, no entanto, foi utilizada para a elaboração das regras de criação dos Funcines, com a Medida Provisória nº 2228-1/01, que estão em operação.

2.2.1.3 Incentivo a Projetos Culturais

O terceiro mecanismo da Lei Rouanet é ao mesmo tempo o mais difundido, também conhecido como "mecenato privado". Ele se baseia no valor aportado por pessoas físicas ou jurídicas, que escolhem projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura para receber recursos, e abatem parcial ou integralmente esses valores no seu imposto de renda a pagar em cada exercício fiscal. Com isso, apesar de em última instância os recursos serem públicos, através de uma renúncia fiscal do Estado, a decisão de que projetos são realizados é de iniciativa desses incentivadores, distintos da Admnistração Pública direta.

O aporte de recursos pode ser realizado segundo dois tipos:

- **doação**: os recursos são repassados ao projeto, de modo que o doador não receba nenhum tipo de benefício indireto com o aporte dos recursos, além do abatimento no imposto a pagar. Dessa forma, o doador não pode vincular promocionalmente sua marca quando da exploração comercial da obra. Além disso, a transferência dos recursos deve ser de modo definitivo e permitido apenas para pessoas físicas ou para empresas sem fins lucrativos;

- **patrocínio**: já o patrocinador se beneficia indiretamente com o aporte dos recursos além do mero abatimento no imposto a pagar, seja com a exposição de sua marca

tanto nos créditos da obra quanto no seu material de divulgação (pôsteres, cartazes, banners, etc, no caso de uma obra audiovisual), ou mesmo com a associação de sua marca a um determinado produto audiovisual.

O proponente do projeto a ser incentivado pode ser tanto uma pessoa física quanto uma pessoa jurídica. Da mesma forma, o incentivador pode ser tanto uma pessoa física quanto uma pessoa jurídica.

Existem duas formas de incentivo na modalidade "Incentivo a Projetos Culturais", previstos através de dois diferentes artigos da Lei: o Art. 18 e o Art. 25[7].

A principal diferença entre o Art. 18 e o Art. 25 reside no enquadramento, ou seja, no tipo de projeto que pode ser aprovado para captação em um ou outro mecanismo. Os projetos passíveis de enquadramento pelo Art. 18 possuem uma menor possibilidade de viabilidade comercial. Por isso, a dedução fiscal no imposto de renda a pagar por parte dos incentivadores é integral. Já os projetos enquadrados pelo Art. 25 possuem uma maior possibilidade de retorno comercial, havendo, dessa forma, uma dedução fiscal apenas parcial.

Essa diferenciação entre os dois artigos, estabelecida apenas a partir de 1999, com a Lei 9.874/99, torna ainda mais clara a participação do Estado como complementar à iniciativa privada: a dedução fiscal deve ser maior quando as possibilidades de retorno do aporte de recursos por parte do incentivador são menores. Ou seja, o Estado deve ser mais presente quando o estímulo à participação da iniciativa privada é menor.

O §3º do Art. 18 da Lei Rouanet discrimina os tipos de projetos que podem ser enquadrados neste artigo. Em relação a projetos do segmento audiovisual, são os seguintes:

- produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média-metragem;
- preservação;
- difusão do acervo audiovisual;
- salas de cinema em municípios com menos de 100 mil habitantes[8].

[7] Como o Art. 25 lista os tipos de projetos passíveis de enquadramento e o Art. 26 apresenta as deduções fiscais, alguns autores preferem referir-se a este mecanismo como Art. 26 da Lei Rouanet. Em termos estritos, o correto seria "Art. 25 combinado com Art.26". Aqui, optei em considerá-lo como Art. 25 da Lei Rouanet, já que se trata do primeiro artigo que estabelece o referido mecanismo de apoio, ainda que complementado por artigos posteriores da mesma lei.

[8] Este último item foi incluído pela Lei 11.646/2006.

Nesse artigo, o percentual de abatimento no imposto a pagar é de 100%. Ou seja, os valores aportados, independentemente se se trata de doação ou patrocínio[9], podem ser integralmente abatidos no imposto de renda a pagar do incentivador. Além disso, os valores aportados não podem ser inseridos como despesa operacional.

Já os tipos de projetos que podem ser enquadrados pelo Art. 25 da Lei Rouanet são apresentados no corpo da lei de maneira bastante geral.

> *Art. 25*
> *(...)*
> *II - produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres;*

Dessa forma, devem ser usados os tipos de projetos elencados no Art. 3º da Lei Rouanet. Em relação a projetos do segmento audiovisual, são os seguintes:

> *Art. 3º*
> *a) produção de discos, vídeos, obras cinematográficas de curta e média metragem e filmes documentais, preservação do acervo cinematográfico bem assim de outras obras de reprodução videofonográfica de caráter cultural;*

Assim, é possível listar os projetos que podem ser enquadrados pelo Art. 25 por exclusão: são os tipos de projetos listados no Art. 3º a) mas que não se enquadram no Art. 18 da Lei Rouanet.

A Instrução Normativa nº 22 da ANCINE estipula quais são os tipos de projetos que podem ser enquadrados pelo Art. 25 da Lei Rouanet:

> *Art. 2º*
> *IV - quanto ao incentivo de que tratam os arts. 25 e 26, ambos da Lei nº. 8.313/91, para a produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, conforme o inciso II e parágrafo único do citado dispositivo, nos seguintes formatos:*
>
> *a) longa-metragem documental;*
> *b) telefilme;*
> *c) minissérie;*
> *d) obra seriada;*
> *e) programa para televisão de caráter educativo e cultural.*

[9] Como é indiferente, isto faz com que, na prática, praticamente a totalidade dos recursos incentivados por esse mecanismo seja através de patrocínio.

O Art. 26 estabelece os percentuais de dedução fiscal por parte do incentivador. Ao contrário do Art. 18, a dedução é apenas parcial, e será função seja do tipo de apoio (doação ou patrocínio) seja da natureza jurídica do incentivador (pessoa física ou pessoa jurídica. Ou seja:

Tabela 1 - Percentual de Dedução Fiscal - Art. 25 da Lei Rouanet

		Tipo do Incentivo	
		Doação	Patrocínio
Natureza Jurídica do Incentivador	Pessoa Física	80%	60%
	Pessoa Jurídica	40%	30%

Dessa forma, o Estado prevê uma maior dedução fiscal nas doações em relação aos patrocínios, já que, através dos últimos, o incentivador possui um retorno de marketing, e para as pessoas jurídicas em relação às pessoas físicas, já que aquelas incorporam o incentivo à sua marca institucional. Portanto, através dessas gradações fiscais, o Estado reconhece que sua participação financeira deve ser menor quanto maiores as possibilidades de o incentivador possuir um retorno, ainda que indireto, em decorrência de seu aporte de recursos.

No entanto, há uma consideração adicional, que eleva os percentuais de dedução: os valores incentivados pelo Art. 25 da Lei Rouanet podem ser lançados como despesa operacional. Esse lançamento faz com que se reduza o lucro líquido do incentivador, contribuindo para uma redução no seu imposto de renda a pagar.

De fato, como dissemos anteriormente, a distinção entre Art. 18 e Art. 25 da Lei Rouanet foi estabelecida apenas em 1999, com a edição da Lei 9.874/99, criando um conjunto de segmentos com dedução fiscal de 100% do valor aportado, ao serem enquadrados como Art. 18. Nesse primeiro momento, em 1999, o segmento audiovisual estava excluído dessa relação, só podendo captar recursos pelo Art. 25.

No entanto, a Medida Provisória 2228-1/01 modificou a redação do Art. 18, passando a considerar, através da inclusão do inciso *f)* a "produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual".

Essa modificação levou em conta que certos segmentos da área audiovisual possuem uma finalidade essencialmente cultural, com poucas perspectivas comerciais. Dessa forma, incluí-las no rol de projetos que podem ser enquadrados pelo Art. 18, conferindo-lhes o abatimento integral dos valores aportados, é reconhecer que a atividade audiovisual não é uniforme, mas possui em seu escopo atividades com diferentes graus de possibilidades comerciais.

Por fim, com a edição da Lei 11.437/2006 e da 11.646/2006, como já dissemos, a Lei Rouanet passou a ter a sua redação atual.

2.2.1.4 Conclusões: a complementaridade entre os três mecanismos da Lei Rouanet

Dessa forma, é importante perceber que, diferentemente de outros autores, como Olivieri (2004), procurei mostrar que só é possível dizer que a política cultural do início dos anos noventa é neoliberal se considerarmos estritamente os primeiros atos do Governo Collor, em março de 1990, quando, através de um decreto presidencial, extinguiu-se grande parte dos órgãos culturais brasileiros, e transformou-se o Ministério da Cultura numa simples Secretaria de Governo.

Ainda no Governo Collor, houve um recuo em relação à postura francamente neoliberal do início de seu mandato, com a saída de Ipojuca Pontes e a posse de Rouanet na Secretaria de Cultura, representando uma reaproximação do Estado com o setor cultural. A partir de então, foi criada a Lei Rouanet, que estabelece uma forma programática de apoio do Estado à produção cultural. Desse modo, procurei mostrar que, de um lado, a Lei Rouanet não se resume à política de mecenato privado, baseada em renúncia fiscal, que se consistiu em um aprofundamento dos princípios definidos pela Lei Sarney, mas que essa forma de incentivo é apenas um dos mecanismos de apoio da Lei Rouanet, apesar de ser a mais difundida. Ainda, seguimos com Bresser Pereira, ao afirmar que, em termos estritos, mesmo o apoio por meio de renúncia fiscal não se trata de política neoliberal, já que não existe uma supressão do papel do Estado na promoção das atividades culturais, convertido em um "Estado mínimo". Ainda que o apoio seja indireto, já que a efetiva seleção dos projetos culturais que serão realizados é de responsabilidade do mercado, o Estado se faz presente na promoção das políticas culturais, seja na prévia aprovação dos projetos incentivados, ainda que não haja uma avaliação de

mérito, seja no próprio financiamento em si das atividades culturais, já que a maior parte do valor efetivamente aportado é de origem estatal, através de renúncia fiscal.

Por outro lado, ainda procurei mostrar como a Lei Rouanet funciona através de três mecanismos de apoio que são complementares: o Fundo Nacional de Cultura, os Ficarts e o "incentivo a projetos culturais" ("mecenato privado"). 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" englobaria a maior parte dos projetos apresentados, estipulando 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). Por outro lado, o Fundo Nacional de Cultura preveria a diversidade regional, a produção comunitária e a pluralidade cultural, com apoio direto do próprio Ministério da Cultura, exercendo diretamente uma política cultural, sem participação privada no aporte de recursos.

Dessa forma, entendo que o FNC exerce uma ação complementar ao mecenato privado, podendo servir como um amortecimento de possíveis distorções do mecanismo, contribuindo para o equilíbrio das ações culturais, permitindo o direcionamento das ações estatais onde o setor privado não procura atender (projetos de pouca visibilidade comercial, projetos de regionalização ou no interior do pais, etc.). Esse caráter complementar da ação do FNC, que aponta para as lacunas das ações por meio do mecenato privado, quando se pensa em uma política cultural para o país, é nítida quando vemos um texto do próprio Secretário do Audiovisual da época, José Álvaro Moisés:

> Por isso, além de divulgar as vantagens do mecenato fora do Sudeste e, assim, atrair a atenção de empresas privadas e públicas, cujas matrizes, mesmo se localizadas em São Paulo e no Rio, têm de articular-se com os mercados consumidores dessas regiões, é preciso fazer algo mais. Uma das políticas que terá cada vez mais importância, a exemplo de esforços já iniciados para criar eqüidade na distribuição de recursos do Fundo Nacional de Cultura entre as diferentes regiões do país, e da implementação de projetos de patrimônio e recuperação urbana, no Norte e no Nordeste pelo Ministério da Cultura, será indispensável aumentar os gastos a fundo perdido do governo federal como forma de compensar o desequilíbrio

> gerado pelo mecenato privado. Nos últimos anos, esses recursos cresceram cerca de 140% mas precisam crescer mais ainda. (MOISÉS, 1998)

No entanto, se a Lei Rouanet permite uma ação integrada entre os três mecanismos de apoio, sendo o Fundo Nacional de Cultura uma possibilidade para atenuar algumas das distorções oferecidas pelo mecenato privado, na prática não houve o equilíbrio vislumbrado pela lei. 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. A falta de critérios para apresentação de projetos para o FNC, assim como a pouca transparência sobre o aporte de recursos torna difícil a avaliação de sua efetividade. Não existem dados divulgados sobre os gastos efetuados pelo FNC, desde o início da Lei Rouanet[10]. A divulgação desses gastos por parte do Ministério da Cultura poderia fornecer um painel mais amplo do perfil da política cultural não só dos governos dos anos noventa mas possivelmente identificar mudanças implementadas pelo Governo Lula, a partir de 2003.

2.2.2 O Art. 1º da Lei do Audiovisual

Após a Lei Rouanet, a segunda lei de incentivo à atividade audiovisual foi criada em 1993. De fato, enquanto a Lei Rouanet era comum a todos os segmentos culturais, a Lei nº 8685/93 é específica da atividade audiovisual. Por isso, ficou conhecida como "Lei do Audiovisual". Desse fato se comprova a influência política do audiovisual em relação aos demais ramos da cultura, pois trata-se do único segmento que possui uma lei de incentivo específica. Ou seja, as demais categorias artísticas, como o teatro, a dança e as artes plásticas podem captar recursos federais via renúncia fiscal apenas através da Lei Rouanet.

Na verdade, 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%, como já falamos anteriormente. Como um longa-metragem cinematográfico necessita de um maior volume de investimento e sua realização se

[10] Por exemplo, no mais amplo texto que examina os dados da Lei Rouanet, no período entre 1996 a 2000, Olivieri (2004) se limita a dados do mecenato, excluindo de sua análise os números do FNC.

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, como vimos, apresenta percentuais de dedução decrescentes quanto maiores forem as possibilidades de retorno comercial da obra, chegando, inclusive, a criar o FICART para estimular o investimento no setor cultural com possibilidades comerciais. Como não houve consenso para a regulamentação do FICART, o Art. 1º da Lei do Audiovisual, através da intermediação com o mercado de ações e com a Comissão de Valores Mobiliários, acabou sendo, por vias tortas, a regulamentação do FICART para o setor audivisual.

A Lei do Audiovisual funciona através de dois mecanismos diferenciados: o Art. 1º e o Art. 3º. No entanto, por razões que veremos no Capitulo 3, o Art. 3º só veio a funcionar plenamente a partir de 2002, com a introdução de mudanças na legislação com a Medida Provisória 2228-1/01.

A principal diferença entre a Lei Rouanet e o Art. 1º da Lei do Audiovisual reside no fato de que os valores aportados por meio deste mecanismo não são meramente um patrocínio ou uma doação, como era o caso na Lei Rouanet, mas agora passam a ser contabilizados como um investimento. Dessa forma, o agente que aporta recursos não é meramente um "incentivador", como na Lei Rouanet, e sim um "investidor".

Quanto à natureza jurídica do investidor, este pode ser tanto uma pessoa física quanto uma pessoa jurídica, conforme dispõe o caput do Art. 1º. Os percentuais de abatimento, como veremos, são os mesmos. Por outro lado, é diferenciado o limite do imposto de renda que pode ser deduzido: enquanto o investidor pessoa jurídica pode aportar pelo mecanismo até o limite de 3% do seu imposto de renda a pagar, o limite para a pessoa física sobe para 6%.

Os valores investidos por meio desse mecanismo são abatidos no imposto de renda a pagar em 100%. Ou seja, os valores aportados são integralmente abatidos na declaração do imposto de renda do investidor, aos moldes do Art. 18 da Lei Rouanet. No entanto, o Art. 1º possui uma vantagem fiscal adicional em relação a este último mecanismo: além do

abatimento de 100%, o investidor pode incluir os valores aportados como despesa operacional, nos mesmos moldes do Art. 25 da Lei Rouanet. Isto é, é como se o Art. 1º da Lei Audiovisual conjugasse os dois tipos de dedução fiscal da Lei Rouanet, beneficiando-se seja do abatimento integral, como no Art. 18, e possibilitando o lançamento desses valores como despesa operacional, como no Art. 25. Esse fato torna o percentual de abatimento real no imposto de renda a pagar superior a 100%. Ou ainda, 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.

Portanto, as vantagens para o investidor são:

- abatimento integral (100%) do valor investido no imposto de renda a pagar, limitado a 3% do imposto devido;
- inclusão do valor investido como "despesa operacional", reduzindo seu lucro líquido e, por conseguinte, seu imposto de renda a pagar;
- vinculação da marca institucional aos créditos e material promocional da obra, como típica operação de patrocínio;
- participação nos resultados financeiros da obra, através de um percentual sobre os direitos de comercialização.

O Art. 1º da Lei do Audiovisual funciona a partir do lançamento de quotas de comercialização no mercado de ações. O investidor aporta recursos num determinado projeto audiovisual por meio do mecanismo, ao adquirir um número de quotas que lhe darão direito a um determinado percentual dos direitos de comercialização da obra.

O procedimento operacional é o seguinte: a empresa produtora contrata uma corretora legalmente constituída e registrada na Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A corretora irá formular o prospecto junto à CVM para o lançamento das cotas, por meio de um boletim de subscrição. O investidor, ao comprar um Certificado de Investimento, que lhe dá direito a

um certo número de quotas, tem direito a um percentual dos direitos de comercialização da obra nas condições dispostas nesse Certificado (quanto aos territórios, segmentos de mercado, prazo de duração dos direitos, percentual dos direitos, etc.) (ZAVERUCHA, 1997).

É importante ressaltar que, ao comprar o Certificado de Investimento, o investidor adquire parte dos direitos de comercialização da obra, mas não se torna co-produtor da mesma. Em outras palavras, o Art. 1º transfere ao investidor apenas direitos comerciais sobre a obra mas não os direitos patrimoniais, que continuam em posse da empresa produtora e dos demais co-produtores, se for o caso.

Dessa forma, podemos facilmente verificar que o agente com interesse em aportar recursos na atividade audiovisual terá como preferência a Lei do Audiovisual ao invés da Lei Rouanet. A Lei Rouanet servirá portanto como complemento ao investimento da Lei do Audiovisual caso o montante investido ultrapasse 3% do imposto de renda a pagar do agente. Nesse caso, o aporte pela Lei Rouanet será de até 1% do imposto de renda a pagar no caso das pessoas jurídicas, já que, segundo o disposto no Art. 6º, II, da Lei 9.532/97, o valor global que pode ser deduzido na atividade cultural, independentemente dos mecanismos de incentivo utilizados, está limitado em 4% do imposto de renda a pagar. Já para as pessoas físicas, o limite passa a ser de 6%.

Ainda, é possível verificar que a edição da Lei do Audiovisual provocou uma distorção na promoção do Estado às atividades culturais. Contrariando o pressuposto programático da Lei Rouanet, com percentuais regressivos de dedução fiscal segundo as possibilidades comerciais do produto cultural, a Lei do Audiovisual rompeu essa lógica: o filme de longa-metragem de ficção, obra cultural com expressivas possibilidades comerciais, recebe uma dedução fiscal superior a todos os demais ramos da produção cultural.

A princípio, essa distorção serviria como solução de emergência, dada a ínfima participação da produção nacional no início dos anos noventa. Dessa forma, a Lei do Audiovisual foi criada para vigorar apenas até o exercício fiscal de 2003. No entanto, essa solução acabou se tornando permanente, já que, após sucessivas prorrogações, o mecanismo continua vigente, mais de quinze anos após sua primeira regulamentação. Surgia então o primeiro grave paradoxo na promoção de uma política industrialista, que buscava gradativamente menores níveis de participação estatal. Criada como forma de aproximação das empresas produtoras aos investidores privados, sua lógica perversa de dedução fiscal, superior a 100%, acabou, ao contrário, aprofundando a dependência do setor cinematográfico em relação ao Estado, pois não prezou pelo estímulo à busca por recursos não-incentivados para a realização das obras audiovisuais.

2.3 EUFORIA, CRISE E REPOLITIZAÇÃO

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.

Ainda em 1996, em meio a esse momento de euforia, foi promulgada a Medida Provisória nº 1.515/96, elevando o limite de dedução das empresas que investiam pela Art. 1º da Lei do Audiovisual de 1% para 3% do imposto de renda a pagar, além de dobrar o limite de captação por projeto incentivado de R$1,5 para R$3 milhões (MARSON, 2006). O aumento dos limites de captação foi um dos fatores que explica a captação recorde de 1997, cerca de R$ 74 milhões apenas pelo Art. 1º da Lei do Audiovisual. No entanto, esse ano foi um caso de exceção: foi o resultado da participação do então ministro Sérgio Motta, que incentivou o investimento das estatais de telecomunicações e energia elétrica em projetos cinematográficos. Outro fator foi a participação do Banespa, que destinou apenas em 1997 R$17 milhões ao setor audiovisual (NUNES, 1999).

Se em 1997 a captação pelo Art. 1º da Lei do Audiovisual atingiu um patamar recorde, 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 grandes orçamentos, como *Tieta do Agreste* e *Guerra de Canudos*, que não atingiram o patamar de 1 milhão de espectadores. Em 1998, o país enfrentou os efeitos de uma recessão mundial,

provocada pelas crises do sistema financeiro dos "Tigres Asiáticos"[11] 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. De outro lado, com a morte do ministro Sérgio Motta e a privatização de grande parte das empresas estatais, empresas do setor de telecomunicações e energia, freqüentes investidores pela Lei do Audiovisual, reduziram drasticamente o nível de investimentos na produção audiovisual.

De outro, antigos fantasmas que rondavam a atividade cinematográfica desde os tempos da Embrafilme, ligados à corrupção e ao superfaturamento, começaram a ressurgir, quando dois produtores receberam acusações por mau uso dos recursos incentivados (LOPES, 2001). O primeiro caso é o da cineasta Norma Bengell, cuja prestação de contas do filme *O Guarani* não foi aprovada pelo Ministério da Cultura. A imprensa deu ampla repercussão ao caso, provocando a retração de investidores que passaram a não querer associar a imagem de suas empresas ao cinema brasileiro. O segundo caso foi ainda mais polêmico, envolvendo a realização do filme *Chatô – O Rei do Brasil*, pelo ator Guilherme Fontes. O projeto, que havia captado pouco mais de R$ 8,6 milhões[12], não conseguia ser concluído. Houve acusações criticando o fato de que um produtor iniciante possa viabilizar uma produção de elevado orçamento sem ter uma experiência prévia na gerência de um projeto cinematográfico.

Essas acusações ganharam maior destaque com uma matéria sensacionalista na Revista Veja, em junho de 1999, assinada pelo jornalista Celso Masson, intitulada *Caros, Ruins e Você Paga*. A matéria critica a forma de financiamento a produções cinematográficas brasileiras, dado seu elevado custo de produção e seu insuficiente retorno financeiro, apontando exemplos extremados – como *For All - O Trampolim da Vitória*, de Luiz Carlos Lacerda, que teria custado R$5,2 milhões e tendo sido visto por apenas 62 mil espectadores. De qualquer modo, as denúncias de malversação de dinheiro público arranharam a imagem do novo cinema brasileiro, expondo algumas das fragilidades do modelo de incentivo fiscal no acompanhamento da evolução física e financeira dos projetos aportados.

[11] Termo empregado para se referir às economias de Cingapura, Hong Kong, Coreia do Sul e Taiwan, cujo modelo de desenvolvimento a partir da década de 1980, baseado na exportação e no investimento mediante o capital estrangeiro, foi bastante semelhante.
[12] Consulta de Projetos Audiovisuais em WWW.ancine.gov.br. Acessado em 11/06/2010.

A Secretaria do Audiovisual, já na gestão de José Álvaro Moisés, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, implementou um conjunto de medidas como resposta às acusações de um acompanhamento frouxo por parte do Ministério da Cultura quanto ao controle dos orçamentos nas produções cinematográficas. A principal medida foi a edição da Carta Circular nº 230/1999, definindo tetos de captação segundo o currículo prévio das empresas produtoras, e a obrigatoriedade da contratação de empresas de auditoria para certificar a correta aplicação dos recursos captados. No entanto, estava comprovada a necessidade de reformas mais amplas, de modo a promover o desenvolvimento da atividade cinematográfica brasileira.

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 29 de junho e 1º de junho de 2000. 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).

É muito sintomática a organização deste terceiro congresso nesse momento, quase meia década após a realização dos dois primeiros Congressos, em 1952 e 1953. O II Congresso, realizado em 1953, também era marcado por um momento de crise do cinema brasileiro na ocupação de seu mercado interno, com a iminente falência do modelo de estúdios paulistas (Vera Cruz, Maristela, Multifilmes) (SOUZA *in* RAMOS e MIRANDA, 2000). Em linhas gerais, a principal constatação desse Congresso era que era preciso fortalecer a participação do Estado para promover o desenvolvimento das atividades cinematográficas. Estava formada a semente para a implantação dos órgãos governamentais de apoio ao setor cinematográfico: primeiro, através do Geicine, um grupo executivo, mas com pouco poder decisório; e, depois, através do Instituto Nacional do Cinema (INC), com

poderes de fomento e fiscalização do mercado cinematográfico. Curiosamente, concluía-se que o desenvolvimento de um mercado para o cinema brasileiro só poderia ser assegurado diante de uma participação mais ativa do Estado, através de um órgão central (AUTRAN, 2005).

De uma forma análoga, o Relatório Final do III CBC, um documento que listava 69 ações para o desenvolvimento da atividade cinematográfica no país, recomendava, em seu item 4:

> *4. Criar, no âmbito governamental, um órgão gestor da atividade cinematográfica no Brasil, com participação efetiva do setor e com finalidades amplas de ação como agente formulador de políticas e de informação, agente regulador e fiscalizador de toda a atividade e agente financeiro.*
>
> *Esse ÓRGÃO GESTOR deverá se posicionar, dentro do governo, ligado à Presidência da República e dele deverão participar representações do Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério das Relações Exteriores.*

Nesse contexto, ainda no mesmo ano de realização do III CBC, em dezembro de 2000, foi formado o Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (GEDIC). Sua composição mista espelha a recomendação do CBC: presidido pelo ministro da Casa Civil, Ministro Pedro Parente, era também composto pelos Ministros da Fazenda (Pedro Malan), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Alcides Tápias), das Comunicações (Pimenta da Veiga), e da Cultura (Francisco Weffort), além do Secretário Geral da Presidência (Aloysio Nunes Ferreira). Por outro lado, era também composto por representantes da classe cinematográfica, como Luiz Carlos Barreto (produção), Cacá Diegues (direção), Gustavo Dahl (pesquisa), Rodrigo Saturnino Braga (distribuição), Luiz Severiano Ribeiro Neto (exibição) e Evandro Guimarães (televisão). (CESÁRIO, 2009)

De um lado, é preciso destacar a formação do grupo executivo com representantes tanto do Governo quanto da atividade cinematográfica, através de um conselho paritário, com 6 representantes do Estado e 6 representantes do setor cinematográfico. De outro lado, na própria composição dos representantes da atividade, estão presentes membros não somente ligados à produção cinematográfica, mas oriundos dos demais elos da cadeia produtiva (distribuição e exibição). Além desses, uma possível articulação entre cinema e televisão pode ser identificada a partir da participação de Evandro Guimarães, funcionário da TV Globo.

Ainda, como registrado no próprio nome de formação do Grupo Executivo, e como expresso em sua própria composição, o projeto era o do fortalecimento de uma base industrial para o desenvolvimento do cinema brasileiro, em busca de uma ocupação mais efetiva de seu

mercado interno. Nesse contexto, o III CBC e, posteriormente, o GEDIC, não atuaram no sentido de propor uma crítica sistêmica ao modelo indireto de participação do Estado no apoio às produções cinematográficas. Ao contrário, 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.

De fato, no Relatório Final do III CBC, eram visíveis as mensagens de apoio à política de incentivos fiscais. Como afirma em sua introdução:

> *Medidas como a Lei do Audiovisual, antiga reivindicação da classe, mostram como a ação governamental justa, feita em consonância com a opinião do setor, gera resultados extremamente positivos como foi o chamado renascimento do cinema brasileiro, saudado em todo o mundo.*

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.

> *ALTERAÇÕES NA LEI DO AUDIOVISUAL*
> *15. Manter, prorrogar e ampliar os recursos provenientes do artigo primeiro da Lei do Audiovisual para garantir a produção independente e autoral.*
> *16. Modificar a redação do atual artigo 3º, de maneira que os recursos possam ser incorporados ao fundo proposto no item 5.*
> *17. Criar fundos de investimento para utilização de recursos provenientes de pessoas físicas na compra de certificados audiovisuais.*
> *18. Possibilitar a captação pela Lei do Audiovisual para carteiras de projetos.*
>
> *ALTERAÇÕES NA LEI ROUANET*
> *19. Conceder 100% de incentivo para curtas e médias metragens, documentários e outros formatos diferenciados, bem como aos festivais e mostras audiovisuais.*
> *20. Prever a captação de recursos especificamente para as atividades de preservação, com possibilidade de abatimento de 100% do imposto de renda.*
> *21. Estabelecer que as empresas que apliquem recursos da Lei Rouanet em fundações próprias devam investir 50% dos recursos incentivados em projetos culturais independentes sem vínculo com estas fundações.*

Quase meia década depois, o III CBC acabou por seguir os rumos do Congresso anterior: num momento de crise de um projeto industrialista, a solução encontrada foi o fortalecimento da posição do Estado, através da formação de um órgão institucional central.

Assim como o GEICINE propunha a criação de um órgão central (o INC), uma das principais proposições do GEDIC 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.

3 A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO: O "TRIPÉ INSTITUCIONAL"

3.1 A EDIÇÃO DA MP 2228-1/01: A FORMAÇÃO DO "TRIPÉ INSTITUCIONAL"

3.1.1 Introdução

Como vimos no capítulo anterior, no início dos anos 2000, o cinema brasileiro não havia conquistado níveis significativos de ocupação do mercado interno, mantendo-se no campo de um dígito (abaixo de 10%). O modelo de leis de incentivo mostrava suas limitações, não sendo suficiente para a implementação de uma efetiva política industrialista. Em reação a isso, o relatório do III Congresso Brasileiro de Cinema concluía que era preciso um fortalecimento das ações do Estado, apontando um conjunto de recomendações. A principal delas, expressa no item 4, era a formação de um órgão gestor que visasse o desenvolvimento sistêmico do setor audiovisual. Estava criado o caminho para a criação da ANCINE (Agência Nacional do Cinema).

Esse novo arcabouço legal foi estabelecido com a edição da Medida Provisória nº 2228-1/01. Apesar de ser comumente conhecida apenas como a lei de criação da ANCINE, na verdade esse marco legal estabeleceu um novo paradigma de apoio do Estado à atividade cinematográfica. Ou seja, a MP 2228-1/01 não se limita a estabelecer as características de atuação da ANCINE, mas apresenta um escopo ainda mais amplo, através da formação de um tripé institucional, com uma complementaridade entre três órgãos estatais.

Dessa forma, é possível afirmar que, com a edição da MP 2228-1/01, a política pública cinematográfica assume uma nova configuração, preocupando-se com o desenvolvimento das atividades cinematográficas de forma mais sistêmica. Antes de sua edição, o audiovisual se integrava às demais atividades culturais, com as três modalidades de incentivo da Lei Rouanet, gerido exclusivamente pela Secretaria do Audiovisual. Como vimos, a Lei do Audiovisual buscou avançar, num regime de urgência, em uma das modalidades da Lei Rouanet – o mecenato privado – mas seus percentuais de dedução, superiores a 100%, contribuíram para uma distorção da ideia de deduções regressivas quanto maiores as

possibilidades comerciais da obra cultural. Como procuramos defender no capítulo anterior, a Lei Rouanet também era uma forma programática de apoio do Estado, já que previa a complementaridade de suas três modalidades. No entanto, a fragilidade dessa estrutura acabou por se tornar evidente, não apenas pela atrofia da implementação das outras duas modalidades de apoio senão a do mecenato privado, em especial o Fundo Nacional de Cultura, mas essencialmente pela miopia do Estado em promover condições sistêmicas para promover interações entre os três elos da cadeia produtiva: produção, distribuição e exibição.

A MP 2228-1/01 buscou avançar nas carências do binômio Lei Rouanet-Lei do Audiovisual estabelecendo uma nova estrutura de apoio do Estado às atividades cinematográficas, através de uma complementaridade entre três órgãos governamentais, com uma visão mais sistêmica do funcionamento da atividade cinematográfica. Enquanto a Lei Rouanet-Lei do Audiovisual era essencialmente uma política de fomento, cuja principal preocupação era a retomada da produção de obras audiovisuais, a MP 2228-1/01 buscava o desenvolvimento da atividade audiovisual no país, na direção da autossustentabilidade, sendo claramente uma política de cunho industrialista.

Desse modo, a MP 2228-1/01 promove não apenas a criação da ANCINE mas na verdade configura um novo marco institucional para o audiovisual brasileiro, baseado num tripé. De um lado, o primeiro vértice é o Conselho Superior de Cinema (CSC), responsável pela formulação das políticas do setor. Originalmente composto por 12 membros, o CSC tem uma estrutura dual: de um lado, representantes do governo, de vários ministérios, e, de outro lado, representantes do setor cinematográfico e da sociedade civil.

O segundo vértice é a ANCINE, cuja função é de regular, fiscalizar e fomentar a atividade cinematográfica brasileira, no sentido de estimular o desenvolvimento da indústria cinematográfica e promover a autossustentabilidade do setor.

O terceiro vértice é a Secretaria do Audiovisual (SAv), responsável pela produção de curtas e médias metragens, formação de mão-de-obra, difusão de filmes a partir dos festivais de cinema no país e a preservação e restauração do acervo cinematográfico brasileiro. Ou seja, enquanto a ANCINE passava a ser responsável pelos "aspectos industriais" do setor cinematográfico, com vistas a uma ocupação do mercado, a SAv complementaria as ações da ANCINE no que tange aos "aspectos culturais".

O novo modelo institucional para o apoio ao cinema brasileiro era calcado numa complementaridade entre três órgãos: um órgão de formulação, composto de representantes do governo e da classe cinematográfica; e dois órgãos de execução das políticas formuladas pelo CSC. De um lado, a ANCINE gere os programas do "cinema industrial" e de outro a

SAv os "aspectos culturais" da produção audiovisual. Essa complementaridade é reforçada pelo fato de os três órgãos estarem vinculados a ministérios diferentes: o CSC, por sua instância interministerial, à Casa Civil da Presidência da República; a ANCINE, por seu aspecto industrial, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); e a SAv, vinculada ao Ministério da Cultura (MinC)[13].

3.1.2 Conselho Superior de Cinema (CSC)

O Capítulo III da MP 2228-1/01 apresenta a estrutura e características do Conselho Superior do Cinema.

O Art. 3º marca sua criação e suas competências:

> *Art. 3º Fica criado o Conselho Superior do Cinema, órgão colegiado integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República, a que compete:*
> *I - definir a política nacional do cinema;*
> *II - aprovar políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com vistas a promover sua auto-sustentabilidade;*
> *III - estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado;*
> *IV - acompanhar a execução das políticas referidas nos incisos I, II e III;*
> *V - estabelecer a distribuição da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE para cada destinação prevista em lei.*

Dessa forma, é possível entender o CSC como um órgão formulador de políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade cinematográfica, que serão executadas pela ANCINE e pela SAv. Dessa forma, cabe ao CSC o papel de definição das diretrizes gerais e o de acompanhamento da execução das ações definidas pelo Conselho. Ou seja, o Conselho não é um órgão de execução mas sim de formulação de políticas e de monitoramento da execução dessas mesmas ações.

[13] Se o desenho inicial do novo arranjo institucional era baseado na complementaridade entre três órgãos, vinculados a diferentes ministérios, a partir do Governo Lula, houve uma tendência progressiva de quebra do tripé institucional, concentrando as ações no Ministério da Cultura. Primeiro, a ANCINE passou a ser vinculada ao MinC (Decreto 4458/03); e em 2009, o próprio CSC passou a ser vinculado ao MinC e presidido pelo Ministro da Cultura (Decreto 7000/09).Em jogo, além de uma visão do papel estratégico da cultura no Governo Lula, uma disputa política dos bastidores do poder, conforme retratada na entrevista de Gustavo Dahl a Marcus Alvarenga em ALVARENGA (2010).

Em seu inciso I, o Art.3º estabelece a "política nacional do cinema". Esta já estava definida no artigo antecedente:

> *Art. 2º A política nacional do cinema terá por base os seguintes princípios gerais:*
> *I - promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional;*
> *II - garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado;*
> *III - programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa sob obrigatória e exclusiva responsabilidade, inclusive editorial, de empresas brasileiras, qualificadas na forma do § 1º do art. 1º da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, com a redação dada por esta Lei.*
> *IV - respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.*

Da associação entre o Art. 2º e o Art. 3º da MP 2228-1/01, é possível verificar a ênfase em alguns termos que inclusive chegam a se repetir na redação dos artigos. O primeiro deles é "desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional", mostrando que o foco das políticas é nitidamente industrialista, visando o desenvolvimento do setor a partir de bases industriais. O segundo é o estímulo à presença do conteúdo nacional "nos diversos segmentos de mercado", mostrando uma preocupação em promover políticas não apenas visando o setor cinematográfico, ou o mercado de salas de exibição, mas a presença de obras brasileiras nos demais segmentos, sobretudo nas televisões, a ponto de o inciso III do Art. 2º citar explicitamente a TV por assinatura como segmento estratégico de ocupação de mercado.

Ou seja, a leitura desses dois artigos, que apresentam como principal competência do Conselho Superior do Cinema a formulação da política nacional do cinema, evidencia o perfil de atuação desse tripé institucional no apoio a uma política nitidamente desenvolvimentista, atuante não somente no cinema, mas em todos os segmentos de mercado.

Em seguida, o Art. 4º apresenta a composição do Conselho. Sua formação inicial, conforme prevista na MP 2228-1/01, era de 12 membros, sendo 7 representantes de ministérios e 5 representantes do setor cinematográfico.

No entanto, em outubro de 2003, já no Governo Lula, houve uma alteração na estrutura do CSC, através da edição do Decreto 4858/03, aumentando o número de integrantes do Conselho de 12 para 18 membros, com um acréscimo tanto do número de representantes dos ministérios (de sete para nove) quanto do de representantes não governamentais (de cinco para nove). Dessa forma, o Conselho passaria a ser paritário, isto é, a representação de

representantes governamentais e de não-governamentais se tornava equilibrada, com o mesmo número de membros (nove para cada lado).

Ainda, houve uma pequena mudança na composição dos representantes não-governamentais. Ao invés de "representantes da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, que gozem de elevado conceito no seu campo de especialidade", como dispuinha o texto original da MP 2228-1/01, a partir do Decreto 4.858/03 os representantes não-governamentais eram divididos em dois grupos:

- **seis** especialistas em atividades cinematográficas e audiovisuais, representantes dos diversos setores da indústria cinematográfica e vídeofonográfica nacional, que gozem de elevado conceito no seu campo de especialidade, tenham destacada atuação no setor e interesse manifesto pelo desenvolvimento do cinema e audiovisual brasileiros (Art. 2º, II, do Decreto 4458/03); e
- **três** representantes da sociedade civil, com destacada atuação em seu setor e interesse manifesto pelo desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiros (Art. 2º, III, do Decreto 4458/03).

Ou seja, a redação abre a possibilidade de que parte dos representantes não-governamentais não seja necessariamente representantes diretos dos interesses setorais da classe cinematográfica, mas simplesmente representantes da sociedade civil interessados em questões cinematográficas, mas não necessariamente representantes de classe.

Quanto aos representantes ministeriais, houve a inclusão de mais dois ministérios: o da Educação, e o da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, que, a partir de 2007, passou a se chamar simplesmente Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM).

Dessa forma, a representação do CSC passou a ser mais múltipla, abrangendo um maior número de representantes ministeriais, cobrindo um maior leque de pastas, assim como de representantes não-governamentais, permitindo a participação de membros da sociedade civil ainda que não diretamente impactados pelas medidas do CSC como os representantes setoriais.

Tabela 2 – Composição do Conselho Superior de Cinema – MP 2228-1/01 e Decreto 4858/03

		MP 2228-1/01	Decreto 4858/03
Representantes Governamentais		**7**	**9**
	Justiça;	1	1
	Relações Exteriores;	1	1
	Fazenda;	1	1
	Cultura;	1	1
	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;	1	1
	Comunicações	1	1
	Chefe da Casa Civil	1	1
	Educação	0	1
	SECOM	0	1
Representantes Não-Governamentais		**5**	**9**
	Representantes do setor audiovisual	5	6
	Representantes da sociedade civil	0	3
TOTAL REPRESENTANTES		**12**	**18**

3.1.3 A Agência Nacional do Cinema (ANCINE)

Criada a partir da MP 2228-1/01, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) torna-se o principal órgão executor da política nacional do cinema. Dessa forma, a ANCINE é estruturada não como um órgão formulador de políticas, cujo papel, como vimos, é do Conselho Superior do Cinema, e sim um órgão executor das políticas formuladas por aquele órgão.

Criada no último ano do Governo Fernando Henrique, a estrutura encontrada para o órgão foi o de uma autarquia especial, como uma agência reguladora, aos moldes dos setores de infra-estrutura privatizados pelo Governo. O capítulo 3.2 detalhará as repercussões dessa opção em criar o órgão como uma agência reguladora.

O Art. 5º da MP 2228-1/01 estebelece que a ANCINE é um "órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica", desenhando três esferas de atuação para a agência: o fomento, a regulação e a fiscalização.

Os Arts. 6º e 7º apresentam os objetivos e competências da ANCINE. Entre seus principais incisos, destacam-se os seguintes:

> *III - aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição nos diversos segmentos de mercado;*
>
> *IV - promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras;*
>
> *V - promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional;*

Dessa forma, é possível verificar o foco industrialista e desenvolvimentista dessa política, com termos como "aumento da competitividade", "indústria cinematográfica", "autossustentabilidade". Existe também um foco no apoio da indústria audiovisual como um todo, de forma sistêmica, seja nos elos da cadeia produtiva (produção, distribuição e exibição) seja nos diversos segmentos de mercado. Esses termos em muito se assemelham aos princípios já estabelecidos pela política nacional do cinema, como vimos no capítulo imediatamente anterior.

Além das funções de fomento, a ANCINE também passou a responder pela outorga de certificados, recebimento de informações do mercado e outras obrigações legais, como forma de exercer uma regulação no mercado, ainda que incipiente. Vejamos as principais:

- Atividades de Regulação (outorga e questões normativas):

- **outorga de certificados**: as empresas do setor de produção, distribuição e exibição precisam obrigatoriamente ter registro na ANCINE (Art. 22). De forma análoga, todas as obras audiovisuais produzidas no país, publicitárias e não-publicitárias, precisam se registrar na ANCINE, com a emissão do Certificado de Produto Brasileiro (CPB) (Art.28).

- **monitoramento de informações do mercado**: O Art. 16 cria o "Sistema de Informações e Monitoramento da Indústria Cinematográfica e Videofonográfica". As empresas do setor de exibição e as distribuidoras e locadoras do segmento de vídeo doméstico (homevideo) devem enviar regularmente à ANCINE dados sobre as obras exibidas em seus segmentos de mercado e a renda auferida na exploração das mesmas (Arts. 18 e 19). O recebimento de informações é parte essencial para a atividade de regulação da agência, baseada em informações consistentes que possam diagnosticar as falhas de mercado, justificando a ação da Agência.

- outras obrigações legais, como:
    - "Cota de Tela": a ANCINE assume a responsabilidade de aferir o cumprimento da Cota de Tela, número mínimo de dias em que as salas de cinema devem exibir longas-metragens brasileiros;
    - autorização para filmagem estrangeira no país;
    - arrecadação da CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), uma contribuição que incide sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, publicitárias e não-publicitárias, por segmento de mercado a que forem destinadas;
    - obrigatoriedade de elaboração de cópia no país, para filmes lançados com mais de seis cópias;

  etc.

- Atividades de Fomento:

A MP 2228-1/01 criou novos mecanismos de fomento indireto, baseados em renúncia fiscal, sem prejuízo dos mecanismos em vigor. O primeiro são os **FUNCINES** (Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional), uma espécie de aperfeiçoamento dos FICARTs, possibilitando a formação de uma carteira de projetos, comjugando produção, distribuição, exibição, infra-estrutura e inclusive compra de ações de empresas relativas ao audiovisual, administrada por um agente financeiro. O segundo, previsto no **Art. 39, X**, prevê

uma isenção do pagamento da CONDECINE Remessa caso as programadoras estrangeiras de TV por assinatura invistam na co-produção de obras audiovisuais brasileiras[14].

Além desses dois mecanismos de incentivo fiscal, foi permitida à ANCINE formar programas e editais para fomento direto, através do Art. 47 da MP, que cria o PRODECINE (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional) que, após as modificações da Lei 11.437/06, foi complementado por mais dois programas: o PRODAV (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro) e o PRÓ-INFRA (Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual)[15].

- Atividades de Fiscalização:

A ANCINE recebeu funções de fiscalização, não apenas nas atribuições de monitoramento das condutas dos agentes regulados, mas especialmente na possibilidade de exercer seu poder sancionatório, podendo aplicar penalidades, como a aplicação de multas, conforme definidas no capítulo IX da MP 2228-1/01.

3.1.4 Secretaria do Audiovisual (SAv)

É possível ver as funções da SAv de forma complementar às da ANCINE. O Decreto 4456/02 definiu as competências entre SAv e ANCINE na aprovação e no acompanhamento de projetos autorizados para captação de recursos incentivados pela Lei Rouanet e pela Lei do Audiovisual. Essa divisão de competências acabou servindo como parâmetro para a divisão do conjunto das atribuições de cada órgão.

Desse modo, passaram a ser de competência exclusiva da Secretaria do Audiovisual, os projetos de:

- curta e média-metragem;

[14] Esse mecanismo foi o início de uma tentativa de parceria entre cinema e televisão, possível apenas na tv por assinatura, já que na tv aberta a reação dos radiodifusores impediu uma maior aproximação. O Art. 39, X, possui diversas semelhanças na sua forma de funcionamento com o Art. 3º da Lei do Audiovisual. Através desse mecanismo, foram realizadas obras brasileiras de destaque na programação dos canais por assinatura (em sua grande maioria, séries e minisséries), como *Mandrake*, *Filhos do Carnaval* e *Alice* (HBO), *9mm* (FOX) e *Peixonauta* (Discovery), entre outras. Ver seção 4.3.

[15] Os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) são empregados nesses três programas, ilustrando como as ações de fomento direto da ANCINE se articulam com a existência desses programas.

- formação de mão-de-obra;
- difusão de acervos de obras cinematográficas e audiovisuais, incluindo festivais nacionais e mostras audiovisuais;
- preservação do acervo cinematográfico.

Essa divisão de atribuições entre SAv e ANCINE pode ser entendida como um resquício de uma organização institucional herdada dos quadros da Embrafilme, em que as "atividades culturais" eram reservadas a um único setor, o DONAC (Diretoria de Operações Não Comerciais), em contraposição às poderosas Superintendência Comercial (Sucom) e e Superintendência de Produção (Suprod)[16].

Por sua vez, essa mesma separação esteve na essência do desmembramento da Embrafilme em meados dos anos oitenta, que resultou na formação da Fundação do Cinema Brasileiro (FCB). A grosso modo, é como se a ANCINE assumisse parte das funções da Embrafilme (o fomento às atividades cinematográficas) e do Concine (a fiscalização do setor e a produção de dados estatísticos), enquanto a SAv se tornaria essencialmente uma nova FCB.

Dessa divisão de órgãos, está implícita uma separação entre um suposto "cinema industrial" e um "cinema cultural", ou ainda, as atividades cinematográficas que visam a ocupação de um mercado interno e sua estruturação como produtos industriais, e as atividades cinematográficas cuja função última é servir essencialmente como manifestação artística e cultural, sem finalidades precipuamente comerciais.

Ou ainda, essa divisão de órgãos pressupõe uma necessidade de divisão entre dois tipos de obras, ou ainda, uma dificuldade de convivência. Não seria uma questão de grau, em que uma obra audiovisual é simultaneamente "produto" e "cultura", de modo que toda a produção de bens culturais, independentemente de sua natureza, inevitavelmente circula por uma mercado que confere uma valoração a essa obra, movimentando uma economia, ainda que parcialmente informal, resultando numa geração de emprego e renda. Ao contrário, a divisão de atribuições entre SAv e ANCINE pressupõe uma divisão de natureza entre os produtos culturais, entre aquelas atividades eminentemente a fins comerciais, sob a responsabilidade da ANCINE, e as atividades com fins de expressão cultural, cuja finalidade última não seria a produção de valor comercial, sob a responsabilidade da SAv-MinC. Essa

[16] Para as atribuições das superintendências da Embrafilme, ver AMANCIO (2000).

divisão, além de seu caráter bastante conservador, gerou uma série de tensões entre os órgãos, por naturalmente criar áreas de sombra entre a efetiva ação dos dois órgãos.

3.2 O ESTADO COMO REGULADOR: OS PARADOXOS DA ANCINE

3.2.1 Agências Reguladoras: características gerais

Se o Governo Collor apenas em sua primeira semana de governo extinguiu onze empresas estatais diretamente por decreto presidencial, as empresas públicas mais importantes foram privatizadas apenas no Governo Fernando Henrique Cardoso. As empresas privatizadas nos governos Collor e Itamar foram basicamente do setor siderúrgico e petroquímico e, como bem assinalou Mantega (2001), há uma grande diferença entre a privatização de empresas fornecedoras de mercadorias e a de serviços de utilidade pública. As primeiras, estruturadas a partir de bases locais ou regionais, produzem mercadorias que podem ser importadas a preços menores, ou substituídas por outros produtos, quando utilizadas como insumos no processo produtivo de outras empresas maiores. Já os serviços de utilidade pública, como telecomunicações e energia elétrica, constituem monopólios naturais verticalmente integrados, com uma complexa rede de infraestrutura, fornecendo serviços básicos universais que atendem a todos os segmentos da população, vitais para empresas e famílias.

Apenas no Governo FHC houve as condições políticas para a privatização desse último tipo de empresas, que não poderia ser realizada por mero decreto presidencial, como nos governos anteriores. Isto porque existiam cláusulas na Constituição Federal que previam que a exploração de grande parte dos serviços de utilidade pública só poderia ser delegada a empresas sob o controle acionário estatal. Dessa forma, antes da edição da lei que estabeleceria as diretrizes gerais do programa de privatização – a Lei 9.491/97, que substituiu a Lei 8.031/90, editada no Governo Collor – tornava-se necessária a edição de um conjunto de emendas constitucionais, responsáveis pela chamada “flexibilização dos monopólios estatais”. Desse modo, as Emendas Constitucionais 5, 8 e 9, editadas entre agosto e novembro de 2005, permitiram que empresas privadas pudessem explorar os serviços de distribuição de gás canalizado (EC 5/05), de telecomunicações (EC 8/05) e algumas atividades relacionadas ao petróleo e ao gás natural (EC 9/05).

De um lado, esse segundo movimento de privatizações, mais estrutural, pode ser entendido como um prolongamento, ou ainda, como um aprofundamento, do programa de desestatizações da Era Collor, entendido não apenas como uma estratégia de curto prazo para a recuperação da crescente dívida fiscal do governo brasileiro, mas essencialmente como um movimento de resposta à crise do Estado empresário e do ressurgimento do ideário liberal de meados dos anos noventa.

Por outro lado, havia uma clara diferença em relação ao Governo Collor: enquanto este assumia uma postura tipicamente neoliberal, em que a participação do Estado deveria se restringir a suas funções primordiais, como um "Estado mínimo", no Governo Fernando Henrique, o Estado deveria assumir um novo papel. Nem como agente direto da exploração das atividades econômicas, mas tampouco se ausentando completamente das atividades econômicas, totalmente entregues à ação do mercado. O Estado brasileiro passaria a assumir um papel intermediário: o papel da regulação.

Nas palavras de Marques Neto (2003):

> A atividade estatal de regulação é uma forma de intervenção estatal na economia, que nos seus pressupostos, objetivos e instrumentos difere substancialmente da intervenção direta no domínio econômico; difere nos seus pressupostos porque a intervenção regulatória é muito mais pautada pelo caráter de intermediação do que pela imposição de objetivos e comportamentos ditados pela autoridade do Estado, de modo que este exerce sua autoridade não de forma impositiva, mas arbitrando interesses e tutelando hipossuficiências; difere dos seus objetivos porque, contrariamente ao que ocorre na intervenção estatal direta, os objetivos se deslocam do Estado-nação e passam a se identificar mais com os interesses da sociedade (tanto os interesses dos cidadãos – consumidores efetivos ou potenciais de bens econômicos – quanto os interesses subjacentes às relações econômicas); difere nos instrumentos porque a regulação vai demandar a construção de mecanismos de intervenção estatal que permitam efetivar essa nova forma de relacionamento com os agentes econômicos. Os espaços de exrecício da regulação deverão ser aptos ao exercício da mediação e da interlocução com os agentes envolvidos no setor regulado.

Dessa maneira, esse novo órgão estatal – as agências reguladoras – deve exercer uma função de mediação, que envolve a busca por um equilíbrio sistêmico nas relações que se estabelecem entre os vários agentes envolvidos direta ou indiretamente na exploração desse ramo de atividade: de um lado, o poder concedente (o governo); de outro, o concessionário (as empresas privadas); e, por fim, o usuário (os consumidores do serviço).

Para o melhor entendimento dessa relação de equilíbrio, é mister o reconhecimento das falhas de governo e das falhas de mercado. O processo de privatizações, que permite que a iniciativa privada possa explorar serviços de utilidade pública, surge do reconhecimento das

falhas do governo na execução dos serviços. De um lado, como vimos no capítulo anterior, o Estado empresário não conseguiu prover a execução dos serviços com eficiência, provocando o inchaço da máquina pública e acusações de corrupção ou clientelismo. Dessas falhas, existe a diferença entre política de Estado e política de governo. As políticas de Estado defenderiam o interesse público, com ações que visem ao bem-estar da sociedade, enquanto as políticas de governo refletiriam os objetivos implementados por um determinado governante eleito. Desse modo, interesses circunstanciais podem fazer com que uma política de governo não necessariamente coincida com uma política de Estado, pois, visando a perpetuação de um grupo político ou partidário no poder, uma ação governamental pode se afastar do interesse público[17]. Desse modo, o Estado regulador atuaria no sentido de coibir as falhas de mercado, defendendo uma política de Estado ao invés de uma política de governo.

Mas se de um lado existem falhas de governo também existem falhas de mercado. Como o objetivo principal das empresas privadas é a maximização dos seus níveis de lucratividade, muitas vezes suas ações não coincidem com a otimização da produção dos serviços ou do atendimento das demandas dos consumidores. Por exemplo, uma empresa privada poderia não disponibilizar um serviço essencial para uma determinada região longínqua, uma vez que o custo para a oferta do serviço tornasse seu preço de oferta inviável para a realidade econômica da maioria dos moradores da região. Essa situção se agrava pelo fato de os serviços de utilidade pública serem em geral monopólios naturais, isto é, bens fornecidos em geral por uma única empresa, visto que os investimentos em infra-estrutura serem de tal envergadura que inviabilizem a existência de um competidor para a exploração do mesmo serviço[18]. Nesse caso, sem a tutela do Estado, a única empresa exploradora poderia estipular um preço de oferta extremamente alto, visto que não existem competidores, e dado que o serviço ofertado, de caráter essencial, não possui substitutos próximos (por exemplo, gás, energia e serviços de telecomunicações não podem ser importados). Dessa forma, ainda que o Estado regulador não participasse diretamente na exploração econômica, ele ainda se faria presente, refreando uma ação nociva ao interesse público, coibindo excessos das empresas exploradoras desses serviços.

Dessa forma, a ação das agências reguladoras buscaria um equilíbrio entre governo, empresas privadas e consumidores. De um lado, atuariam na prevenção de possíveis falhas de

[17] Sobre a terminologia das falhas de mercado e de governo, além de suas repercussões para uma teoria da regulação, um bom compêndio pode ser visto em CAMPOS (2008).

[18] A definição clássica na economia de monopólio natural é quando dois produtores incorrem num custo médio maior para produzir uma determinada quantidade do que se houvesse um único produtor. Para mais detalhes como a teoria do monopólio natural assume um papel central na regulação econômica, justificando o papel do Estado, ver BENJO (1999).

governo, em defesa de uma política de Estado. Essas poderiam ser vistas, por exemplo, caso, um determinado governante proibisse um aumento de tarifas, ainda que previsto no contrato de concessão, num período próximo de uma sucessão eleitoral, visto que essa medida poderia prejudicar sua popularidade. No entanto, essa medida comprometeria o equilíbrio financeiro das empresas reguladas, prejudicando a manutenção dos serviços e a expansão dos atendimentos. De outro lado, as agências reguladoras defenderiam o interesse público, atuando contra as falhas de mercado, defendendo os direitos dos usuários e evitando a formação de cartel e a elevação arbitrária dos preços de oferta dos serviços.

Como afirma Marques Neto (2006), no novo modelo de agências reguladoras:

> A ação estatal passa a depender do equilíbrio entre os interesses privados (competição, respeito aos direitos dos usuários, admissão da exploração lucrativa de atividade econômica) com as metas e objetivos de interesse público (universalização, redução de desigualdades, modicidade de preços e tarifas, maiores investimentos, etc.).

Para evitar as falhas de mercado, houve uma série de condições estabelecidas no plano de concessão acordado entre o órgão regulador e a empresa concessionária, relativa à universalização dos serviços, estabelecimento de metas de produtividade, garantia dos direitos dos usuários, com canais constantes de reclamações, e estabelecimento de reajuste periódico de tarifas, com fórmula de cálculo previamente estabelecidos e com regras estáveis.

De outro lado, para evitar as falhas de governo, as agências reguladoras foram criadas como órgãos de Estado com diversas características específicas. Entre elas, destacam-se as principais[19]:

- **autarquias especiais**: as agências reguladoras são estruturadas como autarquias especiais, que podem ser criadas ou extintas especificamente *por lei*, que estabelece seus objetivos específicos e suas formas de atuação. Dessa forma, não podem ser extintas ou ter suas atribuições modificadas por simples ato discricionário de um governante, assegurando sua continuidade por um horizonte mais estável.

- **independência administrativa e financeira**: uma das características mais discutidas das agências reguladoras é a sua independência, seja administrativa, seja financeira. Esse aspecto da independência – ou ainda, como alguns autores apontam, a sua *autonomia* – está intimamente relacionado com a característica da neutralidade, ou ainda do equilíbrio. De fato,

[19] Esta seção foi compilada de SOUTO (1999), MORAES (2002) e MARQUES NETO (2003).

para que a agência possa se posicionar de forma neutra em relação aos interesses dos três tipos de agentes em torno dos quais sua atividade gravita, é preciso que o órgão tenha características específicas, para que possa exercer de fato sua independência.

Desse modo, existe uma relação institucional entre as agências reguladoras e os respectivos ministérios que não é de simples subordinação, mas sim de *vinculação*. Ora, pois caso houvesse uma subordinação, por exemplo, a necessidade dos atos administrativos da agência serem ratificados pelo ministério, haveria uma relação hierárquica que poderia gerar um obstáculo à plena autonomia de atuação da agência. Portanto, uma decisão de uma agência reguladora não pode ser contestada ou sofrer provimento de recurso para sua revisão por parte do ministério.

Um dos instrumentos legais das agências reguladores para assegurar sua independência é a *estabilidade de seus dirigentes*, através de um *mandato fixo*. Ou seja, a não ser em situações excepcionais, como um ato de improbidade apurado em processo administrativo ou judicial, transitado em julgado, o dirigente não pode ser exonerado pelo Poder Executivo, mesmo pelo próprio Presidente da República, como é o caso dos Ministros de Estado. Ou ainda, os diretores das agências reguladoras não podem ser exonerados *ad nutum*, por mero ato de vontade pelo Chefe do Executivo, mas apenas voluntariamente, através de renúncia, ou então por destituição, segundo os termos da lei.

As agências reguladoras são administradas por um *regime de colegiado*, em que os diretores – quatro ou cinco, dependendo da lei de formação da agência – são indicados pelo Presidente da República mas precisam ser aprovados em plenária pelo Senado Federal, além de serem submetidos a uma sabatina que comprove a sua "especialização no ramo de atividade", evitando que os diretores sejam meramente políticos sem conhecimento técnico do setor regulado. Com um mandato fixo, os diretores das agências possuem, portanto, autonomia para tomar suas decisões ainda que estejam em dissonância com o desejado pelo Governo. Ainda, os mandatos dos diretores são *não-coincidentes*, para que não haja descontinuidade no comando da agência reguladora, com a possibilidade de troca simultânea de diversos membros do colegiado.

Outro instrumento fundamental sobre a questão é a *autonomia financeira*. Marques Neto (2003) a define dessa forma:

> Já a autonomia financeira se caracteriza pela garantia de que os recursos financeiros necessários à atividade da Agência não dependerão da gestão do

> Tesouro (ou seja, sua liberação não demandará boa vontade do poder central).

De fato, a autonomia administrativa das agências de nada serviria caso a execução financeira do órgão dependesse de ato do Poder Executivo, já que, neste caso, uma ação da agência poderia ser obliterada por uma restrição orçamentária. Por isso, o princípio da autonomia financeira é decisivo para que a agência consiga na prática exercer a sua autonomia, executando os atos de sua atribuição.

Por isso, na lei de criação de cada agência existe uma previsão de *receita própria*, independentemente dos recursos diretamente repassados pelo Tesouro, em geral proveniente de cobrança de multas e arrecadação de contribuições específicas, proporcionais às receitas dos entes regulados.

Por fim, para garantir a defesa pelos direitos dos cidadãos, as agências reguladoras devem ser permeáveis à sociedade, prevendo sua participação nas decisões da agência. Um exemplo seria na obrigatoriedade das *ouvidorias*, que teriam a função nas agências reguladoras de receber as reclamações da sociedade como um todo. Outro exemplo está na edição de *consultas públicas* prévias a qualquer norma editada pela agência. Nas consultas púiblicas, a sociedade pode se pronunciar sobre determinado item a ser regulado pela agência.

Desse modo, as agências reguladoras seriam "órgãos de Estado", com uma independência administrativa e financeira em relação aos demais órgãos de governo mas com instrumentos normativos e sancionatórios que possam coibir as falhas de mercado, defendendo o interesse público. Para tanto, as agências são órgãos essencialmente técnicos, com especialização no setor de atuação, com uma posição de neutralidade e de equidistância entre poder concedente, setor regulado e usuários do serviço.

Dessa maneira, se, de um lado, as privatizações de setores essenciais em meados da década de noventa foram realizadas pela necessidade de vultosos investimentos em infra-estrutura que não poderiam ser realizados pelo Estado, visto seu alto grau de endividamento, reflexo da crise da governança do Estado empresário, que se via ineficiente para a direta exploração desses serviços, era preciso oferecer um ambiente de estabilidade regulatória para as empresas privadas – inclusive estrangeiras – que passariam a explorar os serviços, de maneira a impedir que uma ação discricionária de um governante eleito pudesse prejudicar a perspectiva de recuperação dos grandes investimentos realizados, cuja prespectiva era necessariamente de longo prazo. Esse horizonte de estabilidade a longo prazo tornava-se possível através de um órgão de Estado, independente, neutro e técnico, que garantisse a

perpetuação das regras previamente estabecidas nos contratos de concessão quando dos processos de privatização dessas empresas estatais.

3.2.2 A ANCINE e as particularidades do setor cinematográfico

Dentro desse contexto de transformações do papel do Estado, o órgão central para gerir a atividade audiovisual foi formado, no final do Governo Fernando Henrique, como uma agência reguladora, e não como uma secretaria de governo ou uma agência de desenvolvimento. No entanto, é preciso entender que a ANCINE foi um órgão atípico, dadas as características clássicas do modelo das agências reguladoras, estabelecendo um conjunto de paradoxos que dificultaram o atingimento de seus objetivos. Por outro lado, esse desenho institucional pode ser entendido como um prolongamento natural de um movimento mais amplo, que caracteriza o papel do Estado no apoio às produções cinematográficas desde o início dos anos noventa, baseado no modelo das leis de incentivo fiscais.

De um lado, o setor audiovisual possui caracaterísticas que o afastam de um setor tipicamente regulado através de uma autarquia especial. Primeiro, o setor audiovisual não se estrutura como sendo um monopólio natural. Ao contrário, o setor de produção de obras audiovisuais é extremamente fragmentado, apresentando uma estrutura competitiva. Segundo, não se trata, diretamente, de um bem essencial, como energia elétrica ou telecomunicações, que funciona seja como insumo básico utilizado na produção de todos os demais setores da economia seja para o cotidiano das famílias. Por fim, não se trata de um setor privatizado, cujo funcionamento, anteriormente realizado diretamente pelo Estado, passa a sê-lo também por empresas privadas.

Por outro lado, ainda que não seja um monopólio natural (como petróleo ou telecomunicações) ou um bem essencial (saúde e vigilância sanitária), a existência de uma agência reguladora como protetora da produção de obras audiovisuais, especialmente as cinematográficas, parte das características específicas do produto audiovisual. Por um lado, baseia-se em princípios como o da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, que defende o direito soberano das nações de realizarem medidas de proteção de suas indústrias culturais no sentido de garantirem que as diferentes expressões culturais possam sobreviver, num cenário de convergência tecnológica em que algumas poucas megacorporações podem completamente dominar a difusão de bens

culturais. Isso parte da idéia de que os bens culturais, diferentemente de uma *commodity* pura, não são simplesmente substituíveis por equivalentes estrangeiros, já que os produtos culturais nacionais devem ser preservados por exprimir valores intrínsecos de um povo.

Além disso, os bens culturais possuem características de um bem público, embora os economistas divirjam entre considerá-los como um bem público de fato, ou, de forma mais cautelosa, como um bem meritório (TOLILA, 2007). De qualquer forma, em um ou outro caso, é possível afirmar que as obras culturais possuem inequívocas características de bens públicos, como a *não-exclusão* e a *não-rivalidade* no consumo. Dessa forma, pelas suas características singulares, provocam *externalidades positivas*, trazendo repercussões que não são completamente recuperáveis pelos agentes econômicos que a produziram. Quando, por exemplo, um filme como *Tropa de Elite* ganha o principal prêmio no Festival de Berlim e gera uma ampla discussão social sobre o aparato das forças policiais e o financiamento do tráfico de drogas, ele produz ganhos que extrapolam a empresa produtora ou mesmo o setor cinematográfico. Como bem público, a produção audiovisual deve ser estimulada pelo Estado, pois produz impactos positivos que não exclusivos de seu respectivo setor produtivo de origem ou de seus consumidores, mas que repercutem, de forma indireta, em toda a sociedade[20].

Por fim, apesar de o setor de produção apresentar uma estrutura competitiva, o setor audiovisual, e em especial o cinematográfico, é extremamente concentrado, dominado por um oligopólio global que concentra seu domínio na atividade de distribuição. No Brasil, assim como na grande maioria dos países do mundo, mesmo em países europeus com alto nível de desenvolvimento de seus setores industriais, como a Alemanha e a Espanha, o produto cinematográfico nacional ocupa uma participação de mercado bastante inferior aos produtos estrangeiros[21], distribuídos pelas majors (FOX, Disney, Sony, Paramount, Universal, Warner) – um oligopólio global que corresponde aos "filmes hollywoodianos", originalmente produzidos pelos estúdios, mas cuja produção atual tornou-se mais complexa e dinâmica, conforme os rumos de um capitalismo contemporâneo, num processo de mundialização dos fluxos financeiros e da formação de grandes conglomerados universais[22]. Desse modo, o setor

[20] Esta é uma ampla discussão provocada pela economia da cultura, sobre as características dos bens culturais como bens públicos, que justificariam a ação do Estado, já que o interesse público sobrepujaria a mera vontade individual das empresas produtoras desses bens. Não conseguirei abordar com mais detalhes essa discussão, que pode ser melhor compreendida a partir de autores como VOGEL (2001), BERHAMOU (2002) e o já citado TOLILA (2007), entre outros.

[21] A participação desses países não atinge a casa dos 20%. Ver FOCUS (2009).

[22] Diversos autores examinaram em mais detalhes a formação dos grandes conglomerados midiáticos como reflexo de um processo de globalização, entre eles, KUNZ (2007) e, no Brasil, MORAES (2002). Uma abordagem mais geral também pode ser vista em IKEDA E SANTOS (2010).

se estrutura com elevadas barreiras à entrada, seja pelas economias de escala relativas à exploração dos mercados a nível global (com alta possibilidade de dumping, dados que os custos de replicação são insignificantes em relação ao custo originário do protótipo) seja pelos vultosos investimentos de marketing, que estruturam tais produtos como marcas de sólida reputação, dificultando o ingresso de entrantes[23].

Se há um entendimento que a produção de obras cinematográficas é um bem público, sendo de interesse público o desenvolvimento do setor, parece ser elucidativo o fato de que, entre os diversos campos do setor cultural, justamente a atividade cinematográfica seja estruturada a partir desse modelo, devido à sua evidente vocação industrial, de consumo de massa, em larga escala. Além disso, o modelo de desenvolvimento do setor, em paralelo às próprias transformações do papel do Estado a partir do início da década de noventa, deve ser de outra natureza, de modo que as empresas privadas passem a ser o motor do processo de desenvolvimento setorial.

Por um lado, a criação de um órgão de Estado tipicamente diferenciado de um órgão de governo, como é o caso do modelo das agências reguladoras, pode ser entendido como uma direta resposta às acusações de clientelismo e corrupção da Embrafilme, apontando para as distorções das falhas de governo que teriam ocorrido no período anterior.

Por outro lado, são coerentes com o próprio modelo de financiamento das atividades cinematográficas propostos a partir das leis de incentivo, em que o aporte de recursos para a produção não é mais promovido diretamente pelo Estado, mas a partir da investidores privados ou estatais, buscando um estímulo à competitividade. Assim como o fomento à atividade possui participação indireta do Estado, o modelo de gestão também é indireto: o Estado não mais participa diretamente nem da produção nem da gestão da política setorial, mas apenas indiretamente, promovendo um equilíbrio sistêmico entre a vontade dos governos e as demandas do próprio setor regulado.

Desse modo, é como se o modelo das agências reguladoras fosse adaptado para as necessidades específicas do setor cinematográfico brasileiro no início deste século, em consonância com um novo modelo de participação do Estado e com a percepção de que se trata de um ramo de atividade tipicamente industrial, que deve ser estimulado com uma base desenvolvimentista. O novo órgão de Estado teria, portanto, uma função de buscar um equilíbrio entre a vontade do governo (protegendo o setor de ameaças de corrupção e de

[23] Mais detalhes sobre os tipos de barreiras à entrada na economia do audiovisual podem ser vistos em BRITTOS E KALIOSKE (2009).

clientelismo), as demandas do setor regulado e as necessidades dos consumidores (já que é de interesse público o acesso a obras audiovisuais nacionais).

3.3 LIMITAÇÕES À PLENA ATUAÇÃO DA ANCINE

3.3.1 Introdução

A redação da Medida Provisória ofereceu poucas possibilidades para a ANCINE atuar efetivamente como agente de desenvolvimento do setor cinematográfico brasileiro, já que, como agência reguladora, sua função era mais propriamente de mediação de conflitos e de equilíbrio sistêmico. Por outro lado, em contraposição às demais agências reguladoras, a ANCINE tinha restrições quanto à aplicação dos instrumentos de regulação do mercado cinematográfico. A seção a seguir mostrará algumas das limitações da ANCINE para atingir seus objetivos, conforme discriminados na MP 2228-1/01.

Com isso, a ANCINE se tornou basicamente uma gestora dos mecanismos de incentivo fiscal já existentes, aperfeiçoando os procedimentos de apresentação e acompanhamento dos projetos com recursos incentivados, além de arrecadar a CONDECINE, sua principal fonte de recursos. Mas não conseguiu implementar um novo padrão de atuação do Estado na busca do desenvolvimento integrado visando a autossustentabilidade do setor, como era a expectativa do setor, e segundo os próprios objetivos da Agência como descritos na MP 2228-1/01.

Apesar de serem órgãos bastante diferentes, criados em momentos distintos, havia inevitavelmente uma expectativa do setor cinematográfico que a ANCINE resgatasse o ciclo de desenvolvimento da época áurea da Embrafilme. No entanto, na prática, a ANCINE viu limitadas suas possibilidades de efetivamente intervir no mercado cinematográfico de forma decisiva, sendo uma gestora de mecanismos indiretos cujas limitações eram cada vez mais visíveis.

3.3.2 Cota de Tela

Um dos instrumentos de regulação mais conhecido do setor audiovisual é a chamada "cota de tela", mecanismo previsto no Art. 55 da MP 2228-1/01, que prevê que as salas de exibição comerciais brasileiras devem exibir um número mínimo de dias de obras cinematográficas de longa-metragem brasileiras.

> *Art. 55. Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.*
> *§1º A exibição de obras cinematográficas brasileiras far-se-á proporcionalmente, no semestre, podendo o exibidor antecipar a programação do semestre seguinte.*
> *§2º A ANCINE aferirá, semestralmente, o cumprimento do disposto neste artigo.*
> *§3ºAs obras cinematográficas e os telefilmes que forem exibidos em meios eletrônicos antes da exibição comercial em salas não serão computados para fins do cumprimento do disposto no caput.*

Como vemos acima, a definição desse número de dias mínimo não é feito nem pela ANCINE nem pelo Conselho Superior, e sim por um Decreto Presidencial. A função da ANCINE na Cota de Tela, portanto, se resume à aferição dos dias exibidos pelas empresas (ou seja, se o complexo exibidor cumpriu a obrigatoriedade) e à penalidade das empresas que por ventura não a tenham cumprido. Dessa forma, a Cota de Tela como instrumento de regulação de mercado acaba enfraquecida pela possibilidade de critérios políticos que possam contaminar o efetivo cálculo da obrigatoriedade: por um lado, o Governo pode querer elevar a Cota para um número de dias superior ao equilíbrio das empresas exibidoras, buscando estimular filmes promovidos por seu programa de fomento; por outro, pode reduzir a Cota dadas as pressões dos grandes grupos exibidores.

De outro lado, a obrigatoriedade de exibição abrange apenas os segmentos de salas de exibição e de vídeo doméstico. Para as televisões – seja TV por assinatura ou TV aberta – a MP 2228-1/01 apresenta a possibilidade de existência dessa cota, a ser estabelecida apenas por lei. Conforme o Art. 57 da MP 2228-1/01 (grifo meu):

> *Art. 57. Poderá ser estabelecido, **por lei**, a obrigatoriedade de veiculação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente em outros segmentos de mercado além daqueles indicados nos arts. 55 e 56.*

Os Arts. 55 e 56 apontam a definição da cota nos segmentos de mercado de salas de exibição e vídeo doméstico, respectivamente, sendo dispostos anualmente por decreto. Já para

os demais segmentos de mercado, conforme disposto no caput do Art. 57 da referida MP, a exigência é ainda maior: mesmo o decreto não é suficiente, havendo a necessidade de dispositivo legal específico. Dessa forma, a possibilidade de a ANCINE editar medida regulatória para esses segmentos de mercado se torna ainda mais dificultada, especialmente porque, na prática, conforme detalhado por autores como BOLAÑO (1999) e CAPARELLI (2002), parte expressiva dos congressistas possuem interesses diretos no setor de radiodifusão, sendo detentores diretos ou indiretos, de concessões de afiliadas, retransmissoras ou repetidoras, querendo portanto preservar a perpetuação do atual modelo de radiodifusão brasileiro, baseado na produção própria.

3.3.3 Mudanças na destinação da CONDECINE

Como vimos no capítulo 3.2.1, um dos principais instrumentos de autonomia das agências reguladoras em relação ao governo é a sua autonomia financeira, garantida através de possibilidades de receita própria das agências.

As receitas da ANCINE estão estipuladas no Art. 11 da MP 2228-1/01. Apesar de o artigo listar 13 tipos de receitas, grande parte delas são receitas meramente residuais, como doações, venda de bens imóveis de sua propriedade, venda de publicações, entre outras. As três principais fontes de receitas da ANCINE seriam, portanto, as seguintes:

- a CONDECINE (inciso I)
- 3% do FISTEL (inciso II)
- Dotações da União (inciso VI)

A CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), conforme disposto no Art. 32 da referida MP, tem como fato gerador "a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas". Ou seja, é um tributo que incide diretamente sobre a exploração econômica da própria atividade audiovisual. Funciona, portanto, como um mecanismo de retroalimentação, de forma que o próprio desenvolvimento da atividade econômica geraria uma perspectiva de receita crescente para a agência, que exercerá esforço de fiscalização proporcional ao tamanho do mercado. De forma análoga, o FISTEL é uma contribuição que incide sobre a atividade do

setor de telecomunicações, preparando a agência para um possível cenário de convergência, sendo atualmente arrecadado pela ANATEL.

As duas fontes de receita acima citadas passam a ser fundamentais para caracterizar a autonomia financeira da ANCINE, já que independem de verba orçamentária, diretamente repassada pelo Governo. Tratam-se, como apresentamos, de contribuições que têm origem na própria atividade econômica, diretamente (no caso da CONDECINE) ou indiretamente (no caso do FISTEL)

A Lei 11.437/07 criou um novo mecanismo de fomento para a atividade audiovisual: o Fundo Setorial do Audiovisual. Após os mecanismos de incentivo fiscal que forneceram a base para o chamado processo de "retomada" do cinema brasileiro em meados dos anos noventa, o FSA insere mecanismos que prevêem que os recursos sejam em sua grande maioria reembolsáveis, e não integralmente a fundo perdido, como os mecanismos anteriores. Por isso foi recebido com grande expectativa pela opinião pública e pela classe cinematográfica.

O Art. 2º da Lei 11.437/07 define as receitas do recém-criado FSA, listando 10 fontes de receitas distintas. Três delas são as fontes principais:

- a CONDECINE (inciso I)
- 3% do FISTEL (inciso II)
- Dotações da União (inciso VI)

Além disso, no seu Art. 20, a Lei 11.437/07 revoga parte do Art. 11 da MP 2228-1/01 (os incisos I, II, IV e XIII), exatamente os que dispõem sobre as receitas da ANCINE advindas do FISTEL e da CONDECINE.

De fato, o próprio Art. 1º da Lei 11.437/07 dispõe o seguinte:

> *Art. 1º O total dos recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, será destinado ao Fundo Nacional da Cultura - FNC, criado pela Lei no 7.505, de 2 de julho de 1986, restabelecido pela Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, o qual será alocado em categoria de programação específica, denominada Fundo Setorial do Audiovisual, e utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais.*

Com essas alterações, a principal receita orçamentária da ANCINE passaram a ser as dotações do Orçamento-Geral da União, perdendo a Agência para o FSA as receitas dos tributos que incidiam – direta ou indiretamente – sobre a atividade audiovisual, que retornavam, ainda que parcialmente, para a Agência.

Dessa forma, a alteração da Lei 11.437/07, se por um lado, pode ser vista como positiva, no sentido de criar um novo mecanismo de fomento para a atividade audiovisual, impulsionando o seu desenvolvimento, criando políticas de promoção da competitividade do produto nacional, por outro lado, pode ser entendido como um enfraquecimento do modelo das agências reguladoras, reduzindo a autonomia financeira da agência, que passa a ficar extremamente vulnerável às ações de contingenciamento do Poder Executivo. Nesse caso, aumentam as possibilidades da chamada "captura" da Agência pelo poder público, já que, por uma ação intempestiva do Governo, a Agência pode ver comprometida sua execução orçamentária, o que poderia provocar uma redução de sua capacidade de execução ou mesmo de fiscalização do setor.

3.3.4 A tímida atuação do CSC

Criado no último ano de Governo Fernando Henrique Cardoso, o Conselho Superior de Cinema não conseguiu se estabelecer de fato como órgão formulador da política nacional do cinema. O fato de o CSC ter sua maior parte composta por ministros dificultou o trabalho, já que a maior parte das pastas (Justiça, Fazenda, Relações Exteriores) tinha um interesse apenas indireto no setor cinematográfico. É possível dizer que o cinema possui um interesse de participação dessas pastas, mas que a recíproca não necessariamente é verdadeira, e certamente não com a mesma intensidade.

A edição do Decreto 4858/03 apontava para uma possibilidade de mudança no perfil do Conselho, tornando-o mais ativo, mas o que se verificou na prática foi a continuidade do esvaziamento do papel do Conselho como órgão formulador de políticas, papel que coube, no período, muito mais à própria Secretaria do Audiovisual. Durante o Governo Lula, houve um certo desconforto com o modelo das agências reguladoras, e sua autonomia em relação aos ministérios. Existia uma vontade de governo de que as políticas setoriais fossem elaboradas pelos próprios ministérios, tornando as agências um mero órgão executor dessas políticas, quebrando, portanto, o modelo de autonomia das agências em relação ao ministério supervisor. Ou ainda, colocando de outra forma, o equilíbrio do tripé institucional se rompeu, fortalecendo um de seus órgãos – a Secretaria do Audiovisual – em detrimento dos demais.

O MinC convocava o Conselho apenas quando era oportuno trazer uma legitimidade para a aprovação de alguma medida proposta pelo próprio ministério, como foi o caso das

pressões diante do anteprojeto de lei que previa a criação da ANCINAV ou do PL29, que previa, entre outras medidas, a criação de cotas de programação nacional nos canais e pacotes da televisão por assinatura. O Conselho passava a se tornar muito mais uma instância de ratificação das políticas propostas pelo Ministério da Cultura do que um ator formulador de políticas, como era o seu papel original, conforme o desenho estabelecido pelo "tripé institucional" e as próprias atribuições do Conselho conforme definidos pela MP 2228-1/01.

Dessa forma, o Conselho Superior de Cinema não foi consolidado durante o período do Governo Lula, reunindo-se de maneira inconstante. Com isso, não houve uma efetiva ação do Conselho na formulação da política nacional do cinema. A falta de uma periodicidade das reuniões do Conselho reduziu seu poder efetivo, tornando-o, de fato, mais propriamente um conselho consultivo do que efetivamente uma instância programática de formulação de políticas. A não consolidação do Conselho tornou fluida a atuação da ANCINE, sem parâmetros para a execução da política nacional do cinema, de atribuição do Conselho.

3.3.5 A ANCINE como uma agência regulamentadora

A atuação da ANCINE no período, portanto, se resumiria a publicar instruções normativas, disciplinando aspectos previstos na lei de formação da agência. Essas normas, no entanto, não incidem diretamente na proposição de uma nova relação sistêmica, necessária para a alavancagem das produções audiovisuais brasileiras. Dessa forma, a ANCINE simplesmente se limitou a publicar normas que aperfeiçoaram os procedimentos operacionais de aprovação e acompanhamento dos projetos inscritos para a captação de recursos incentivados, mas sem propor uma reavaliação mais profunda desses próprios procedimentos no sentido de uma maior eficácia na utilização desses mesmos recursos. Ou seja, a ANCINE se tornou uma mera gestora das leis de incentivo fiscais, cujas limitações estavam cada vez mais evidentes, ao invés de propor mecanismos alternativos que reduzissem suas distorções. De fato, antes de se tornar de fato uma agência de desenvolvimento, ou ainda, conforme sua vocação, uma agência reguladora, a ANCINE se revelou na prática, uma agência meramente regulamentadora.

A Tabela 2 apresenta um resumo das 91 instruções normativas editadas pela ANCINE entre março de 2002 e dezembro de 2010. O grande número de instruções pode surpreender, mas no entanto uma análise mais atenta nos leva a perceber que boa parte das normas editadas

ou complementam normas previamente existentes ou simplesmente as revogam, substituindo-as. Ou seja, grande parte das instruções normativas são aperfeiçoamentos de normas anteriores. Por isso, 33 instruções normativas entre as 91 editadas não estão mais em vigor, tendo sido revogadas por dispositivos posteriores.

Tabela 3 – Instruções Normativas publicadas pela ANCINE entre 2002 e 2010

IN	*Em vigor*	*Revo-gada pela IN**	*Grande Tema*	*Resumo da IN*
1	Não	10	RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO ART 3
2	Não	31	REGISTRO	REGISTRO
3	Não	9	RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO ART 39
4	Não	26	REGISTRO	REGISTRO OBRAS NAO PUBLICITARIAS
5	Não	33	REGISTRO	REGISTRO OBRAS PUBLICITARIAS
6	Sim		REGISTRO	REGISTRO PEQUENA VEICULACAO
7	Sim		REGISTRO	REGISTRO PROP POLITICA
8	Sim		OUTROS	OSCAR 2002
9	Não	13	RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO ART 39
10	Não	14	RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO ART 3
11	Não	25	REGISTRO	CPB
12	Não	22	FOMENTO	NORMAS APRESENTACAO PROJETO INCENTIVADO
13	Não	46	RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO ART 39
14	Não	49	RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO ART 3
15	Sim	2003	OUTROS	PROGRAMA FOMENTO 2003
16	Não	49	RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO - ALTERA ANEXO IN 13 E 14
17	Não	80	FOMENTO	FUNCINES
18	Não	22	FOMENTO	ALTERA IN 12
19	Sim		OUTROS	CVM
20	Não	52	FOMENTO	PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA
21	Sim		FOMENTO	PRESTACAO DE CONTAS
22	Sim		FOMENTO	APRESENTACAO PROJETO INCENTIVADO
23	Não	36	FOMENTO	CLASSIFICAÇÃO EMPRESAS
24	Sim		FOMENTO	ALTERA IN 22
25	Sim		REGISTRO	CPB
26	Sim		REGISTRO	OBRA NAO PUBLICITARIA
27	Não	2004	COTA DE TELA	COTA DE TELA 2004
28	Sim		FOMENTO	INSERCAO LOGOMARCA ANCINE

29	Não	2004	OUTROS	PROGRAMA FOMENTO 2004-2005
30	Sim		FISCALIZAÇÃO	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO
31	Não	41	REGISTRO	REGISTRO EMPRESAS
32	Não	79	REGISTRO	FILMAGEM ESTRANGEIRA NO BRASIL
33	Sim		REGISTRO	REGISTRO OBRA PUBLICITARIA
34	Não	78	FOMENTO	EXIGÊNCIA DE EXTRATO BANCARIO
35	Não	2004	REGULACAO	COMPLEMENTA COTA DE TELA 2004 IN 27
36	Não	54	FOMENTO	CLASSIFICAÇÃO EMPRESAS
37	Sim		FOMENTO	COMPLEMENTA IN 22
38	Não	2005	COTA DE TELA	COTA DE TELA 2005
39	Não	2005	COTA DE TELA	COMPLEMENTA IN 38 - COTA DE TELA 2005
40	Sim		FOMENTO	PRESTACAO DE CONTAS - FOMENTO DIRETO
41	Sim		REGISTRO	REGISTRO EMPRESAS
42	Sim		FOMENTO	EXCLUI AUDITORIA - COMPLEMENTO IN 22
43	Não	2005	OUTROS	ALTERA IN 29 - PROGR FOMENTO 2004-2005
44	Sim		PAR-PIQCB	PAR
45	Não	2005	COTA DE TELA	COMPLEMENTA IN 38 - COTA DE TELA 2005
46	Sim		RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO ART 39
47	Sim		FOMENTO	COMPLEMENTA IN 22
48	Não	2006	COTA DE TELA	COTA DE TELA 2006
49	Sim		RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO ART 3
50	Sim		FOMENTO	COMPLEMENTA IN 22
51	Sim		REGULACAO	ENVIO DADOS CINEMA
52	Sim		FOMENTO	REVOGA IN 20 - INFRAESTRUTURA
53	Sim		REGULACAO	COMPLEMENTA IN 51
54	Sim		FOMENTO	CLASSIFICAÇÃO EMPRESAS
55	Sim		FOMENTO	COMPLEMENTA IN 22 - FIM TAXA ADMINISTRACAO
56	Sim		PAR-PIQCB	PIQCB
57	Sim		REGISTRO	CERTIFICADO MERCOSUL
58	Não	2007	COTA DE TELA	COTA DE TELA 2007
59	Sim		FOMENTO	COMPLEMENTA IN 22 - ART1º-A
60	Sim		FISCALIZAÇÃO	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO
61	Sim		FOMENTO	PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA
62	Sim		PAR-PIQCB	COMPLEMENTA IN 44 - PAR
63	Sim		REGISTRO	REGISTRO FACULTATIVO
64	Sim		REGULACAO	ENVIO DADOS VIDEO

65	Sim		REGULACAO	ENVIO DADOS CINEMA - DISTRIBUIDORAS
66	Sim		FOMENTO	PEF
67	Não	2008	COTA DE TELA	COTA DE TELA 2008
68	Sim		PAR-PIQCB	ALTERA IN 56 - PIQCB
69	Não	74	REGULACAO	ENVIO DADOS VIDEO
70	Sim		REGULACAO	COMPLEMENTA IN 65 - ENVIO DADOS CINEMA DISTRIBUIÇÃO
71	Não	2008	COTA DE TELA	COMPLEMENTA IN 67 - COTA DE TELA 2008
72	Sim		FOMENTO	COMPLEMENTA IN 22 - FESTIVAIS INTERNACIONAIS
73	Sim		REGULACAO	COMPLEMENTA IN 65 - ENVIO DADOS CINEMA DISTRIB
74	Sim		REGULACAO	ENVIO DADOS VIDEO
75	Sim		PAR-PIQCB	COMPLEMENTA IN 44 - PAR
76	Sim		RECOLHIMENTO	RECOLHIMENTO ART3º-A
77	Sim		FOMENTO	PROGRAMA UNIVERSALIZACAO
78	Sim		FOMENTO	COMPLEMENTA IN 22
79	Sim		REGISTRO	FILMAGEM ESTRANGEIRA NO BRASIL
80	Sim		FOMENTO	FUNCINES
81	Sim		FOMENTO	PRESTACAO DE CONTAS - PEF
82	Sim		FOMENTO	ALTERA IN 80 - FUNCINES
83	Sim		FOMENTO	PROMOCAO LONGAS BRASILEIROS EXTERIOR
84	Sim		FISCALIZAÇÃO	ALTERA IN 60
85	Sim		FOMENTO	CREDITOS ANCINE
86	Sim		PAR-PIQCB	ALTERA IN 44 - PAR
87	Sim		PAR-PIQCB	ALTERA IN 56 - PIQCB
88	Não	2010	COTA DE TELA	COTA DE TELA 2010
89	Sim		PAR-PIQCB	ALTERA IN 44 E 56- PAR E PIQCB
90	Sim		RECOLHIMENTO	ALTERA IN 76 - RECOLHIMENTO 3º-A
91	Sim		REGISTRO	REGISTRO AGENTE ECONÔMICO

Fonte: www.ancine.gov.br. Dados compilados pelo autor.

* quando o campo é preenchido com ano, representa uma IN com validade exclusivamente programada para o ano em tela, portanto não mais em vigor.

** INs editadas entre março de 2002 e dezembro de 2010.

Entre as 91 normas editadas, 41 delas são exclusivamente dedicadas à normatização dos mecanismos de incentivo fiscal, desde o recolhimento referente ao Art. 3º da Lei do Audiovisual e ao Art. 39, X, da MP 2228-1/01, passando pela apresentação e

acompanhamento de projetos incentivados, até a prestação de contas dos recursos incentivados. Outras 16 instruções normativas são relativas à concessão de outorgas, seja em relação ao registro de empresas ou de títulos de obras publicitárias ou não-publicitárias. Entre elas, constam as normas para o pagamento da CONDECINE.

Dessa forma, a ação da ANCINE se concentra em basicamente regulamentar, através de instruções normativas, os principais dispositivos legais previstos na MP 2228-1/01, principalmente os relativos à gestão dos projetos com captação de recursos pelas leis de incentivo fiscal e ao registro, com fins de arrecadação da CONDECINE. Estas normas, portanto, mais disciplinam a gestão dos recursos preexistentes do que efetivamente apontam caminhos de política pública na direção do desenvolvimento sistêmico da indústria cinematográfica brasileira.

Foram poucas as medidas da ANCINE que efetivamente apontaram caminhos de intervenção no mercado cinematográfico. Entre elas, destacam-se:

- **Cota de tela**: regulamentando a apresentação dos relatórios e critérios utilizados no cumprimento da obrigatoriedade. O elevado número de normas (9) se justifica pela opção da ANCINE de apresentar uma nova IN a cada novo decreto que estabelece a obrigatoriedade.

- **Mecanismos de fomento automático**: a partir de novembro de 2005 (IN 44), a ANCINE regulamentou o Prêmio Adicional de Renda, mecanismo de fomento automático previsto no Art. XX da MP 2228-1/01. Em setembro de 2006 (IN 56), houve a criação do Prêmio de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB). Ambos os mecanismos serão detalhados no capítulo 4.

- **Programa de universalização do acesso**: a IN 77, de outubro de 2008, estabeleceu as normas para a execução do programa de fomento à universalização do acesso às obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de longa-metragem no segmento de mercado de salas de exibição. A iniciativa, inspirada no "vale-cinema" do Governo de São Paulo, consistia no subsídio ao preço do ingresso durante uma semana cinematográfica. A ANCINE complementava o valor do ingresso ao exibidor para uma cartela de filmes brasileiros que tinham o preço do ingresso a preços promocionais. Tratou-se de uma rara iniciativa da Agência para estimular a demanda por filmes nacionais, e não exclusivamente pela ótica da

oferta. No entanto, a ação se resumiu a uma única semana e a ANCINE não divulgou os números consolidados sobre o aumento do número de ingressos vendidos em consequência a este estímulo.

- **Promoção de longas brasileiros no exterior**: esta IN normatiza o apoio a filmes brasileiros selecionados para a mostra competitiva de festivais internacionais, fornecendo passagens aéreas para um membro da equipe (preferencialmente o diretor ou o produtor) e cópias legendadas da obra selecionada. Os festivais internacionais são divididos em níveis (A, B e C) segundo a sua relevância, e o apoio da ANCINE é proporcional à classificação de cada festival. Ou seja, essa IN não se trata de uma iniciativa programática que visa ao incremento da participação do produto brasileiro no mercado externo, mas meramente garante a presença do realizador e do filme em alguns festivais internacionais.

- **Envio de dados** – salas de exibição e vídeo doméstico: as INs disciplinam o envio de informações sobre receita no mercado de salas de exibição e vídeo doméstico, conforme as mudanaças na regulamentação previstas pela Lei 11.437/06, descritas na seção anterior. Quando ao mercado de salas, as INs preveem o envio das informações tanto por parte dos exibidores quanto pelos distribuidores. No entanto, a ANCINE divulga os dados sobre receita e número de ingressos vendidos no mercado de salas apenas pela ótica dos distribuidores, através do Observatório do Cinema e do Audiovisual (www.ancine.gov.br/oca). Os dados por grupo exibidor e relativos ao homevideo ainda não foram disponibilizados pela ANCINE.

Dessa forma, é possível concluir que, à exceção das normas relativas à Cota de Tela, um velho dispositivo conhecido do cinema brasileiro desde a Era Vargas, diretamente previsto no Art. 55 da MP 2228-1/01, que possui a simpatia dos cineastas brasileiros, já que estabelece diretamente uma reserva de mercado para a obra cinematográfica brasileira, não houve a edição de instrumentos de regulação propriamente ditos do mercado cinematográfico. Indiretamente poderíamos considerar a regulamentação do envio de dados sobre dois segmentos de mercado: as salas de exibição e o vídeo doméstico. No entanto, o recebimento de dados, mais do que um instrumento em si de regulação, é mais propriamente um meio para que, a partir da compilação e análise dos dados recebidos, a ANCINE possa identificar distorções ou gargalos que justifiquem, num momento seguinte, a edição de normas que

visem ao enfrentamento desses obstáculos na direção do desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira.

Dessa maneira, as agências reguladoras não são responsáveis pela formulação das políticas setoriais, mas apenas exercem a atividade de regulação, atuando no sentido de corrigir distorções e promover o equilíbrio entre a relação dos agentes. Mas por outro lado, nos próprios objetivos e competências da ANCINE, conforme estabelecidos na MP 2228-1/01, estão metas como o desenvolvimento do setor audiovisual e a busca pela autossustentabilidade. No entanto, a própria lei de formação da ANCINE a instruiu com poderes limitados para efetivamente regular o mercado audiovisual.

No caso das demais agências reguladoras, em setores privatizados, os contratos de concessão prevêem metas de produtividade para as empresas privadas, de modo que cabe à agência preservar o que já está previsto nos contratos, como, por exemplo, as metas de universalização do serviço.

Portanto, como a ANCINE não formula a política setorial e, por outro lado, não existem metas previstas nos contratos de concessão, a agência ficou impotente para propor medidas que visem o desenvolvimento do mercado cinematográfico. É como se o poder público se tornasse refém da iniciativa dos próprios agentes estabelecidos nesse mercado, a quem cabem as ações de prospecção para o desenvolvimento setorial.

Diante dos gargalos que o modelo de financiamento à produção, baseados nos incentivos fiscais, não conseguiu superar, a ANCINE se revelou débil para propor medidas e ações de superação desses gargalos, já que sua esfera de ação é mais reativa, no sentido de corrigir distorções, do que propriamente propositiva de novos caminhos.

3.4 A FALSA EUFORIA DE 2003

3.4.1 Introdução

Um ano após a instalação da ANCINE, o mercado cinematográfico brasileiro atingiu uma participação de mercado recorde no período, chegando a 22,3%. Ainda que a níveis inferiores da época áurea da Embrafilme, quando, em meados dos anos setenta, a participação

de mercado do filme brasileiro atingiu 30%, o ano de 2003 foi interpretado por muitos como o início de um novo período de desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira.

Os expressivos resultados de 2003 geraram uma euforia, provocando a impressão de que a criação da ANCINE efetivamente fosse um passo decisivo na instalação de uma escalada sustentada de ocupação do mercado interno. No entanto, esse expressivo aumento na participação de mercado dos filmes nacionais na verdade não foi consequência da implementação das políticas previstas pela ANCINE na regulação do mercado audiovisual. Recém-criada, com pouca autonomia para promover de fato uma política desenvolvimentista, a ANCINE acabou simplesmente administrando as leis de incentivo, mais no sentido de coibir distorções do que implementar uma política setorial definida.

Os níveis recordes de 2003 se justificam por dois fatores básicos, que serão descritos a seguir: i) as mudanças implementadas pela MP 2228-1/01 em um dos mecanismos de incentivo, o Art. 3º. da Lei do Audiovisual; e ii) a atuação da Globo Filmes, possibilitando uma intensiva ação de marketing aos *blockbusters* brasileiros.

De fato, após a euforia de 2003, os anos seguintes mostraram que se tratava de uma exceção, e não de uma tendência constante de aumento de participação de mercado. Apesar dos avanços obtidos com a articulação desses dois fatores, faltava uma política de fato de ocupação do mercado interno, com a articulação dos elos da cadeia produtiva e de incentivo à ocupação dos diversos segmentos de mercado.

3.4.2 O Art. 3º da Lei do Audiovisual

3.4.2.1 Características gerais

O Art. 3º da Lei do Audiovisual esteve em vigor desde a criação da Lei 8685/93. No entanto, a captação de recursos por esse mecanismo permaneceu em níveis muito inferiores aos do Art. 1º da Lei do Audiovisual ou da Lei Rouanet. Por isso, optou-se pela descrição do funcionamento desse mecanismo nesta seção, e não no capítulo 2, junto aos demais mecanismos[24]. Foi justamente a partir de 2002, após as modificações da MP 2228-1/01, que o

[24] Para a descrição do funcionamento desse mecanismo, utilizarei como base estudo anterior, apresentado em IKEDA (2010a).

mecanismo se tornou um dos principais fatores de ocupação do mercado interno, como veremos a seguir.

O Art. 3º da Lei do Audiovisual incide sobre os créditos e as remessas para o exterior em decorrência da exploração comercial de obras audiovisuais no território brasileiro. Ao realizar a remessa (ou o crédito) para o exterior, os detentores dos direitos de comercialização da(s) obra(s) pagam imposto de renda sobre os valores, segundo a legislação vigente. Caso o contribuinte faça a opção pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual, há o abatimento de 70% do valor do imposto de renda a pagar para o investimento na coprodução de obras audiovisuais brasileiras de produção independente. Os 30% restantes do imposto permanecem sendo recolhidos para a Receita Federal. Caso não realize a opção, a empresa recolhe normalmente 100% do seu imposto de renda para a Receita Federal (ZAVERUCHA, 1997).

Na verdade, o Art. 3º da Lei do Audiovisual nada mais é do que uma versão atualizada de um mecanismo implementado pelo Instituto Nacional de Cinema (INC) através da Lei 4.131/62, e que foi responsável pela realização de filmes como Macunaíma (Condor Filmes) e As Amorosas (Columbia Pictures), entre outros (JOHNSON, 1987). De forma análoga, as distribuidoras estrangeiras no país poderiam se beneficiar de um abatimento no imposto de renda caso coproduzissem obras brasileiras. Esse mecanismo foi revogado quando da criação da Embrafilme, quando esses recursos tornaram-se parte das receitas da empresa estatal, que passou a investir diretamente nas obras brasileiras.

A operacionalização do mecanismo é a seguinte: no ato da remessa, ao realizar o contrato de câmbio, caso a empresa faça a opção pelo mecanismo, há o recolhimento de 70% do valor do imposto de renda mediante um boleto bancário específico. Esses valores são depositados numa "conta de recolhimento" de titularidade da empresa contribuinte. Como uma empresa estrangeira não pode ter conta-corrente no país, em geral, a conta de recolhimento é de titularidade de um representante legal da empresa contribuinte estrangeira, mediante procuração específica, atualmente apresentada à ANCINE.

Em seguida, a empresa contribuinte possui um prazo legal de 180 dias para aplicação dos recursos em projetos audiovisuais. Esse prazo foi estipulado pela lei para evitar que a empresa fizesse a opção pelo mecanismo mas que postergasse muito a aplicação dos recursos, ou mesmo que nem viesse a fazê-lo. O prazo inseriu uma maior agilidade ao processo de produção das obras audiovisuais beneficiárias do mecanismo, pois caso expire o prazo de 180 dias após o depósito dos valores recolhidos, sem que a empresa contribuinte escolha um projeto audiovisual, a empresa perde os direitos sobre esses valores, que são transferidos da conta de recolhimento. Atualmente, o controle desse prazo é feito pela Superintendência de

Desenvolvimento Econômico (SDE) da ANCINE, e os recursos não-destinados dentro do prazo legal são transferidos para o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

Para que a empresa possa transferir os recursos depositados nas contas de recolhimento para a conta de captação de um projeto audiovisual, são necessários alguns requisitos:

i) que a data de transferência dos recursos esteja dentro do prazo de 180 dias;

ii) que o projeto para o qual os recursos serão destinados esteja previamente autorizado pela ANCINE para captação de recursos pelo mecanismo;

iii) que seja apresentado um contrato de coprodução entre a empresa contribuinte e a empresa produtora.

O ponto mais delicado é o contrato de coprodução, que deve ser apresentado à ANCINE, como requisito para aprovação da primeira transferência dos recursos para a conta do projeto. Dessa forma, a empresa contribuinte estrangeira se torna coprodutora da obra, detendo parte de seus direitos patrimoniais. No entanto, a majoritariedade dos direitos patrimoniais deve permanecer sob a titularidade da empresa produtora brasileira.

As principais empresas contribuintes do mecanismo são as majors, já que estas empresas controlam a maior parte das receitas do mercado cinematográfico brasileiro. No entanto, mesmo as distribuidoras independentes também podem se beneficiar do incentivo, ainda que em menor escala. Isto porque essas empresas também distribuem filmes estrangeiros no Brasil e por conseguinte efetuam remessas de lucros em decorrência da exploração dessas obras, seja para agentes de vendas no exterior seja para as próprias empresas produtoras estrangeiras. Dessa forma, a distribuidora nacional, ao reunir recursos resultantes de um conjunto de obras estrangeiras, muitas vezes de agentes de venda distintos, consegue um montante de recursos suficiente para a realização de uma coprodução, ainda que num patamar inferior ao das majors.

Dessa forma, as vantagens para o investidor pelo Art. 3º são as seguintes:

- Abatimento de 100% do valor investido (no montante de 70% do imposto de renda a pagar sobre as remessas ou créditos para o exterior);
- Garantia implícita de distribuição da obra;
- Torna-se coprodutor da obra, detendo direitos patrimoniais minoritários.

Os recursos investidos pelas distribuidoras por meio do Art. 3º da Lei do Audiovisual não podem ser utilizados na comercialização, e sim como aportes na produção da obra. Com isso, adquirem direitos patrimoniais, tornando-se coprodutoras da obra. Em geral, naturalmente essas empresas se interessam em também distribuir essas obras, não querendo correr o risco de perdê-las para uma empresa distribuidora concorrente. Assim sendo, é possível afirmar que existe uma garantia implícita da distribuição dessa obra.

3.4.2.1 Mudanças com a "Condecine Remessa"

Mesmo com as vantagens anteriormente descritas, o Art. 3º, desde a sua criação, apresentou um volume pequeno de investimento. As majors não se interessaram em fazer a opção pelo mecanismo, preferindo recolher para a Receita Federal a totalidade do imposto de renda a pagar.

Esse desinteresse das majors em se utilizar do benefício fiscal tem um motivo claro: a legislação de imposto de renda americano, em especial os benefícios concedidos pelo Tax Credit. Segundo a legislação americana, os valores incorridos como imposto de renda por empresas norte-americanas em países estrangeiros em um conjunto de atividades comerciais – entre elas, a exploração de obras audiovisuais – podem ser deduzidos no imposto de renda a pagar dessas empresas nas suas matrizes nos Estados Unidos (GUIMARÃES, 2007). Dessa forma, as majors não faziam a opção pelo Art. 3º pois preferiam usufruir do benefício fiscal em seus países de origem.

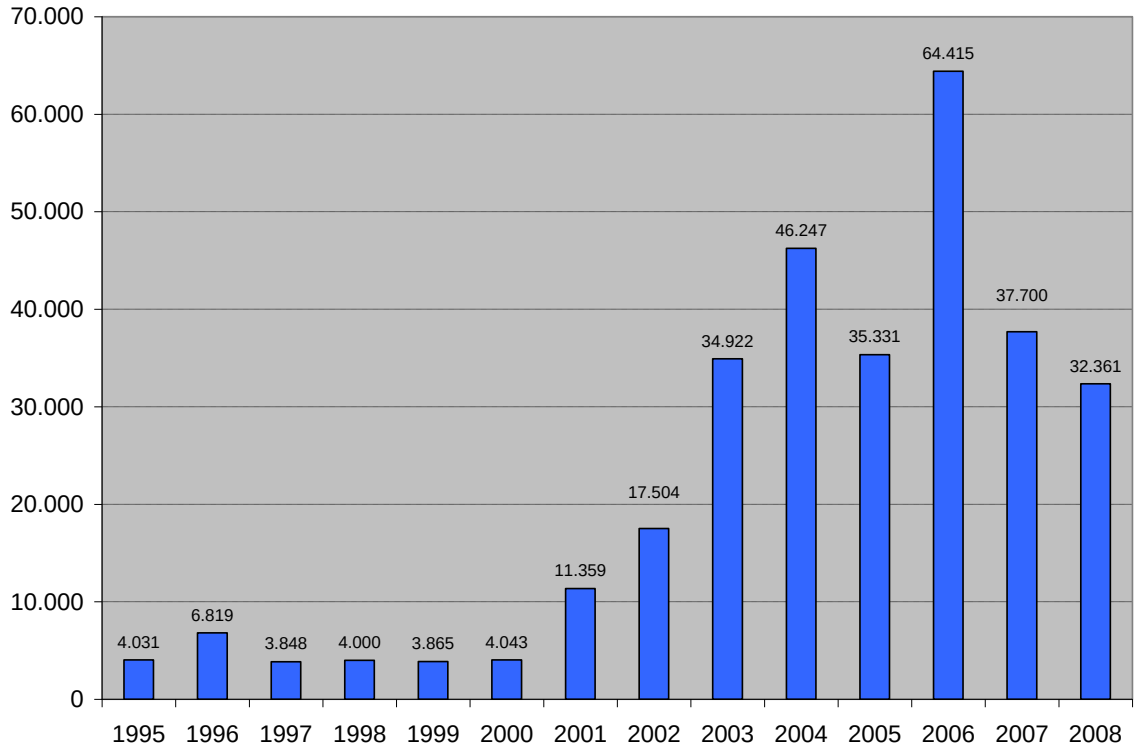
A única major a lançar sistematicamente filmes brasileiros no período do início da retomada foi a Columbia. A Columbia destaca-se por ser uma distribuidora estrangeira cuja política mundial tem incentivado a associação com a produção local como estratégia de negócios. Além disso, no período considerado, a empresa vinha sofrendo uma série de prejuízos acumulados, fazendo com que não pudesse utilizar os benefícios do Tax Credit (GUIMARÃES, 2007). Entre 1995 e 1998, foi a única major a distribuir filmes brasileiros, em geral utilizando-se do benefício fiscal previsto no Art. 3º da Lei do Audiovisual. O primeiro longa-metragem brasileiro lançado por uma major no período da retomada foi *Tieta do Agreste*, de Cacá Diegues. O filme recebeu um aporte de R$ 1,0 milhão pela Columbia através do Art. 3º da Lei do Audiovisual. O relativo sucesso do filme (com 511.954 espectadores) estimulou o prosseguimento da utilização dos recursos. No ano seguinte, em

1997, a Columbia aportou recursos por meio do Art. 3º em mais três filmes brasileiros: *Buena Sorte*, *Guerra de Canudos* e *O Que É Isso, Companheiro?* (IKEDA, 2010a).

A pequena participação das majors na distribuição de filmes nacionais acabou se revertendo com a edição da MP 2228-1/01. O parágrafo único do Art. 32 criou a chamada CONDECINE Remessa, com uma sobretaxa de 11% sobre a remessa para o exterior. No entanto, a lei prevê uma isenção dessa taxa caso haja a opção pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual. Ou seja, além do imposto de renda a pagar, as empresas agora passavam a sofrer uma sobretaxa de 11%, mas que incide apenas no caso de as empresas não fazerem a opção pelo Art. 3º. Com isso, com a sobretaxa, passou a ser mais vantajoso para as majors realizarem a opção pelo mecanismo, ao invés de recolher o imposto de renda (em geral de 25% sobre o valor da remessa) acrescidos aos 11% da CONDECINE remessa.

Não por acaso, as majors ingressaram judicialmente contra o mecanismo, chamando-o grosseiramente de uma "chantagem fiscal"[25], mas ao final as decisões judiciais ratificaram a constitucionalidade da cobrança da contribuição.

Gráfico 1 – Valores Investidos em Projetos – Art. 3º da Lei do Audiovisual (em R$mil)



Fonte: ANCINE.

[25] A esse respeito, ver entrevista de Gustavo Dahl a Marcus Alvarenga em ALVARENGA (2010:135).

Dessa forma, a partir de 2002, houve um expressivo aumento nos valores captados pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual, conforme se verifica pelo gráfico acima. Se no período anterior a 2002, apenas a Columbia investia sistematicamente através do mecanismo, a partir de 2002, com o impacto da CONDECINE Remessa, todas as majors passaram a fazer a opção pelo mecanismo, alavancando a produção de *blockbusters* nacionais.

O impacto do aumento de recursos via Art. 3º na produção de filmes brasileiros com maior potencial de mercado se verificou nos filmes lançados em 2003. Nesse ano, três majors (Columbia, FOX e Warner) lançaram filmes brasileiros que superaram a marca de 1 milhão de espectadores: pela FOX, *Lisbela e o Prisioneiro* (3.174.643 espectadores); pela Warner, *Xuxa Abracadabra* (2.214.481). Pela Columbia, justamente a única empresa que vinha sistematicamente investindo na produção nacional, o resultado foi ainda mais expressivo, com nada menos que quatro filmes que superaram a marca de 1 milhão de espectadores (*Maria, Mãe do Filho de Deus* - 2.332.873, *Didi, O Cupido Trapalhão*, 1.758.579 e *Deus é Brasileiro* 1.635.212,00, além de *Carandiru*, que ultrapassou os 4 milhões de espectadores - 4.693.853, tornando-se na ocasião o filme brasileiro mais assistido desde o fim da Embrafilme.

Nos anos posteriores, ainda que sem o resultado marcante de 2003, as principais bilheterias dos filmes brasileiros permaneceram sendo de filmes distribuídos pelas majors, através da utilização do mecanismo previsto pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual. Conforme os dados apresentados na Tabela 4, entre os 20 filmes brasileiros de maior bilheteria entre 1995 e 2009, 18 filmes foram realizados parcialmente com recursos do mecanismo**.** Os dois títulos que não utilizaram recursos do Art. 3º foram diretamente produzidos pela Globo Filmes, sem a utilização das leis de incentivo – *Os Normais 2* e *O Auto da Compadecida* –, respectivamente na 18ª. e 19ª. posições. Dessa forma, é possível ver a pariticpação do mecanismo para a produção de filmes nacionais de grande bilheteria.

Tabela 4 – 20 Filmes Brasileiros Segundo Número de Espectadores – 1995-2009

Título	Empresa Produtora	UF	Distribui-dora	Ano	Art. 3º	Núm. Espectadores
Se Eu Fosse Você 2	Total Entertainment Ltda.	RJ	Fox	2009	SIM	6.112.851
Dois Filhos de Francisco	Conspiração Filmes Entretenimento Ltda.	RJ	Columbia	2005	SIM	5.319.677
Carandiru	HB Filmes Ltda.	SP	Columbia	2003	SIM	4.693.853
Se Eu Fosse Você	Total Entertainment Ltda.	RJ	Fox	2006	SIM	3.644.956
Cidade de Deus	O2 Prod. Artísticas e Cinemat. Ltda.	SP	Lumière	2002	SIM	3.370.871
Lisbela e o Prisioneiro	Natasha Enterprises Ltda	RJ	Fox	2003	SIM	3.174.643
Cazuza	Lereby Produções Ltda.	RJ	Columbia	2004	SIM	3.082.522
Olga - Filme	Nexus Cinema e Vídeo	SP	Lumière	2004	SIM	3.078.030
Os Normais	Missão Impossível Cinco Prod. Artíst. Ltda.	RJ	Lumière	2003	SIM	2.996.467
Xuxa e os Duendes	Diler & Associados Ltda.	RJ	Warner	2001	SIM	2.657.091
Tropa de elite	Zazen Produções Audiovisuais Ltda.	RJ	Universal	2007	SIM	2.417.754
Xuxa Pop Star	Diler & Associados Ltda.	RJ	Warner	2000	SIM	2.394.326
A Mulher Invisível	Conspiração Filmes Entretenimento Ltda.	RJ	Warner	2009	SIM	2.353.136
Maria, Mãe do Filho de Deus	Diler & Associados Ltda.	RJ	Columbia	2003	SIM	2.332.873
Xuxa e os Duendes 2	Diler & Associados Ltda.	RJ	Warner	2002	SIM	2.301.152
Sexo, Amor e Traição	Total Entertainment Ltda.	RJ	Fox	2004	SIM	2.219.423
Xuxa Abracadabra	Diler & Associados Ltda.	RJ	Warner	2003	SIM	2.214.481
Os Normais 2	Globo Filmes	RJ	Imagem	2009	NÃO	2.202.640
O Auto da Compadecida	Globo Filmes	RJ	Columbia	2000	NÃO	2.157.166
Meu nome não é Johnny	Atitude Produções e Empreendimentos Ltda	RJ	Sony/ Downtown	2008	SIM	2.099.294

Fonte: ANCINE e FilmeB.

3.4.2.2 Características da Utilização do Art. 3º: Vantagens e Desvantagens

Os principais sucessos de bilheteria brasileiros no período da retomada possuem recursos oriundos do Art. 3º da Lei do Audiovisual. Como vimos, trata-se de um mecanismo de incentivo baseado em renúncia fiscal, que estimula as distribuidoras estrangeiras a investirem num filme nacional, pois, além da garantia implícita de distribuição, tornam-se coprodutoras da obra, remunerando-se também com parte da receita líquida do produtor.

Em outros mecanismos de incentivo, como a Lei Rouanet (Lei 8313/91) e o Art. 1º da Lei do Audiovisual, os dois principais mecanismos de incentivo da retomada, os investidores ou patrocinadores são empresas cujo negócio está na maior parte das vezes totalmente dissociado da atividade audiovisual, como empresas estatais (Petrobrás, BNDES) ou mesmo privadas (bancos e empresas de varejo). Dessa forma, por não conhecerem as particularidades do complexo processo de produção de uma obra audiovisual de longa-metragem, tem menor probabilidade de selecionarem projetos de fato competitivos, preocupando-se mais com o benefício fiscal em si do que com a possibilidade de retorno comercial da obra. De outro lado, as empresas estatais podem ser mais suscetíveis a serem influenciadas por critérios políticos, e não eminentemente técnicos ou mercadológicos, na seleção de seus projetos. Ao contrário dos demais mecanismos de incentivo, a particularidade do Art. 3º da Lei do Audiovisual é que os investidores são empresas distribuidoras, diretamente envolvidas na atividade audiovisual. Além disso, o mecanismo promove a integração entre produção e distribuição, estimulando uma sinergia positiva entre elos da cadeia produtiva que são complementares. Dessa forma, afirma-se como um mecanismo de incentivo com resultados positivos sobre o desempenho comercial das obras produzidas.

No entanto, o mecanismo apresenta algumas desvantagens. De um lado, o mecanismo aprofunda a dependência do filme brasileiro de grande bilheteria à estratégia de distribuição formulada por uma distribuidora estrangeira, cujo produto principal é por definição o filme estrangeiro, oriundo de sua matriz. De outro lado, como as principais beneficiárias do mecanismo são as distribuidoras estrangeiras (majors), as distribuidoras brasileiras aumentam suas dificuldades em obter um filme brasileiro de maior potencial comercial, acirrando sua desvantagem competitiva em relação às majors. Além disso, como as distribuidoras tornam-se coprodutoras das obras incentivadas, o mecanismo reduz os direitos patrimoniais das empresas produtoras brasileiras, dificultando a capitalização dessas empresas.

3.4.3 Globo Filmes

O segundo fator que explica o boom de 2003 é a ascensão de um novo agente: a Globo Filmes. Criada em 1997 como braço da empresa de radiodifusão, a Globo Filmes possibilitou a tão sonhada aliança entre cinema e televisão, num momento em que o cinema brasileiro iniciava o processo de "retomada", com o advento das leis de incentivo. Inicialmente, o

projeto da Globo Filmes era de uma empresa de coprodução e de distribuição, contando, para isso, com a expertise de Marco Aurélio Marcondes, ex-superintendente de comercialização da Embrafilme e que à época geria o Consórcio Severiano Ribeiro-Marcondes (CSR&M). No entanto, já em 1998, houve uma correção de rumos, em que a Globo Filmes optou pela participação da empresa apenas no ramo das coproduções, firmando contratos para que essas obras fossem lançadas comercialmente por outras distribuidoras. Essa decisão provocou a saída de Marcondes do negócio e a estruturação da atuação da Globo Filmes essencialmente na coprodução (BUTCHER, 2006).

Por outro lado, a entrada da Globo Filmes na coprodução cinematográfica pode ser entendida de forma mais ampla do que simplesmente um desejo da empresa em diversificar seus produtos, com base nas oportunidades da recuperação do cinema nacional, mas também como uma postura política de se aproximar de agentes estratégicos, logo após um intenso momento de crise da emissora. Como diz Butcher (2006):

> A criação da Globo Filmes, portanto, está articulada a um conjunto de ações bastante complexo, de fundo político, em que a produção de longas-metragens torna-se apenas uma peça de uma engrenagem bem mais ampla. Mas o fato é que, por intermédio da Globo Filmes, a TV Globo passaria a atuar diretamente sobre um produto do qual encontrava-se ausente, apesar de já vir exercendo sobre ele influência significativa. Ao mesmo tempo, passou a contar com a capacidade de organização política do cinema brasileiro em seu favor, desmobilizando a indiferença e/ou oposição que, no passado, marcaram as posições do setor em relação à televisão. Essa movimentação, não por acaso, se deu no momento em que a produção nacional saía de mais uma de suas mais graves crises institucionais e produtivas e começava a marcar presença, novamente, em seu próprio mercado, predominantemente ocupado pelo cinema norte-americano. A partir dessa situação, a TV Globo arregimentou setores da produção e passou a interferir com firmeza no sentido de tornar alguns filmes brasileiros produtos competitivos em relação ao produto americano, o que seria uma oportuna demonstração de força em um campo dominado pelo produto estrangeiro.

O primeiro filme produzido com a participação da Globo Filmes foi *Simão, o Fantasma Trapalhão*, lançado em dezembro de 1998. Como bem assinala Butcher, esse primeiro lançamento tinha duas vantagens. A primeira é que o próprio público já estava familiarizado com lançamentos cinematográficos de Renato Aragão, desde a época de Os Trapalhões, com filmes campeões de bilheteria nos anos oitenta. O segundo é destacar uma estrela dos próprios quadros da emissora, já que Renato Aragão apresentava um programa semanal na TV Globo. Dessa forma, a obra cinematográfica assumia uma relação de continuidade com o próprio quadro artístico da programação televisiva. (BAHIA e AMANCIO, 2010)

Simão, o Fantasma Trapalhão foi distribuído em dezembro de 1998 pela Columbia Pictures, mas não se utilizou de recursos incentivados, mesmo os previstos pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual. Nesse primeiro momento, a Globo Filmes optou por uma parceria com distribuidores estrangeiros, mas sem utilizar recursos incentivados para a produção desses filmes. O sucesso de *Simão*, lançado com 246 cópias e com público de 1,7 milhão de espectadores, estimulou a ampliação da carteira de lançamentos da empresa. Logo em janeiro de 1999 houve o segundo lançamento: *Zoando na TV*. Produzido diretamente pela Globo Filmes, o filme também se utilizava, de forma análoga ao anterior, de uma estrela oriunda dos quadros da emissora – a apresentadora Angélica – além de contar em sua equipe técnica com diversos profissionais da casa, como o roteirista Carlos Lombardi e o diretor José Alvarenga (SIMIS, 2005). Distribuído pela mesma Columbia, o filme atingiu 911 mil espectadores, com renda bruta de bilheteria pouco inferior a R$3,5 milhões.

O primeiro título apoiado pela Globo Filmes a se utilizar do Art. 3º da Lei do Audiovisual foi uma continuação da "franquia" Renato Aragão: *O Trapalhão e a Luz Azul*. Lançado em dezembro de 1999 pela Lumière, independente brasileira que obtinha status de "minimajor" devido a um acordo de exclusividade para o lançamento no país dos títulos da Miramax[26], o novo filme de Renato Aragão não alcançou a mesma repercussão do anterior, obtendo 770 mil espectadores.

Progressivamente a Globo Filmes iria reforçando sua carteira de lançamentos, mas seus principais sucessos baseavam-se numa referência prévia aos quadros da emissora. Nesse sentido, o primeiro grande sucesso da empresa a bater a marca de 2 milhões de espectadores – *O Auto da Compadecida* – , que levou 2,16 milhões de espectadores para os cinemas, correspondeu a uma versão da minissérie previamente exibida na grade de programação da emissora. Em 2001 e 2002, novos filmes com a apresentadora Xuxa Meneghel – *Xuxa e os Duendes 1 e 2* – atingiram, respectivamente, 2,66 milhões e 2,3 milhões de espectadores.

Em 2002, no entanto, um inesperado sucesso estimulou a empresa a diversificar suas coproduções para além da simples promoção dos quadros da emissora para a tela cinematográfica. Foi o filme *Cidade de Deus*, produzido pela O2 Filmes Ltda., atingindo, 3,37 milhões de espectadores. Com os resultados dos anos anteriores, progressivamente cada vez mais favoráveis, e com a disponibilidade de recursos adicionais via Art. 3º da lei do Audiovisual com a mudança no mecanismo após 2002, a Globo Filmes aumentou sua carteira de produtos, coproduzindo dez filmes em 2003, obtendo um excepcional resultado comercial.

[26] Para mais detalhes sobre esse acordo, que possibilitou à Lumière ter um montante expressivo de Art. 3º., ver IKEDA (2010a).

Com a parceria Globo Filmes e Art. 3º da lei do Audiovisual, foram lançados, apenas no ano de 2003, sete filmes brasileiros que ultrapassaram a marca de 1 milhão de espectadores. São os mesmos filmes citados na seção anterior. Isto é, todos os filmes brasileiros que obtiveram acima de 1 milhão de espectadores em 2003 foram produzidos mediante a parceria entre Globo Filmes e Art. 3º da lei do Audiovisual.

3.4.3.1 Modelo de negócio Globo Filmes

A Globo Filmes apóia os filmes nacionais segundo duas modalidades: regime de apoio e de coprodução (BUTCHER, 2006). O que diferencia as duas modalidades é o nível de participação da companhia no lançamento cinematográfico. Como veremos, a modalidade de apoio foi implantada *a posteriori*, reforçando a afirmação de que a participação da Globo Filmes se justifica não apenas pela perspectiva de resultado comercial mas também por questões políticas.

De qualquer modo, em ambas as modalidades de apoio, a Globo Filmes investe nos projetos selecionados apenas recursos indiretos, isto é, não há o aporte direto de recursos financeiros e sim a oferta de serviços, ligados à grade de programação da emissora e sua equipe técnica[27].

3.4.3.1.1 Coprodução

Na modalidade de coprodução, já que a empresa torna-se uma das sócias do filme, ainda que minoritária, a participação da Globo Filmes na elaboração da obra torna-se mais intensa.

Intervalos comerciais

[27] As informações sobre o modelo de negócio da Globo Filmes foram escritas com base em palestras proferidas por executivos da empresa nos cursos Film&TVBusiness (FGV) e Especialização em Economia e Regulação do Audiovisual (IE/UFRJ), respectivamente em 2008 e 2010.

A TV Globo promove chamadas publicitárias do filme coproduzido nos intervalos comerciais de sua programação. As inserções podem ser de 30'' ou de 15'' dependendo do horário de programação e da proximidade do lançamento do filme. A TV Globo oferece as inserções apenas nas cinco praças em que possui emissora própria: Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília, Belo Horizonte e Recife. Nas demais praças, como a TV Globo opera através de afiliadas, segundo a legislação local, existe, na melhor das hipóteses, uma intermediação para a concessão de descontos, já que a responsabilidade pela inserção publicitária é da própria afiliada ou retransmissora. Ao mesmo tempo em que a emissora analisa em que programas a inserção publicitária seria mais adequada ao filme – por exemplo, nos programas matutinos quando se trata de um filme infantil – muitas vezes ela acaba sendo feita em virtude de uma oportunidade de lacuna nos intervalos comerciais, o que no jargão do meio televisivo é mais conhecido como "calhau".

Promovendo inserções publicitárias nas principais praças do país, a Globo Filmes oferece mídia espontânea para um potencial a blockbuster, cujo lançamento deve, para otimizar a ação publicitária, ser um "lançamento aberto", ou seja, com o maior número possível de cópias, atingindo todas as regiões do país.

Cross media

Ainda mais cobiçadas que as inserções publicitárias, cuja negociação do horário de veiculação e do número de inserções é pouco flexível, são as chamadas ações de cross media. Tratam-se de ações de promoção publicitária do filme coproduzido mas não nos intervalos comerciais e sim no interior da própria programação da emissora. Como exemplos dessa ação, podem ser citados a presença dos astros do filme em entrevistas ou a cobertura da preestreia nos programas jornalísticos da emissora, ou até mesmo recomendações do filme feitas por personagens de uma das novelas da emissora.

Este tipo de inserção publicitária, em que a ação de mershndising não consegue ser totalmente dissociada do próprio conteúdo da programação, vem se tornando cada vez mais presente nos últimos anos, acompanhando a sofisticação das chamadas ações de product placement. Nos intervalos comerciais, o impacto da ação sobre o espectador pode ser pequeno, pois sua atenção é reduzida, assim como a possibilidade de troca de canal, intensificada pelo crescimento da televisão por assinatura, cuja oferta de canais é cada vez mais crescente. Desse modo, ao promover uma integração entre o conteúdo da programação e a ação publicitária, o impacto sobre o espectador é bem mais expressivo (LEHU, 2007).

Entre as ações de cross media promovidas pela Globo Filmes, podem ser citados exemplos mais ingênuos, como a presença de atores ou atrizes concedendo entrevistas sobre sua participação no filme ou cobertura de preestreias, até exemplos mais sofisticados. Na semana do lançamento de *Cidade de Deus*, o Jornal Nacional levou ao ar, uma série de reportagens sobre a violência nas favelas brasileiras. No lançamento de *Dois Filhos de Francisco*, a dupla Zezé di Camargo e Luciano apareceu de surpresa num dos cinemas em que esteva sendo exibido o filme, para a emoção dos espectadores presentes que lotavam a sessão. Essa "aparição-surpresa" foi tema de reportagem no Fantástico. (BUTCHER, 2006)

Supervisão Artística

A Globo Filmes ainda oferece a chamada supervisão artística para os projetos coproduzidos, oferecendo a expertise de seus profissionais na produção de programas ficcionais com grande apelo de público. Por um lado, essa supervisão pode ser vista como uma consultoria, no sentido de oferecer ao produtor e diretor do filme um outro olhar com o qual ele possa dialogar. Por outro, essa supervisão pode ser vista como uma intervenção direta dos coprodutores no formato final da obra, para que a obra se encaixe no "padrão globo de qualidade", tornando, na prática, muitas vezes difícil definir com precisão a autonomia do corte final por parte do diretor. De um certo modo, no entanto, é o que essencialmente se espera de um produto da indústria cinematográfica: a primazia pelo retorno financeiro e a adequação do produto visando ao maior número possível de espectadores.

A supervisão artística consiste basicamente em uma análise do roteiro, suporte para a escolha do elenco e equipe técnica, apoio à produção, orientação na montagem, entre outros. Geralmente é realizada por dois profissionais da empresa, que também são cineastas: Daniel Filho e Guel Arraes. Preferencialmente a supervisão artística acontece já na etapa de desenvolvimento de projeto, como foi o caso de *Sexo, Amor e Traição*, em que o supervisor Daniel Filho sugeriu desde a mudança do título do filme (era um *remake* do chileno *Sexo, Pudor e Lágrimas* até a escolha do diretor Jorge Fernando, oriundo dos quadros humorísticos da emissora.

Cessão de atores exclusivos da emissora

Com a criação da Globo Filmes, a empresa procurou implementar regras mais rígidas para a cessão de seu elenco para atuação em filmes. Como parte seleta do elenco da emissora

assina um contrato de exclusividade com a TV Globo, os projetos coproduzidos pela Globo Filmes já garantem a possibilidade da presença dos principais astros da emissora.

Assim como o elenco, a TV Globo pode eventualmente ceder parte de sua equipe técnica para o filme, como, por exemplo, diretores (como Jayme Monjardim ou Jorge Fernando) ou roteiristas (Denise Bandeira, Euclydes Marinho)

Em troca

Em contrapartida à cessão de inserções publicitárias (seja nos intervalos comerciais seja em cross media), supervisão artística e cessão do elenco e quadro técnico da emissora, a Globo Filmes assegura parte dos direitos da obra, sejam:

- Percentual do direito de comercialização:

Como a Globo Filmes fornece inserções publicitárias, que normalmente seriam computadas como despesas de comercialização da obra (P&A), a Globo Filmes negocia com a distribuidora uma parcela dos direitos de comercialização, retirando sua comissão como se fosse uma espécie de codistribuidora da obra.

A vantagem para a Globo Filmes desse tipo de receitas é que, segundo a lógica da repartição das receitas auferidas por uma obra cinematográfica, o percentual dos distribuidores é retirado primeiro em relação ao dos coprodutores. Ou seja, ainda que os custos de comercialização sejam inferiores à renda auferida (isto é, o lançamento comercial não recupere o P&A investido), a Globo Filmes, nesse caso, receberia parte da comissão de distribuição da obra.

- Percentual do direitos de produtor:

A Globo Filmes torna-se, então, coprodutora da obra, obtendo parte dos direitos patrimoniais da obra. Em geral, dados os limites da legislação local, que impede a captação de recursos de uma empresa produtora ligada a uma emissora de televisão, seja aberta ou fechada, a Globo Filmes se torna coprodutora minoritária, para que o projeto não seja inviabilizado de captar recursos pelos mecanismos de incentivo fiscal.

- Aquisição de direito de exclusividade de primeira exibição na grade de programação da emissora:

Além das participações nos percentuais de distribuição e de coprodução da obra, a Globo Filmes assegura a aquisição de direito de exclusividade de primeira exibição na grade de programação da TV Globo. Como a grande parte dos filmes coproduzidos pela emissora atinge um expressivo número de espectadores, os filmes exibidos na TV Globo alcançam grandes índices de audiência, alimentando a grade de programação da emissora.

3.4.3.1.2 Apoio

À medida em que a repecussão dos filmes coproduzidos pela Globo Filmes foi ganhando destaque, houve um desconforto de setores da classe cinematográfica que reclamavam que a participação da Globo Filmes era concentrada, para algumas poucas produtoras. Em meados de 2004, a Globo Filmes criou uma modalidade de apoio, destinada a produções médias, para filmes finalizados, com distribuidora definida e data de lançamento planejado. (BUTCHER, 2006).

Na verdade, a criação dessa nova modalidade, cujas perspectivas comerciais claramente eram inferiores aos filmes coproduzidos pela empresa, ratificam a postura política de criação da Globo Filmes, buscando o apoio político do influente grupo de produtores e cineastas.

Na modalidade de apoio, a Globo Filmes cede chamadas publicitárias em intervalos comerciais espalhados na programação, mas não a oportunidade do cross media, enorme diferencial de ação de *mershandising*, como explicamos anteriormente. Em troca, recebe parte dos direitos patrimoniais da obra.

Em 2004, os primeiros títulos lançados por essa modalidade foram *Cabra cega*, de Toni Venturi, *Jogo subterrâneo*, de Roberto Gervitz, *Filhas do vento*, de Joel Zito Araújo, *Doutores da alegria*, de Mara Mourão, *Gaijin – Ama-me como sou*, de Tizuka Yamasaki, e *Cinema, aspirinas e urubus*, de Marcelo Gomes. Apresentados como "filmes médios", na verdade, essas obras não atingiram 100 mil espectadores em seu lançamento comercial.

O "fracasso programado" da modalidade de apoio mostrava então que na verdade o sucesso da operação Globo Filmes era destinado a filmes com larga escala de lançamento, que poderiam se beneficiar de uma intensiva ação de marketing, possibilitada por uma mídia nacional que cobrisse todas as regiões do país. De outro lado, comprovou que a simples

inserção publicitária era apenas uma parte das ações de *mershandising* dos principais projetos da Globo Filmes, cuja ação integrada era responsável pelo sucesso dessa operação.

3.4.4 Conclusão e Limites

É possível entender a participação da Globo Filmes seja na coprodução ou simplesmente no apoio às produções cinematográficas: a empresa não aplica diretamente recursos financeiros na obra mas contribui na campanha de divulgação em escala nacional do filme, além de oferecer uma supervisão artística ao projeto. Nesse modelo de negócio, a Globo Filmes se torna parceira do filme, entrando no risco do projeto: caso o projeto fracasse, a Globo sofre prejuízo, pois cede ao produtor espaço publicitário que poderia ter sido vendido por seu departamento de vendas, mas ao mesmo tempo o produtor do filme não precisa reembolsar a Globo pela quantia despendida.

Dessa forma, surgiu uma certa receita para a formação de blockbusters, como comprovado no excepcional ano de 2003: de um lado, uma major, uma distribuidora capaz de lançar o filme com elevado número de cópias e uma agressiva estratégia de lançamento, impulsionando recursos na produção via Art. 3º da Lei do Audiovisual. De outro, a Globo Filmes, alavacando a campanha de lançamento do filme em larga escala, além de oferecer uma supervisão técnica adequada a um padrão comercial. Essa conjunção de fatores, que explica o sucesso do ano de 2003, comprova que a baixa ocupação de mercado do filme brasileiro não se justificava somente pela ótica da produção. A contribuição das majors e da Globo Filmes era essencialmente de uma campanha de lançamento robusta o suficiente para que o filme nacional pudesse competir com os blockbusters estrangeiros. E mais: nesse modelo, tanto a distribuidora quanto a Globo Filmes tornavam-se sócias do projeto, investindo em seu risco, com um percentual dos direitos patrimoniais como coprodutores.

No entanto, esse risco era em última instância cômodo, pois o aporte de recursos não era necessariamente em recursos financeiros, seja por um incentivo fiscal (o Art. 3º.) seja pela cessão de espaço publicitário (no caso da Globo Filmes). É possível contra-argumentar, pensando que, por um lado, a TV Globo deixava de vender o espaço publicitário, e que, por outro, os recursos de Art. 3º não poderiam ser empregados nas despesas de P&A do filme, que partiam da major, mas, em última instância, para o impulso inicial da produção era necessário

que a empresa produtora obtivesse recursos que não partiam diretamente do desembolso financeiro de suas coprodutoras.

Essa receita apontou para a necessidade de articulação entre os elos da cadeia produtiva, formando sinergias que pudessem estimular uma efetiva política de ocupação de mercado. Desse ponto de vista, o Art. 3º. da Lei do Audiovisual foi o mecanismo que melhor cumpriu as premissas da política de base industrialista, que regeu a lógica da criação das leis de incentivo fiscal, em vistas da ocupação de um mercado interno, associando produção e distribuição para a elaboração de produtos competitivos. Com a promoção de mídia e a *expertise* da Globo Filmes, essa receita gerou duradouros frutos.

Como mostra a Tabela 7, a combinação entre Globo Filmes e o Art. 3º da Lei do Audiovisual permite resultados comerciais bem mais expressivos (média de 1,1milhão de espectadores por filme) do que a coprodução com a Globo Filmes sem Art. 3º (média de 449mil espectadores por filme) ou a captação pelo Art. 3º sem a coprodução com a Globo Filmes (média de 177mil espectadores por filme). Por outro lado, entre os dois fatores, ter a participação da Globo Filmes parece ser mais decisivo para a probabilidade de um sucesso comercial do que a captação pelo Art. 3º: os filmes que se beneficiaram do mecanismo mas não tiveram a participação da Globo Filmes, tiveram um desempenho bem mais reduzido que os filmes coproduzidos com a Globo Filmes mas sem captação pelo Art. 3º. Além disso, os filmes diretamente produzidos pela Globo Filmes tiveram um desempenho médio superior às demais combinações, com uma impressionante média de 1,36milhão de espectadores por filme. No entanto, foram apenas 6 títulos entre 1998 e 2009, enquanto a Globo Filmes participou como coprodutora em 85 filmes no período.

Tabela 5 – Dados de Mercado segundo Participação da Globo Filmes e Investimentos do Art. 3º da Lei do Audiovisual – 1995-2009

Globo Filmes	Art. 3º	Núm. Filmes Lançados	Núm. Espectadores (em milhões)	Renda Bruta de Bilheteria (R$ milhões)	Valor Captado por Filme (R$)	Núm. Espectadores por Filme
Produção	Sem Art. 3º	6	8,1	55,2	0,00	1.358.237
Coprodução	Com Art. 3º	74	80,9	542,5	4.401.691,94	1.092.709
Coprodução	Sem Art. 3º	9	4,0	26,7	1.409.410,11	449.441
Sem Globo Filmes	Com Art. 3º	143	25,4	154,7	2.628.199,00	177.430
Sem Globo Filmes	Sem Art. 3º	390	15,1	78,9	685.988,39	39.452

Fonte: Elaboração do autor com base em Site Globo Filmes, ANCINE e FilmeB.

Quando se analisam os dados médios de captação de recursos, a participação do Art. 3º torna em média o volume de captação bem mais elevado. Os filmes frutos de uma parceria entre Globo Filmes e Art. 3º tiveram em média uma captação de R$4,4 milhões por filme. Já os filmes com Globo Filmes mas sem Art. 3º captaram em média R$1,4 milhão por filme, enquanto os filmes com Art. 3º mas sem a participação da Globo Filmes captaram R$2,6 milhões por filme. Por outro lado, os títulos diretamente produzidos pela Globo, por definição legal, não captaram recursos pelas leis de incentivo fiscais federais.

Dessa forma, é possível afirmar que, em média, os grandes sucessos de bilheteria, especialmente a partir do "boom" de 2003, foram atingidos a partir de uma combinação entre a participação da Globo Filmes e a captação pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual. Mas, entre os dois fatores, os dados apontam que a presença da Globo Filmes é mais decisiva. A captação pelo Art. 3º, portanto, apesar de tornar o filme com um montante de captação bem mais elevado, não proporciona, na média, melhores resultados comeciais, se o filme não possui a exposição midiática de massa possibilitada por uma associação com a empresa-líder de audiência na televisão aberta.

Mas nem mesmo esse modelo mostrou ser capaz de sustentar uma estratégia continuada de ocupação do mercado interno. Ao longo dos anos, 2003 mostrou-se uma notável exceção e não uma tendência continuada.

Em primeiro lugar, a própria Globo Filmes não possuía uma estrutura interna suficiente para uma efetiva ocupação de mercado continuada. Sua carteira de filmes oscilava entre no máximo seis a oito filmes por ano. Mais do que uma indústria de produção em série, a Globo Filmes funcionava essencialmente como um complemento às atividades de produção de sua emissora de televisão.

De outro lado, havia uma carência de produtores com *expertise* para a produção de uma carteira de filmes com potencial competitivo. A fragilidade da estrutura de produção, com empresas atomizadas e muitas delas com uma estrutura familiar, pouco capitalizadas, dificultavam a agilidade da produção de novos filmes. O longo período do processo de captação de recursos, que caracteriza as leis de incentivo fiscal, postergava ainda mais a maturação de novos projetos, que sofriam pela carência de investimentos na fase de desenvolvimento de projetos, etapa crucial na elaboração de obras cinematográficas, devido ao alto risco inerente de seu processo de fabricação.

Por sua vez, as distribuidoras com potencial competitivo de lançar os blockbusters nacionais em larga escala ainda eram as distribuidoras estrangeiras – as majors. Estas evidentemente tinham o produto nacional como complementar ao seu produto principal: o

filme estrangeiro hegemônico, diretamente enviado por suas matrizes no exterior. Ainda, sua perspectiva de investimento era equivalente às quantias disponíveis para coprodução via Art. 3º da Lei do Audiovisual. E aumentando a participação de mercado do produto nacional, reduziam-se proporcionalmente as perspectivas de lucro para os produtos de base das distribuidoras estrangeiras e as remessas de lucro que geravam recolhimentos pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual. A longo prazo, era preciso, portanto, o fortalecimento das distribuidoras independentes nacionais, que considerassem o produto nacional como o centro de suas carteiras de produtos, e não como meramente produtos complementares ao seu principal funcionamento.

Numa outra perspectiva, permanecia estruturado um mercado cinematográfico com nítidas limitações de retorno financeiro. De um lado, um baixo número de salas de cinema, seja por área geográfica, seja per capita. Com isso, as produções cinematográficas, com orçamento bastante elevado, precisavam de um enorme número de espectadores para recuperar os seus custos. A falta de sinergia entre o mercado de exibição e o dos demais segmentos de mercado inviabilizava a formação de um sólido modelo de negócio em larga escala para o produto nacional.

4 AS LEIS DE INCENTIVO E OS PARADOXOS DA POLÍTICA INDUSTRIALISTA

4.1 UMA POLÍTICA DE OFERTA DE LONGAS-METRAGENS CINEMATOGRÁFICOS

Se as bases do processo de reconstrução dos mecanismos estatais de apoio à atividade cinematográfica a partir dos anos noventa foram nitidamente industrialistas, com vistas a recuperar a participação de mercado do filme brasileiro, que chegou, no início dos anos noventa, a níveis inferiores a 1%, as políticas não conseguiram despertar os resultados desejados. De um lado, houve a implementação do modelo de fomento indireto, através dos mecanismos de incentivo fiscal. Primeiro, a Lei Rouanet, comum a todas as áreas culturais, e, em seguida, a Lei do Audiovisual, específica para o setor cinematográfico. O binômio Lei Rouanet-Lei do Audiovisual fez o cinema brasileiro "sair do coma", afastando a sombra de seu total aniquilamento, que serviu como uma espécie de fantasma a atormentar os rumos da classe cinematográfica ao longo de todo o período subsequente. O Art. 1º da Lei do Audiovisual surgia tipicamente como uma solução de urgência, prevendo um abatimento fiscal superior a 100% dos valores investidos. No entanto, essa distorção se manteve como regra, vigente até hoje, e não como dispositivo temporário. No final do século passado, eram visíveis as distorções desse modelo de fomento indireto. No entanto, a classe cinematográfica, ainda assombrada pelo fantasma da Era Collor, concluiu que a solução para um cinema brasileiro de maior ocupação de mercado era, paradoxalmente, o reforço da atuação do Estado. No relatório final do III Congresso Brasileiro de Cinema, as soluções apontadas, ao invés de uma correção de rumos desse modelo, foram no sentido de um aprofundamento do modelo existente, seja pela criação de novos mecanismos, seja pelo aumento da dedução fiscal. Concluiu-se, de maneira um tanto cômoda, que a solução para a crise de ocupação do mercado interno era o aumento de investimentos, possíveis com um aumento da dedução fiscal, que atrairia mais investidores para o setor.

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. O "tripé institucional", previsto pela MP 2228-1/01, não conseguiu se afirmar na prática, pois, para que o modelo funcione, é necessária uma grande sintonia entre os três órgãos que o compõem, mediante um esforço de coordenação, agravado pelo fato de ter sido criado no último ano do Governo Fernando Henrique Cardoso. A ANCINE, o principal órgão institucional desse novo tripé, tornou-se simplesmente uma agência regulamentadora, sem poderes efetivos para intervir no mercado cinematográfico em busca dos seus objetivos definidos 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 fatores isolados: as mudanças na legislação para o Art. 3º da Lei do Audiovisual com as coproduções da Globo Filmes.

De outro lado, havia o fantasma das acusações de clientelismo e corrupção que vitimaram a Embrafilme, além da percepção que o apoio do Estado deveria ser feito em um outro contexto, dada a crise do Estado empresário. O modelo das leis de incentivo e a própria criação da ANCINE se basearam nesse paradoxo: de um lado, a ambição de um desenvolvimento sustentado do mercado audiovisual; de outro, um receio de uma participação mais ativa do Estado na formulação de uma política setorial. Por isso, 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 reveter este quadro.

As leis de incentivo concentraram-se no apoio a projetos de produção, desconsiderando as sinergias e a necessidade de investimentos nos demais elos da cadeia produtiva (distribuição e exibição). Análise realizada pela ANCINE[28] mostra que entre os 793 projetos ativos em 2006 – isto é, projetos aptos a captar recursos pelas leis de incentivo fiscais administradas pela ANCINE, ou seja, projetos com primeira autorização para captação em 2006 ou aprovados em anos anteriores mas com renovação do prazo de captação para 2006 – 749 projetos, ou 94,5% do total de projetos ativos eram projetos de produção de obras audiovisuais. Todos os demais tipos de projetos, como projetos de distribuição/comercialização, festivais internacionais, desenvolvimento e infra-estrutura técnica totalizaram apenas 44 projetos, ou 5,5% do total.

Ademais, entre os 749 projetos de produção de obra audiovisual, 579 (77,3%) são projetos cinematográficos de longa-metragem. Os projetos de típica destinação para a televisão – séries, programas de TV ou telefilmes – totalizam apenas 79, pouco mais de 10% do total de projetos de produção (10,5%).

O estudo ainda aponta que, se considerarmos os valores captados pelos projetos em andamento, 91,7% do montante captado para os projetos de produção foi destinado a longas-metragens cinematográficos. Por sua vez, os projetos de produção correspondem a 97,1% do total dos valores captados pelos projetos ativos em 2006.

Dessa forma, o perfil dos projetos autorizados para captação pela ANCINE revela que as leis de incentivo na prática representaram um modelo de produção de longas-metragens cinematográficos, desconsiderando a necessidade de investimentos nos demais elos da cadeia produtiva, como a distribuição e exibição, e desconsiderando a produção de outras obras audiovisuais visando prioritariamente outros segmentos de mercado, como o video doméstico e a televisão por assinatura ou aberta.

[28] IKEDA (2007).

4.2 AS TRANSFORMAÇÕES NO SETOR DE DISTRIBUIÇÃO E EXIBIÇÃO

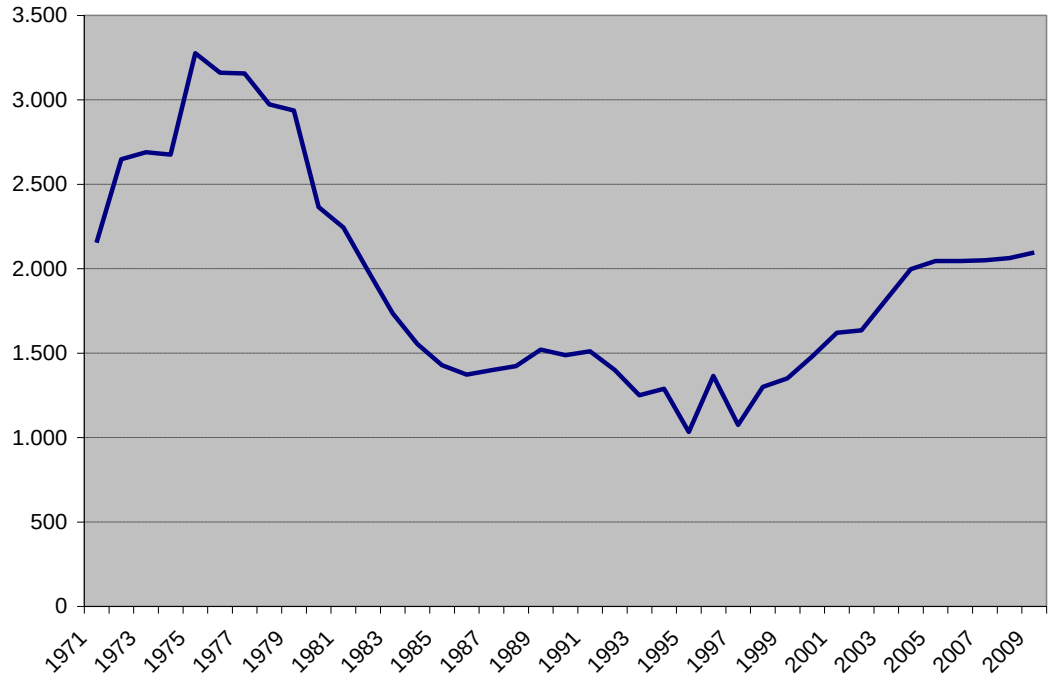
O foco principal do modelo das leis de incentivo acabou sendo portanto a busca pela ocupação do mercado de salas de exibição. No entanto, essa política não levou em conta as profundas transformações do mercado cinematográfico brasileiro, em especial a partir dos anos noventa.

Em primeiro lugar, o circuito exibidor brasileiro se transformou radicalmente, de meados dos anos oitenta até o final do século. Em meados dos anos setenta, quando o cinema brasileiro teve uma expressiva participação de mercado, chegando ao patamar de 30%, o circuito exibidor brasileiro era pulverizado, com um número significativo de salas de cinema de rua, com um ingresso barato. Na década de setenta, houve a expansão de um circuito de salas independente, quebrando o regime dos monopólios regionais (DE LUCA, 2010).

A partir da década seguinte, no entanto, o circuito exibidor foi assumindo uma nova configuração, entrando em um momento de crise, provocado por um conjunto de fatores, sendo que os dois principais são a ascensão de dois principais concorrentes às salas de exibição: de um lado, a consolidação do modelo de programação da TV Globo aliado à queda do custo do aparelho de televisão; de outro, a expansão do segmento do vídeo doméstico, com o barateamento dos aparelhos de VHS.

As grandes salas de cinema de rua, herdeiras dos antigos palácios, começavam a ser substituídas por cinemas em *shopping centers*, refletindo um novo padrão de consumo da população brasileira. Mesmo a construção dessas novas salas não conseguia reverter uma tendência de retração do mercado exibidor, com o progressivo fechamento dos cinemas de rua. Conforme mostra o Gráfico 2, se em 1975 o mercado exibidor brasileiro era composto de 3.276 salas, em 1995, eram apenas 1.033 salas. Ou seja, em apenas vinte anos, o número de salas de cinema comerciais em atividade no país sofria uma redução de 2/3 (ALMEIDA e BUTCHER, 2003).

Gráfico 2 – Número de Salas de Cinema por Ano – 1971-2009



Fonte: FilmeB.

A partir de 1997, houve uma transformação no mercado exibidor brasileiro, que aponta para uma recuperação do número de salas em funcionamento, e em sua reestruturação com a entrada de novos agentes no setor da exibição: era a chegada dos *multiplexes* e de vultosos investimentos realizados por grupos estrangeiros. O modelo do *multiplex* dá continuidade às mudanças introduzidas com o estabelecimento de salas de cinema como âncoras dos novos *shopping centers*, ao modificar a relação de consumo e a frequência dos espectadores, contribuindo para um aumento no preço dos ingressos. No entanto, o *multiplex* aprofunda essas transformações.

Em vigor na Europa desde meados nos anos oitenta, em especial no Reino Unido, o *multiplex* foi uma solução encontrada pelo mercado exibidor para reverter a tendência de queda no número de ingressos vendidos. De um lado, oferecia uma resposta à concorrência do *homevideo*, oferecendo um novo padrão de qualidade técnica (telas grandes, som *dolby*, etc.) e especialmente de conforto, com largas e confortáveis poltronas semireclináveis, para que o espectador tivesse uma fruição do espetáculo fílmico que ele não poderia ter em sua própria casa. De outro, oferecia um novo padrão econômico ao setor, baseado no aproveitamento das economias de escala e na redução da capacidade ociosa das grandes salas de cinema (MEDIASALLES, 2000).

Há uma certa indefinição entre os pesquisadores sobre a exata definição de um *multiplex* (FOREST, 2002), mas atualmente considera-se como tendência majoritária o *multiplex* como não apenas um complexo cinematográfico com um grande número de salas de cinema geminadas (pelo menos maior que seis salas), mas que também oferece facilidades para o espectador, como especialmente um estacionamento e uma *bombonière*, mas podendo se estender para outros tipos de lojas como livrarias, locadoras de vídeo, etc.

Sendo um complexo cinematográfico multisalas, o *multiplex* consegue obter ganhos de economia de escala, já que um complexo de seis salas possui gastos inferiores a seis cinemas de uma única sala. A redução de custos envolve a redução do número de funcionários (por exemplo, uma única bilheteria ou a redução com serviços de limpeza), aluguel e manutenção do espaço físico ocupado (um *multiplex* de seis salas ocupa menos espaço do que seis cinemas de uma sala, dada uma arquitetura que explora os espaços contíguos). O *multiplex* em geral opera com uma única cabine de projeção central, que dá acesso às diferentes telas, reduzindo o número de projecionistas e oferecendo possibilidades de aproveitamento (por exemplo, o *interlocking*, que permite que o mesmo rolo cinematográfico seja utilizado em mais de um cinema, através de uma passagem entre projetores). As múltiplas salas de cinema são construídas com um diferente número de poltronas entre si. Este recurso permite uma redução de riscos para o exibidor, ao oferecer uma flexibilidade de mudança de um filme para uma sala com menor número de assentos, otimizando, portanto, sua capacidade ociosa, oferecendo uma nova dinâmica na programação de salas. Com um cinema de uma sala, a única possibilidade para o exibidor é manter ou retirar o filme de cartaz. Com salas múltiplas, o programador do *multiplex* pode permanecer com o filme em cartaz no complexo, realocando o filme para salas de tamanhos diferentes, conforme a sucessão das semanas cinematográficas, em que a frequência é em geral descrescente. Caso a frequência do filme não seja satisfatória, mas ainda razoável, ele pode simplesmente retirar o filme da sala principal e programá-lo, na semana seguinte, numa sala com menor número de assentos.

Por outro lado, é preciso entender o fenômeno da expansão dos *multiplexes* não meramente em seus aspectos tecnológicos (o conforto e a qualidade da projeção) nem tampouco somente em seus aspectos de redução de custos (uma nova arquitetura que potencializa as economias de escala, reduzindo a capacidade ociosa), mas especialmente como o *multiplex* introduz novos hábitos de consumo para o espectador, e como a programação dos filmes nas salas estabelece uma nova relação entre a cadeia produtiva do cinema. Como afirma Silva (2007), “mudanças tecnológicas, segmentação de mercados,

preços, reorganização das cadeias de produção refletem-se nos usos, nas práticas e nos padrões das despesas culturais."

O *multiplex* introduz novos hábitos de consumo para o espectador, pois essencialmente transfere o foco de decisão do consumidor do produto singular (o filme) para o *locus* de fruição desse produto (o complexo cinematográfico). Ou seja, o espectador, antes de decidir assistir a um filme em particular, opta por ir a um cinema. Implícito nessa transição está o fato de que o espectador possui a percepção de ter uma maior variedade de escolha no multiplex (MEDIASALLES, *op. cit.*). Num cinema de uma única sala, caso a sessão esteja lotada, o espectador terá que se deslocar para outro cinema, ou esperar o início da próxima sessão, em média duas horas depois. Num *multiplex* de pelo menos seis salas, no máximo a cada dez minutos há o início de uma nova sessão. Dessa forma, há uma maior probabilidade de satisfazer o consumidor: o espectador encontra disponibilidade de assentos para o filme de sua preferência ou migra, num curto intervalo de tempo, para uma segunda opção, caso o primeiro esteja esgotado. Nesse segundo caso, a espera, além de ser mais reduzida, é realizada no mesmo espaço físico, que, como dissemos, oferece facilidades para o espectador, na forma de passatempos que tornam a espera menos desconfortável.

Uma decorrência natural desse processo é que o filme de maior exposição da semana – em geral, uma estreia – ocupe o maior número de salas, tornando-se naturalmente a primeira opção do espectador que chega ao complexo cinematográfico. Por isso, é comum que num cinema de doze salas, por exemplo, três ou quatro salas estejam ocupadas com o mesmo filme. Esse modelo parte do pressuposto de que o espectador vai ao cinema e procura naturalmente o filme de maior exposição da semana. Ao encontrar essa primeira opção esgotada, o consumidor, no entanto, tem a flexibilidade de aguardar relativamente pouco tempo para o início de uma nova sessão, ou escolher uma segunda opção. As consequências desse modelo são a concentração da frequência em um menor número de filmes e o aumento da rotatividade dos filmes em cartaz.

Representando um plano de ação da consolidação do produto hegemônico através de uma penetração no mercado externo (ALMEIDA e BUTCHER, *op. cit.*), o *multiplex* provocou uma transformação no padrão tecnológico do mercado exibidor através do aporte de investimentos de origem estrangeira. O primeiro multiplex inaugurado no Brasil foi implantado pela empresa Cinemark em junho de 1997, um complexo de doze salas em São José dos Campos, cidade do interior de São Paulo. Em seguida, entraram outros grupos estrangeiros, com destaque para a UCI (*United Cinemas International*), que detém o

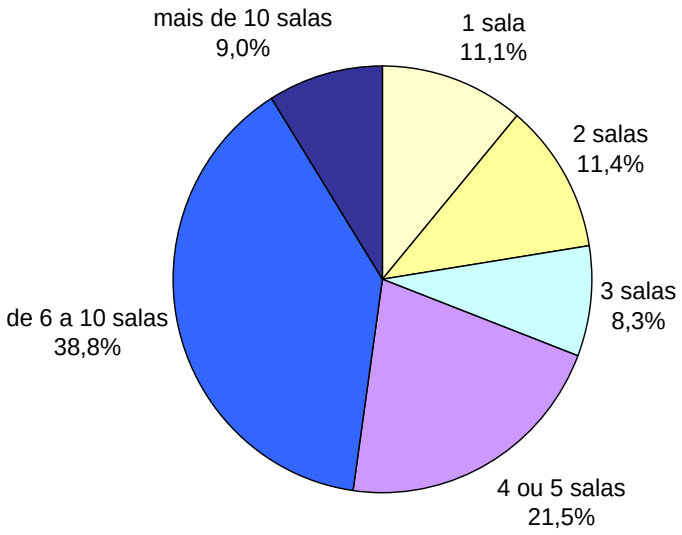
complexo cinematográfico com maior número de salas no Brasil: o *megaplex* New York City Center, na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, com 18 salas.

A entrada dos grupos estrangeiros com vultosos investimentos transformou radicalmente o frágil setor de exibição nacional, com baixa competitividade, amparado, nos anos oitenta pelo *overnight*[29] e por contratos de exclusividade com distribuidores, consolidando circuitos de exibição. A entrada em operação dos *multiplexes* acabou por romper os contratos de exclusividade entre os distribuidores e exibidores, estabelecendo um novo espaço de configuração entre os agentes da cadeia produtiva. Mesmo com a desaceleração dos investimentos após a crise econômica de 2001 (DE LUCA, *op. cit.*), os exibidores estrangeiros consolidaram sua atuação no mercado cinematográfico brasileiro. Se em 1997, ano de entrada do primeiro multiplex no Brasil, havia 1.075 salas de cinema no país, dez anos depois, esse número era quase o dobro (2.050 salas). De qualquer forma, desde 2005, o mercado exibidor brasileiro estacionou no patamar de cerca de 2000 salas.

Esta nova configuração do mercado exibidor, diferente da pulverização dos circuitos dos anos setenta, levou a uma concentração das arrecadações. Gonzaga de Luca (*op. cit.*) assinala que os três principais grupos exibidores (Cinemark, UCI e Severiano Ribeiro) detêm aproximadamente 37% das telas e controlam quase 60% das bilheterias do país, com participação ainda mais expressiva se considerarmos as receitas de *bomboniè*re e de publicidade na tela. Apenas o Cinemark possui cerca de 20% do número de salas de cinema do país. Desse modo, o multiplex é uma realidade no circuito exibidor do país. O Gráfico 3 mostra que 47,8% das salas de cinema do país localizam-se em cinemas de pelo menos seis salas, enquanto os cinemas de uma única sala totalizam apenas 11,1% do total das salas do país.

[29] Com isso me refiro ao costumeiro hábito da época, em que os exibidores obtinham receitas pela aplicação das bilheterias no mercado financeiro, já que os pagamentos aos distribuidores eram em geral realizados num prazo de 15 dias.

Gráfico 3 – Proporção de Salas de Cinema por Número de Salas do Complexo - 2009



Fonte: FilmeB.

Essa nova forma de operação estimulou o acirramento da competitividade entre os filmes, lançados em larga escala, mediante uma estratégia de marketing global, muitas vezes estreando num mesmo final de semana nos *multiplexes* de um grande número de países. Os filmes passaram a ser lançados no maior número de salas possível, de modo a recuperar suas receitas no segmento de salas de exibição no menor intervalo de tempo, otimizando os elevados investimentos publicitários e permitindo receitas suplementares nos demais segmentos de mercado. Dados da Variety (*apud* BARROS, 2004) apontam que os custos de comercialização dos filmes lançados pelas *majors* mais do que duplicaram entre 1995 e 2003, passando a corresponder a quase 40% do custo total de um filme. Isso provocou, de um lado, o aumento da rotatividade de filmes no mercado de salas e, de outro, o encurtamento do tempo de janela entre os segmentos de mercado. Com isso, o mercado ficou mais concentrado, com um menor número de lançamentos ocupando um maior número de cinemas. Isso naturalmente favoreceu os filmes com grande investimento de *marketing* para o seu lançamento comercial, dificultando os filmes médios, cuja rentabilidade se dava exatamente no maior tempo que ficavam em cartaz, por conta do boca-a-boca.

Um cálculo realizado a partir do Boletim FilmeB com a primeira semana cinematográfica de cada mês a partir do segundo semestre de 2007 comprova esse dado. A Tabela 6 mostra o número de salas ocupadas pelos quatro principais filmes em cartaz. Na

primeira semana cinematográfica de julho – período de alta devido às férias escolares – os quatro principais filmes em cartaz ocuparam simplesmente 81,3% das salas de cinema do país, disponíveis em nada menos que 1.667 salas. Na primeira semana cinematográfica do mês seguinte, ainda no final do período de férias, os quatro principais filmes em cartaz ocupavam 75% do total de salas. Nos meses de dezembro de 2007, janeiro e fevereiro de 2008, os quatro principais filmes voltavam a ocupar mais da metade das salas de cinema do país. Recuando um pouco a análise para a primeira semana cinematográfica de junho de 2007, os dois principais filmes em cartaz ocupavam 1.325 salas, ou 64,6% do total de salas do país. Se considerarmos que esses filmes naturalmente ocupam as salas de cinema mais competitivas do país, é possível afirmar que o percentual da renda obtida nessas semanas cinematográficas por esses filmes é ainda maior que o percentual de ocupação do número de salas, sinalizando o domínio econômico obtido por um pequeno conjunto de filmes.

Tabela 6 – Número de Salas de Cinema ocupadas pelos 4 principais filmes em cartaz por semana cinematográfica

Semana Cinematográfica	Número de Salas	% do total de salas
6/7/2007	1667	81,3%
3/8/2007	1537	75,0%
7/9/2007	947	46,2%
5/10/2007	737	36,0%
2/11/2007	911	44,4%
7/12/2007	1026	50,0%
4/1/2008	1056	51,5%
1/2/2008	1034	50,4%

* a data expressa na coluna "semana cinematográfica" demarca o início da primeira semana cinematográfica do mês de referência (sexta-feira). Foi considerado um total de 2.050 salas, correspondente a dezembro de 2007.
Fonte: FilmeB.

Por outro lado, houve, em paralelo à expansão dos multiplex, um significativo crescimento do chamado "circuito de arte", renovando ou ampliando seu parque exibidor. No entanto, esse circuito ainda é pequeno e concentrado, se comparado com o padrão do setor de exibição do país. Segundo a FilmeB, o circuito de arte no Brasil totaliza 177 salas (dados de 2009), ou seja, 8,4% do total de salas do país. A concentração no segmento de salas de arte é espelhada tanto geograficamente quanto empresarialmente. Do conjunto de 177 salas, pouco

menos da metade das salas (84) estão localizadas no Rio de Janeiro ou em São Paulo. Além disso, 89 salas (ou 50,3%) pertencem a um dos dois principais grupos exibidores do circuito de arte: o Grupo Estação e o Espaço de Cinema.

Desse modo, o mercado de exibição se tornou extremamente concentrado. De um lado, três grandes grupos exbidores que exibem filmes através dos *multiplexes*. De outro, um nicho de mercado relativo ao chamado "circuito de arte", concentrado em dois grupos exibidores. Como o filme médio não encontra seu espaço nos *multiplexes*, destinados aos filmes de exposição midiática massiva (quanto aos brasileiros, em geral fruto da combinação Art. 3º e Globo Filmes), acabam sendo naturalmente empurrados para o circuito dos cinemas de arte, que não seriam os cinemas adequados para sua exibição. Aglomerados entre a cada vez maior oferta de filmes brasileiros, acabam canibalizando-se, ficando pouco tempo em cartaz, com baixo potencial competitivo.

De outro lado, as mudanças também foram extremamente significativas no setor de distribuição. Um dos grandes gargalos em termos da distribuição dos filmes brasileiros no período, o que ajuda a comprovar uma política voltada essencialmente para a produção de filmes, sem uma procupação estrutural com as condições efetivas de lançamentos desses filmes no mercado, foi a ausência de distribuidoras nacionais sólidas.

Nos primeiros anos da retomada, os primeiros filmes concluídos se viram diante de um mercado cinematográfico concentrado, com uma tendência de fechamento do número de salas e com poucas oportunidades de distribuição fora o domínio consolidado dos *majors*.

Para entender um pouco mais esse cenário, é preciso recuar um pouco para o período imediatamente anterior. Em setembro de 1973, após reunião de sua diretoria executiva, a Embrafilme passou também a operar no campo da distribuição. Com a edição da Lei 6.281/75, em que a Embrafilme ampliou suas atividades, com a criação, entre outros órgãos, da Superintendência Comercial (Sucom), comandada por Gustavo Dahl, a distribuição assumiu um papel estratégico nas atividades da empresa. (AMANCIO, 2000). A Embrafilme consolidou sua preferência junto às produtoras nacionais assegurando sua participação através de um modelo no qual conjugava dois tipos de aportes de recursos: 30% do orçamento total como co-produção e adicionais 30% como adiantamento de distribuição, na forma de avanço sobre as receitas. Com esse modelo, conhecido como CO-DIS, a Embrafilme não era mais simplesmente uma agência de financiamento a produtoras, mas essencialmente um órgão de produção e distribuição de filmes, entrando diretamente no "risco do negócio" (GATTI, 1999). Dessa forma, a Embrafilme atraiu a preferência dos produtores brasileiros, de modo

que a empresa passou a ser a principal distribuidora de filmes brasileiros, chegando, inclusive, em alguns anos, a ser a distribuidora-líder do mercado, à frente das majors.

Em paralelo à distribuidora da Embrafilme, existia um conjunto de distribuidoras independentes (por exemplo, Fama Filmes, Condor Filmes, Cinedistri, entre outras), muitas delas situadas na região da Boca do Lixo, beneficadas por uma estrutura governamental que estimulava o funcionamento de um mercado, conjugando uma expressiva reserva de mercado (a Cota de Tela), a "Lei da Dobra" (manutenção dos filmes brasileiros em cartaz com rendas superiores à média da sala exibidora) e o Adicional de Bilheteria. Ainda que a distribuidora da Embrafilme tivesse convivido com outras distribuidoras independentes brasileiras que permaneceram em atividade – a Embrafilme era responsável, em média, por cerca de 35% da arrecadação do total dos filmes brasileiros lançados –, é inegável que sua criação, com uma robusta estrutrura a nível nacional, gerou dificuldades para as distribuidoras independentes estabelecidas, especialmente para aquelas que se dedicavam exclusivamente ao produto brasileiro, como a Cinedistri, UCB, Ipanema Filmes, entre outras.

Além disso, o cinema comercial da Boca do Lixo entrou em declínio. Alguns autores consideram como papel decisivo a entrada do filme de sexo explícito, que chegara ao país através de mandados de segurança, a partir de *O Império dos Sentidos*, de Nagisa Oshima (STERNHEIM, 2005). No entanto, outros fatores conjunturais precisam ser considerados para analisar o declínio do cinema da Boca, como a ascensão do *homevideo*, o progressivo fechamento dos cinemas de rua, e a redução do poder aquisitivo do trabalhador, em decorrência de planos antiinflacionários baseados num "arrocho salarial", entre outros.

Dessa forma, no início dos anos noventa, com o fechamento da distribuidora da Embrafilme e com o declínio do Cinema da Boca – ou seja, diante de um mercado cinematográfico em crise e sem as estruturas governamentais de apoio – praticamente não havia distribuidoras nacionais estabelecidas no mercado para lançar os filmes brasileiros recém-finalizados.

Os primeiros filmes finalizados a partir da "retomada" se depararam com um mercado cinematográfico completamente invadido pelas *majors*, que não se interessavam no lançamento do filme brasileiro. A solução mais viável era buscar o apoio da RioFilme, distribuidora estatal ligada ao município do Rio de Janeiro, fundada em 1991, que surgia como uma solução de emergência para o lançamento dos filmes brasileiros. No entanto, a demanda pelos serviços da empresa era desproporcional à pequena estrutura disponível para uma empresa municipal que se via encarregada da missão de distribuir nacionalmente a maior

parte da produção nacional do momento[30] (GATTI, 2005). A segunda opção era a associação com grupos exibidores, como o Consórcio Severiano Ribeiro-Marcondes (CSRM), responsável pelo lançamento de filmes como *Navalha na Carne* e *O Quatrilho*. No entanto, o fracasso de alguns lançamentos e divergências entre os sócios levaram ao fechamento do consórcio.

A solução parecia ser as *majors* se interessarem em lançar os filmes brasileiros, que acontecia em raros casos. Por isso, o Art. 3º da Lei do Audiovisual pareceu ser uma solução provisória, no sentido de estimular que as principais distribuidoras estabelecidas no mercado se interessassem em lançar filmes brasileiros com potencial de bilheteria. No entanto, essa condição evidenciava uma fragilidade do setor de distribuição nacional, que não conseguia se desenvolver. As distribuidoras nacionais não eram capitalizadas, não possuíam capital de giro para competir com as distribuidoras estrangeiras, que já tinham os *blockbusters* das suas matrizes. A longo prazo, o próprio sucesso dos filmes brasileiros produzidos com recursos do Art. 3º evidenciou esse paradoxo. As *majors* tinham como produto central os filmes de suas matrizes, e não os brasileiros. Essas tensões eclodiam especialmente no período de férias, com a marcação dos filmes infantis estrangeiros e os equivalentes brasileiros. Por exemplo, diversos filmes protagonizados por Renato Aragão, por exemplo, acabaram sendo lançados em datas que evitavam a concorrência direta com os filmes infantis da matriz, que naturalmente detinham a preferência da melhor data de lançamento.

Esse é um exemplo de uma política que se preocupou em produzir filmes mas não se preocupou em oferecer condições para que esses filmes prontos pudessem ser competitivos no mercado. A maior parte dos filmes só buscava uma distribuidora após sua finalização, quando, num processo industrial, a própria produção do filme possui uma íntima relação com seu modo de distribuição, estimulando sinergias. Essa política estatal transmitia implicitamente a ideia de que "realizar um bom filme" é o suficiente para que ele assegure automaticamente seu lugar no mercado, pois acaba "caindo no gosto do público", atraindo a atenção das distribuidoras e exibidores estabelecidos. No entanto, o processo de realização de sucessos cinematográficos é extremamente incerto, e bem mais complexo do que essa fórmula inicial, a do "bom filme": boas condições de distribuição, um bom plano de marketing, aliar-se a exibidores que saberão programar o filme nas salas adequadas ao público tornam-se fatores fundamentais num mercado cada vez mais competitivo e concentrado. No período inicial da retomada, filmes como *Menino Maluquinho*, *Como Ser Solteiro* e *Pequeno*

[30] Gatti (2005) demonstra isso apresentando dados que revelam o baixíssimo custo de comercialização por filme lançado pela empresa.

Dicionário Amoroso, entre outros, tiveram resultados de bilheteria inferiores ao potencial comercial dessas obras, pois foram lançados pela RioFilme, que não tinha nem capital de giro nem estutura administrativa para lançar esses filmes nacionalmente, com uma adequada campanha de lançamento. Alguns desses filmes apenas não tiveram resultados ainda mais desfavoráveis, por terem sido lançados por meio de uma codistribuição.

Havia, desse modo, um pressuposto que a simples produção dos filmes provocaria progressivamente a ocupação do mercado interno. Diagnóstico, de um lado, ingênuo, e, de outro lado, cômodo. Ingênuo, pois, desconsiderando tanto as profundas transformações do mercado cinematográfico no início dos anos noventa quanto as especificidades do produto cinematográfico, acabou por fragilizar os cineastas, que receberam a culpa pelo fracasso do modelo, já que simplesmente não realizaram "bons filmes" que pudessem atrair o público. Cômodo, por outro lado, pois isenta de responsabilidade o Governo, seja pelo ônus da escolha dos projetos (isto é, administrar politicamente as reclamações dos cineastas que não foram escolhidos num processo de seleção pública – um dos principais calcanhares de aquiles da Embrafilme), seja pelo ônus da formulação de uma política pública que poderia não resultar nos resultados desejados. O mercado passa a funcionar como a esfera central que ao mesmo tempo ofereceria os problemas e as soluções para o setor cinematográfico: o mercado decidiria quais filmes deveriam ser realizados – aqueles que conseguissem atrair investidores por meio das leis de incentivo fiscal – e julgaria a própria conveniência dessas escolhas – a partir da bilheteria obtida por ocasião do lançamento comercial da obra realizada. É como se o governo tivesse feito a sua parte, e se o cinema brasileiro não conquista uma posição dominante no mercado é por pura incompetência dos cineastas, que ou não captam recursos no mercado ou não conseguem realizar filmes que agradem o público. Os traumas da experiência anterior da Embrafilme e sua final repercussão junto à opinião pública, as mudanças no papel do Estado brasileiro a partir do início dos anos noventa, a pressão clientelista dos cineastas para garantir sua sobrevivência e as transformações do mercado cinematográfico brasileiro no período são os quatro fatores que, conjuntamente, explicam os equívocos da política cinematográfica do período, com o fracasso da implementação de um modelo que propôs uma contínua ocupação de mercado como principal meta de uma política industrialista, mas se eximiu de realizar ações que pudessem efetivamente oferecer condições sistêmicas para o desenvolvimento do audiovisual brasileiro.

4.3 A FALTA DE UMA POLÍTICA PARA A TELEVISÃO

Ao invés de uma política sistêmica de ocupação do mercado audiovisual, o modelo de leis de incentivo representou meramente uma política de produção de longas-metragens cinematográficos. Não houve uma visão integrada do mercado audiovisual, que visasse à produção de obras que ocupassem os diversos segmentos de mercado.

Os produtores audiovisuais encontraram um mercado bastante restrito para a produção independente nas televisões seja aberta seja fechada. Apesar dos preceitos constitucionais de obrigatoriedade de veiculação da produção independente e da produção regional, esses artigos não foram regulamentados, consolidando o atual modelo de produção das televisões: a produção própria. Conforme o Art. 221 da Constituição Federal:

> ***Art. 221*** *- A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:*
> ***I*** *- preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;*
> ***II*** *- promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;*
> ***III*** *- regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;*
> ***IV*** *- respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.*

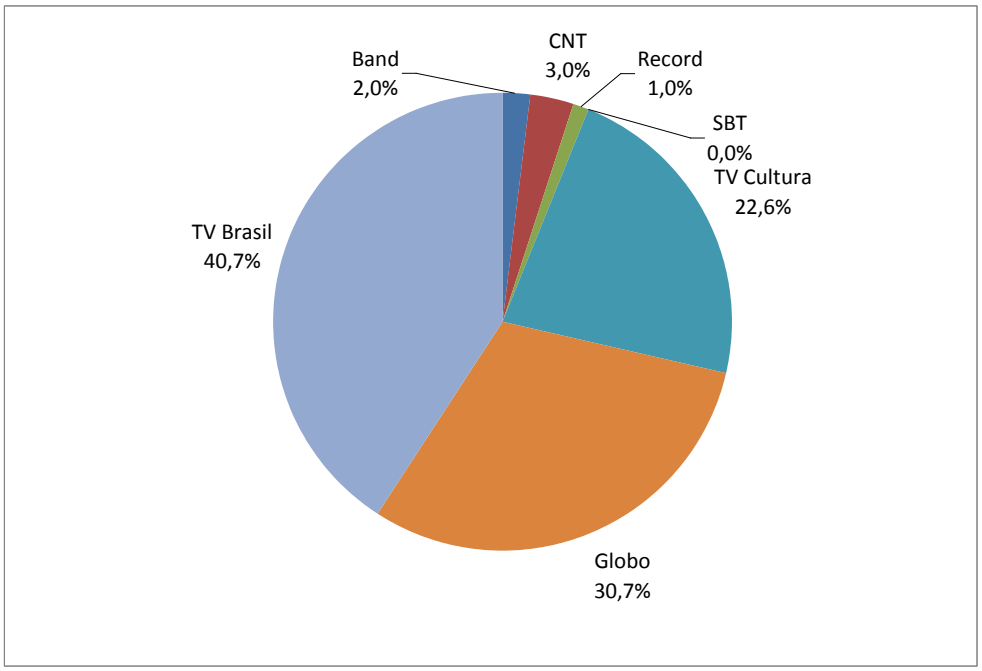
Apesar de o Art. 221 da Constituição Federal prever um conjunto de princípios que norteariam a programação das televisões, a regulamentação desses artigos permanece em aberto. Apenas o inciso IV sofreu uma resposta concreta, mediante a revisão da Classificação Indicativa, a partir da Portaria 1120/2007 do Ministério da Justiça. Apesar da previsão constitucional, o perfil da programação das TVs abertas brasileira continua com participação bastante reduzida de conteúdos informativos e educativos.

Se não há veiculação de produção independente nas televisões, mesmo o longa-metragem cinematográfico encontra reduzidos canais de exibição. Dados compilados pela ANCINE (MARTINS, 2008) relativos ao ano de 2007 mostram a posição do filme brasileiro nos canais de TV aberta. Nesse ano, considerando as oito principais emissoras cabeças-de-rede, foram exibidos 199 filmes brasileiros, contra 1294 filmes estrangeiros. Quando se analisa a exibição dos filmes brasileiros por canal, as emissoras públicas (TV Brasil e TV Cultura) são responsáveis por 63,3% dos filmes veiculados. De outro lado, entre as emissoras privadas, apenas a Globo exibe um número de filmes brasileiros superior a 5% do total de filmes exibidos: 30,7%. O grande número de filmes brasileiros veiculado pela emissora-líder

deve ser, no entanto, relativizado, já que grande parte desses filmes é exibido no programa Sessão Brasil (antigo Intercine Brasil), veiculado na madrugada de segunda para terça-feira às 2hs, como mero acervo da emissora.

Ou seja, os dados mostram que não existe um cenário de fato para a exibição de filmes brasileiros com primeira exibição na TV aberta, como decorrência da sucessão das janelas de exibição, como receita suplementar aos filmes. No caso das emissoras públicas, os filmes possuem um perfil cultural, enquanto na emissora líder, os filmes brasileiros exibidos ou são os *blockbusters* coproduzidos pela empresa (isto é, cuja exibição não oferece receita adicional para os produtores) ou são obras de acervo, exibidas em horários bastante restritivos.

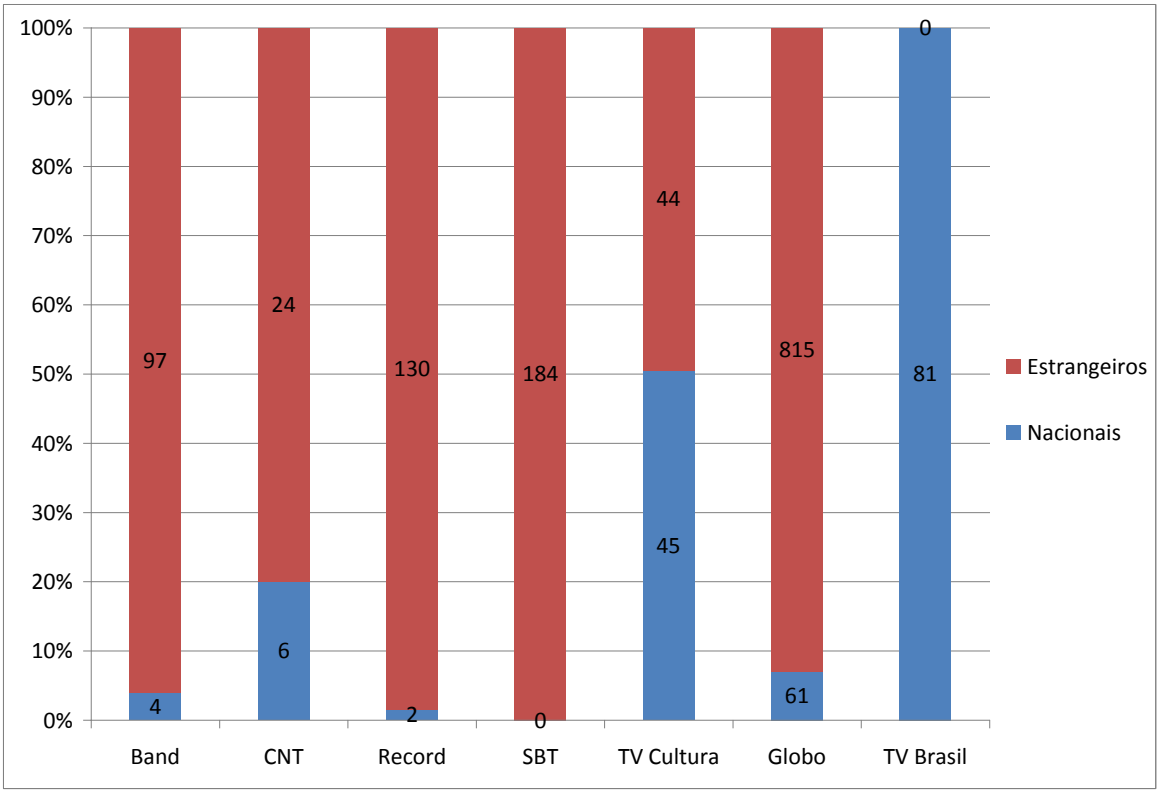
Gráfico 4 – Proporção de Filmes Brasileiros Veiculados por Canal de TV Aberta - 2007



Fonte: Martins (2008).

Quando se comparam as proporções de filmes nacionais e estrangeiros exibidos, vemos que as emissoras privadas concentram-se na exibição de filmes estrangeiros. Se na TV Brasil 100% dos filmes veiculados são brasileiros e na TV Cultura o percentual é de 50%, nos canais privados, esse percentual é inferior a 10%. O SBT, que exibe filmes devido a um acordo de *output deal* com a Warner, simplesmente não exibiu filmes brasileiros durante todo o ano de 2007. A RedeTV simplesmente não exibiu filmes, de qualquer origem, em sua programação no ano pesquisado. Na Globo, apesar de ter exibido 30% do total de filmes nacionais veiculados em 2007, os filmes nacionais correspondem a menos de 10% do total de títulos veiculados no canal.

Gráfico 5 – Proporção de Filmes Veiculados por Origem Segundo o Canal de TV Aberta - 2007

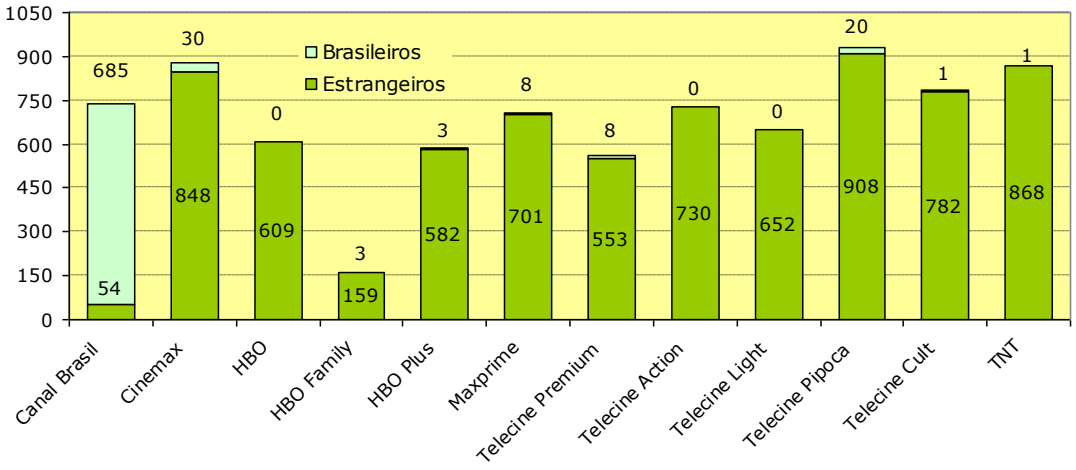


Fonte: Martins (2008).

Nas televisões fechadas, apesar da existência de um grande número de canais exclusivos à veiculação de obras cinematográficas, os filmes brasileiros acabaram em sua grande maioria restritos a um único canal: o Canal Brasil. Este canal surge de uma obrigatoriedade legal, prevista no Decreto 2.206/97, que regulamenta a Lei do Cabo (Lei 8.977/95), que prevê a existência de um canal exclusivo de veiculação de obras cinematográficas brasileiras. Essa legislação criou algumas distorções. A primeira é que a obrigatoriedade existe apenas na TV a cabo, criando distinções na programação segundo a tecnologia de transmissão. Dessa forma, caso a transmissão fosse realizada por satélite ou microondas (DTH ou MMDS), a obrigatoriedade não se aplicaria. Isso explica porque, durante muito tempo, a operadora Sky não exibia o Canal Brasil. A segunda é que a exigência legal contribuiu para a concentração da grande maioria de filmes brasileiros nesse canal, enquanto nos demais canais a exibição tornou-se quase nula. Como na NET – principal operadora de TV a cabo – o canal era disponibilizado apenas para os assinantes do pacote Advanced, mais caro, os filmes brasileiros apenas poderiam ser vistos por um universo restrito dentro dos consumidores da TV por assinatura.

Como mostra o Gráfico 6, com dados de 2008[31], os filmes brasileiros ficam praticamente restritos ao Canal Brasil. Nos demais canais monitorados, a participação do filme brasileiro é ínfima, só superando 1% no Cinemax (3,4%) e no Telecine Pipoca (2,2%), mesmo assim com percentuais bastante pequenos.

Gráfico 6 – Número de Filmes Veiculados por Origem Segundo o Canal de TV por Assinatura – 2008



Fonte: ANCINE (Relatório de Acompanhamento de Mercado – TV Fechada – 2008).

Sem alternativas para a produção independente nas grades das televisões, restava aos produtores a produção cinematográfica. Durante o período inicial das leis de incentivo, entre 1995 e 2002, até o final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, não houve uma política sistemática que visasse a inclusão da produção independente nos canais de televisão. O então presidente da ANCINE, Gustavo Dahl, chegou a colocar a segunte questão, em texto para a Revista Tela Viva, num tom claramente provocativo: "A televisão é uma concessão do Estado ou o Estado é uma concessão da televisão?" (DAHL,2006) A única iniciativa efetiva de aproximação da televisão com o cinema partiu do mercado, da própria Globo, criando a Globo Filmes. No entanto, como vimos, era um número pequeno de filmes, e, ainda, a Globo não aportava recursos diretos na produção das obras, mas apenas cedia espaço publicitário para a promoção das obras e serviços de consultoria.

A exceção ocorreu com a MP 2228-1/01, que inseriu um novo componente de aproximação entre a produção independente e a TV fechada com a criação de um novo mecanismo de incentivo, o Art. 39, X, da MP 2228-1/01. Esse mecanismo funciona de forma

[31] Os números a seguir apresentados foram extraídos dos Relatórios da ANCINE, atualizando para 2008 os dados apresentados para o ano de 2007 (CARVALHO, 2008).

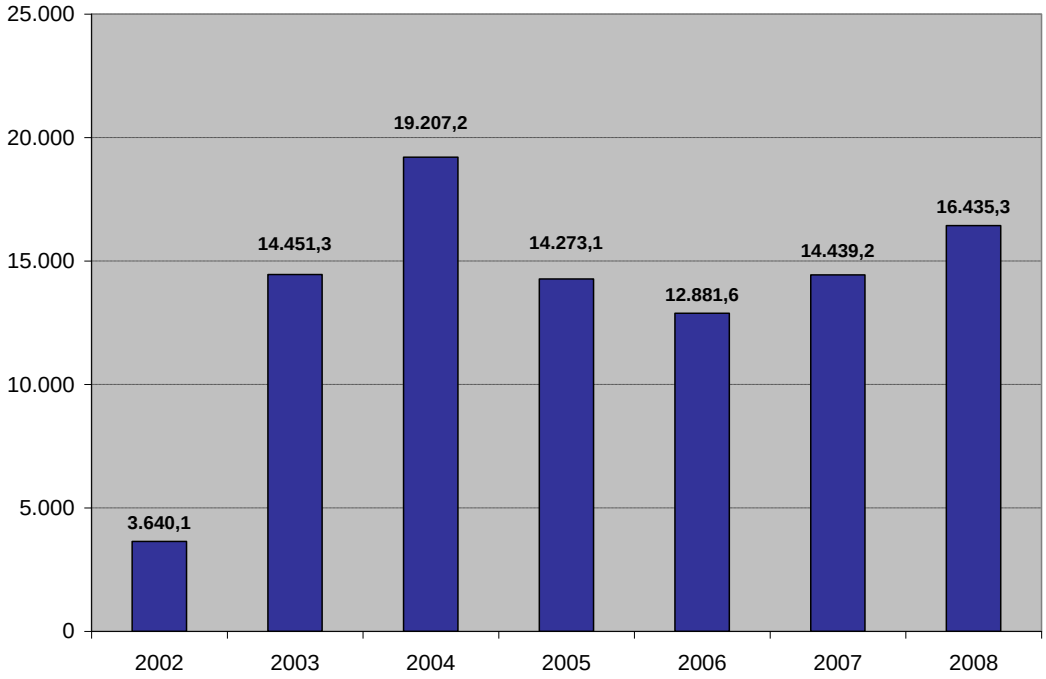
bastante similar ao Art. 3º da Lei do Audiovisual, estimulando uma aproximação entre os agentes estrangeiros e a produção local, através de um abatimento na tributação relativa às remessas de lucros para o exterior caso a empresa estrangeira invista na produção local, tornando-se, com o investimento, uma coprodutora. Nesse caso, ao contrário do Art. 3º, em que o abatimento era no imposto de renda, no Art, 39, X, as empresas que investirem 3% das remessas para o exterior em decorrência da exploração de obras audiovisuais ficam isentas da CONDECINE Remessa (no valor de 11% das remessas). Ou seja, com a mesma lógica de "chantagem fiscal" aplicada ao Art. 3º após as mudanças da MP 2228-1/01: as contribuintes poderiam "escolher" entre efetuar o pagamento da CONDECINE no valor de 11% das remessas ou aplicar 3% em produções locais e se tornarem coprodutoras, exibindo tais obras em sua grade de programação.

Sendo os contribuintes as programadoras estrangeiras da televisão por assinatura, este mecanismo prevê uma parceria entre as produtoras independentes e os responsáveis pelo conteúdo dos canais, sendo um mecanismo voltado para o mercado, pois não fomenta exclusivamente a produção, mas estimula as sinergias entre os elos da cadeia produtiva, visando a veiculação dessas obras. A inserção dessas obras é um fator positivo, especialmente nos canais estrangeiros de TV por assinatura, cuja presença da produção estrangeira é bastante nítida. O conteúdo nacional da TV por assinatura é, com a exceção de canais com alcance restrito, basicamente de uma única programadora: a Globosat, cujo modelo é o da produção própria, assim como a Globo.

No entanto, há dois problemas com esse mecanismo: primeiro, os valores recolhidos são pequenos, insuficientes para uma efetiva ocupação da produção independente nos canais estrangeiros da TV por assinatura. O Gráfico 7 mostra que o recolhimento[32] anual do mecanismo é por volta de R$15 milhões.

[32] De forma análoga, como explicamos em seção anterior, estes são valores recolhidos, ou seja, depositados nas contas de recolhimento, de propriedade de representante das empresas estrangeiras. Eles não se confundem com os valores efetivamente aplicados em projetos, transferidos para as contas de captação, de titularidade das empresas produtoras, caso a destinação ocorra num prazo de até 270 dias. Por isso, os valores deste Gráfico (recolhimento) não coincidem com os valores apresentados no Gráfico 19 (captação).

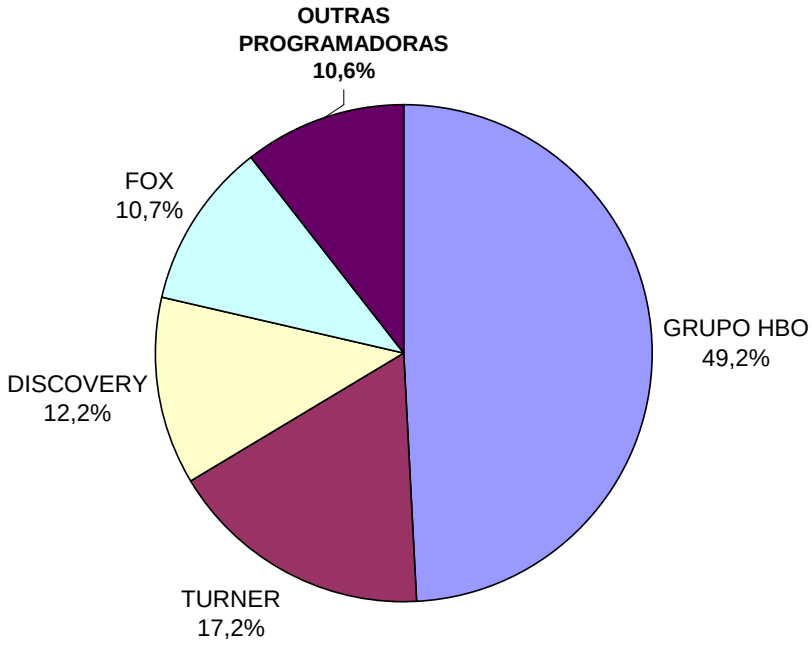
Gráfico 7 – Valores Recolhidos pelo Art. 39, X, da MP2228-1/01 por Ano



Fonte: ANCINE.

O segundo é que o recolhimento é concentrado: as quatro principais programadoras estrangeiras são responsáveis por quase 90% do recolhimento. Além disso, praticamente metade dos valores recolhidos é realizado por uma única programadora: o Grupo HBO (Brazil Distribution LLC). As demais três programadoras possuem participações entre 10% e 20%. O Gráfico 8 mostra a composição do recolhimento do Art. 39, X, por programadora, para o ano de 2008, mas as proporções não sofrem profundas alterações se considerarmos outros anos de análise.

Gráfico 8 – Composição dos Valores Recolhidos por Programadora Estrangeira de TV por Assinatura – 2008



Fonte: ANCINE.

Com esses recursos, o Grupo HBO optou em produzir minisséries com padrão de produção internacional. O elevado custo dessas séries (cerca de R$1 milhão por capítulo, todas com captação em película) contribuiu para que fossem produzidas poucas obras. Pela HBO, foram realizadas *Mandrake* (Conspiração Filmes, captação de R$11 milhões), *Filhos do Carnaval* (O2 Produções Cinematográficas e Artísticas, captação de R$14,5 milhões) e *Alice* (Gullane Entretenimento, captação de R$13 milhões), todas minisséries com 13 capítulos. Apenas nessas três minisséries foram empregados quase R$40 milhões, ou mais de 40% do total dos valores recolhidos pelo mecanismo.

Apesar de precisar de aperfeiçoamentos, o Art. 39, X ofereceu uma oportunidade, ainda que tímida, para a introdução da produção independente nas grades de programação da TV por assinatura, nos canais estrangeiros, através do estímulo a uma parceria entre a empresa produtora nacional e a programadora estrangeira.

A partir do Governo Lula houve uma mudança no foco das relações entre a produção independente e a televisão. Se nos governos anteriores a aproximação era cautelosa, visando um estímulo para que as televisões investissem nessas produções, no Governo Lula houve uma tentativa de regulamentação do setor, com uma revisão da legislação, impondo obrigatoriedades e até mesmo cotas de programação.

Primeiro, com um anteprojeto de lei que visava a criação de uma nova agência reguladora em substituição à ANCINE – a ANCINAV. Desse modo, o Governo buscou ampliar os poderes regulatórios da ANCINE, para que a agência também pudesse atuar na regulação de conteúdo das televisões e se preparasse para um cenário de convergência tecnológica, com a possibilidade da entrada no mercado de um novo agente: as teles. Com isso, uma das seções do anteprojeto de lei previa a regulação da exploração das atividades cinematográficas e audiovisuais nos serviços de telecomunicações.

Desse modo, se a ANCINE foi criada sem instrumentos efetivos que pudessem garantir uma efetiva intervenção no mercado de forma a buscar um modelo sistêmico de desenvolvimento, superando as limitações das leis de incentivo, o projeto de lei da ANCINAV previa a correção de rumos, resgatando o espírito do desvirtuado projeto original da ANCINE, ampliando o escopo de atuação da agência do cinema para o conjunto das atividades audiovisuais, abrangendo, entre elas, não somente a televisão, mas os demais conteúdos audiovisuais ofertados através dos serviços de telecomunicações, em virtude de um cenário de convergência tecnológica.

No entanto, houve um conjunto de reações contra o anteprojeto de lei, preparado de forma sigilosa por uma equipe do Ministério da Cultura, sem interlocução com a sociedade. Esse foi o pretexto encontrado para, a partir de um vazamento do anteprojeto de lei, o surgimento de críticas ao projeto por conta de uma forte carga de "intervencionismo estatal", entre acusações de interferência na liberdade de criação e de "dirigismo cultural" (FORNAZARI, 2006). Além disso, o projeto previa o aumento de receitas da nova agência, seja no incremento da CONDECINE Título por faixa de lançamento de cópias, seja com um novo tributo sobre a venda de ingressos e sobre oferta de espaço publicitário, onerando a carga tributária do setor, que respondeu dizendo que o projeto provocaria recessão e demissões. A pressão contra o projeto foi grande, e o Governo acabou postergando sua discussão, integrando-a num debate futuro sobre a formação de uma lei geral de comunicação eletrônica de massa, até hoje inconcluso (ATTAYDE, 2007).

A outra tentativa foi com o PL29/2007 (renumerado em 2010 para PLC 116/2010). Este projeto de lei prevê a aprovação de um novo marco regulatório para a televisão por assinatura. Entre as várias questões que o projeto suscita, estão a unificação da legislação para a TV por assinatura independentemente da tecnologia, a revisão das restrições legais para a participação de capital estrangeiro, assim como o tipo de regulação realizada para cada segmento da cadeia produtiva e a divisão de competências por órgão regulador, entre outros (WIMMER, 2010). Mas, entre seus diversos aspectos, o PL29 ficou mais conhecido por

estabelecer cotas de programação na TV por assinatura, buscando prover uma oferta de conteúdos mais representativos da diversidade e da pluralidade da sociedade brasileira, conforme os princípios constitucionais anteriormente listados. Quanto às cotas propostas, elas são de dois tipos. A primeira é uma "cota de canal", estabelecendo um número mínimo de horas em que os canais deveriam obrigatoriamente exibir obras audiovisuais brasileiras de produção independente e de "espaço qualificado". Esse termo, bastante controvertido, corresponde a uma aplicação de uma distinção dos produtos audiovisuais entre conteúdos de fluxo e de estoque, classicamente atribuída a Patrice Flichy (1980). Em linhas gerais, os conteúdos de fluxo são aqueles que se esgotam em sua própria exibição do canal, cujo sentido econômico se verifica não isoladamente como produto mas apenas no interior do fluxo contínuo da programação. Dessa forma, esses conteúdos não permitem receitas adicionais para os produtores, por dificilmente serem competitivos em um outro mercado, para além das grades de programação do canal, como, por exemplo, programas jornalísticos noticiosos, programas de auditório, televendas, eventos esportivos ao vivo, etc. Os conteúdos de estoque, por outro lado, capitalizariam as empresas produtoras, ao poderem ser vendidos para outros mercados, como as séries e minisséries, telefilmes, e programas como os de licenciamento de formatos inovadores, etc. Esse último tipo de conteúdo pode ser comercializado mesmo após sua primeira exibição e em outros segmentos de mercado. Desse modo, os conteúdos que integrariam o "espaço qualificado" seriam equivalentes a conteúdos de estoque, que possam capitalizar as empresas produtoras, a partir de sua comercialização em outros segmentos de mercado.

O segundo tipo de cota era uma "cota de pacote". A percepção era que essas cotas deveriam ser complementares, já que surtiria pouco impacto no mercado a obrigatoriedade das cotas nos canais, se esses canais ficarem num espaço restrito no *line up* das operadoras. Por isso, esse segundo tipo de cotas seria um percentual de canais que as operadoras deveriam ofertar que atendam a certas características, com maior presença dos conteúdos brasileiros que as exigências do primeiro tipo de cota.

Ao circular pela Câmara dos Deputados, o projeto foi alvo de uma centena de emendas, sofrendo alterações por meio de diversos substitutivos, com progressivos avanços e recuos. Naturalmente a discussão é lenta e polêmica, pois envolve interesses estratégicos de um conjunto de agentes: de um lado, as radiodifusoras receiam a entrada das teles na produção de conteúdo, alertando contra o risco de dominação estrangeira; de outro, as teles pressionam para uma abertura do mercado dadas as tendências irreversíveis de um cenário de convergência; de outro, os produtores independentes buscam a regulamentação dos princípios

constituicionais, com a abertura do mercado para as produções independentes e regionais. Entre esse enorme fogo cruzado, o projeto de lei continua em tramitação e até o momento não foi aprovado, mais de três anos após a sua apresentação.

Com a aprovação do PL29, a ANCINE passaria a assumir novas atribuições regulatórias, ampliando o espectro de atuação da agência, de modo a abranger não somente o cinema mas também os demais segmentos do mercado audiovisual, em especial as televisões. Há uma tendência em se separar a regulação por camadas distintas: a produção de conteúdo, o empacotamento e a distribuição física dos sinais. Nas camadas de transporte e distribuição, centradas nos serviços de infra-estrutura, a tendência é de abertura ao capital estrangeiro, com regulação da ANATEL. Já quanto à regulação de conteúdo haveria restrições quanto à participação estrangeira mas com a exigência de cotas de programação, cuja regulação seria realizada pela ANCINE.

Em paralelo a esses dois controvertidos projetos de lei, a Secretaria do Audiovisual no Governo Lula avançou nas relações entre a televisão e a produção independente, especialmente através de duas iniciativas de estímulo à produção.

Primeiro, com o fomento a obras seriadas de produção independente. Entre eles, destaca-se o DOCTV (Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro). Criado em 2003, o DOCTV era um programa de fomento que previa a produção e a veiculação de um média metragem documental de cerca de uma hora de duração, de modo que pelo menos uma obra fosse produzida para cada estado da federação brasileira. O programa foi viabilizado pela Secretaria do Audiovisual, em parceria com a Fundação Padre Anchieta, a Associação Brasileira de TVs Públicas, Educativas e Culturais (Abepec) e a Associação Brasileira de Documentaristas (ABD), prevendo a descentralização das ações de produção através de uma parceria do MinC com as TVs públicas e as associações de produtores independentes locais. Ou seja, esse programa se alinhava aos princípios constitucionais de produção independente e programação regional. Além disso, com a parceria com as TVs locais, o programa não só visava a produção de obras mas garantia a sua veiculação nesses canais.

Outra tentativa de aproximação entre a produção independente e a TV aberta foi realizada pelo programa Documenta Brasil. Desta vez, a aproximação era com uma emissora privada comercial, no caso, o SBT. Tratava-se de uma parceria entre a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPI-TV), Petrobras e o SBT. O programa previa a realização de quatro documentários de média-metragem para veiculação na grade de programação do SBT, e

posteriormente o lançamento de uma versão longa-metragem no circuito comercial de salas de exibição[33]. Diferentemente do modelo do DOC-TV, em que os recursos eram oriundos de fomento direto, os projetos do Documenta Brasil foram financiados pela Petrobras, através de aportes pela Lei Rouanet. A contrapartida do SBT, além da exibição no canal, era o apoio de mídia durante a exibição do programa e por ocasião do lançamento do longa-metragem nos cinemas, não havendo, portanto, aporte direto de recursos financeiros para a produção das obras. No entanto, a baixa repercussão do programa – o SBT optou em exibir as obras contempladas aos domingos à meia-noite, num horário de pequena visibilidade – fez com que o Documenta Brasil tivesse apenas uma edição, veiculada no SBT entre julho e agosto de 2007.

Quanto aos mecanismos de incentivo, como veremos com mais detalhe na seção 5.2.1, o Governo Lula avançou ao criar, através da Lei 11.437/06, o Art. 3º-A da Lei do Audiovisual, que estende os recursos do Art. 3º para as remessas relativas à exploração de obras audiovisuais na TV fechada e na TV aberta. Com isso, além de recursos adicionais para as programadoras internacionais, complementando o Art. 39, foram criadas oportunidades de realização de coproduções também para as programadoras nacionais e emissoras de TV aberta. Além disso, uma das linhas do Fundo Setorial do Audiovisual contempla a produção independente para a televisão.

A segunda iniciativa foi a criação de uma nova rede de televisão: a TV Brasil. Esta TV nasceu da formação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em decreto de outubro de 2007. A criação de uma TV pública a nível nacional parte do princípio destacado no Art. 223 da Constituição Federal, que dispõe que "compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.". Dessa forma, uma televisão pública não se confunde nem com o sistema privado nem com o sistema estatal (LEAL FILHO, 2007). Não se confunde com o privado, cuja primazia é pela busca de audiência. Nem tampouco com o sistema estatal, pois enquanto este busca a divulgação dos atos do Governo, a TV Pública reflete essencialmente a sociedade brasileira, buscando uma representação plural de todos os seus setores, de modo a refletir a diversidade de seus modos de viver e fazer. Ou ainda, enquanto a TV estatal reflete o ponto de vista do Governo, a TV pública reflete a visão da sociedade. Dessa forma, a TV pública

[33] Os contemplados foram *KFZ-1348* (dir. Marcelo Pedroso e Gabriel Mascaro), *Pindorama, A Verdadeira História dos Sete Anões* (dir. Roberto Berliner, Lula Queiroga e Leo Crivellare), *Estratégia Xavante* (dir. Belisário Franca) e *Rita Cadillac* (dir. Toni Venturi).

substituiria o sistema público estatal de televisões educativas, que funcionava num regime complementar à lógica do sistema comercial, já que não permitia a inclusão de publicidade (BOLAÑO e BRITTOS, 2008).

Para isso, torna-se fundamental que a TV pública assegure uma posição de independência em relação ao Governo. Desse modo, foram criados na TV pública um Conselho Gestor e uma Diretoria-Executiva. Os conselheiros, com mandatos fixos, são representantes da sociedade civil, e zelam pelo bom funcionamento da TV pública e pelo perfil de sua programação, garantindo sua isenção em relação ao governo. A Diretoria-Executiva, por sua vez, deve ter autonomia administrativa e financeira, para que efetive a operacionalização das atividades da televisão sem ter seu funcionamento comprometido por ação do Poder Executivo. No entanto, tanto o Conselho Gestor quanto a Diretoria-Executiva foram empossados pelo Presidente da República, quebrando o princípio da autonomia. Além disso, todo o orçamento da TV Brasil é oriundo do Tesouro, já que os valores oriundos do Fistel foram retidos quando a oposição questionou a constitucionalidade da cobrança no Supremo Tribunal Federal. Esses elementos tornam a autonomia da TV pública em relação ao governo apenas relativa (PAIVA e SANTOS, 2008).

Apesar da interessante iniciativa de sua criação pelo Governo Lula, a TV Brasil, após mais de dois anos de sua implementação, ainda não conseguiu justificar a sua criação como rede efetivamente autônoma na veiculação de conteúdos plurais e originais. Em junho de 2008, Orlando Senna, que havia deixado a Secretaria do Audiovisual para se tornar o diretor-geral da TV Brasil, entrega o cargo, por divergências na forma de gestão da televisão. Em jogo, está uma disputa entre a ênfase nos conteúdos jornalísticos, conforme a posição defendida pela SECOM, ou uma ênfase na produção independente e regional, defendida pelo Ministério da Cultura. Ou ainda, um modelo de produção regional através da veiculação do produto das emissoras locais versus um modelo voltado para a diversidade da produção local, mediante uma associação mais íntima com a produção independente.

Apesar das iniciativas a partir do Governo Lula de aproximação da produção independente das grades de programação das televisões, seja públicas ou privadas, é possível afirmar que efetivamente os passos foram pequenos. O Governo ainda não conseguiu implementar políticas que estimulem as emissoras a veicularem produções independentes brasileiras. A televisão foi um segmento de mercado residual para as empresas produtoras, que ainda buscam no cinema o segmento de mercado mais privilegiado para seus projetos.

4.4 O IMPACTO DAS LEIS DE INCENTIVO NO MERCADO CINEMATOGRÁFICO BRASILEIRO: O ABISMO ENTRE O BLOCKBUSTER E O FILME DE NICHO

Esta seção irá apresentar números que mostram o impacto do modelo de leis de incentivo no mercado cinematográfico brasileiro, a partir de uma análise da evolução dos filmes brasileiros lançados no mercado de salas de exibição nos primeiros quinze anos de implementação dessas políticas, entre 1995 e 2009.

Para tanto, este trabalho organiza uma base de dados com os longas-metragens brasileiros lançados entre 1995 e 2009, com dados de renda bruta de bilheteria, número de espectadores e valores captados por mecanismo de incentivo fiscal. Os filmes lançados foram obtidos a partir de um cruzamento das bases de dados da FilmeB (Databases Brasil) e da ANCINE (Relatórios Financeiros – Superintendência de Acompanhamento de Mercado). Os dados relativos ao número de espectadores e renda bruta de bilheteria foram extraídos da FilmeB para os períodos entre 1995 e 2007. Para os anos de 2008 e 2009, foram utilizados os dados da ANCINE, por se tratarem de dados oficiais sobre o mercado cinematográfico brasileiro. Da mesma forma, os números sobre captação de recursos pelos mecanismos de incentivo fiscal foram obtidos da ANCINE.

A Tabela 7 apresenta um quadro geral dos principais indicadores relativos aos lançamentos de longas-metragens nacionais no mercado de salas de exibição no período entre 1995 e 2009.

O Gráfico 9 mostra a evolução da participação de mercado do filme brasileiro entre 1995 e 2009. Após um período inicial, de contínuo mas lento aumento de *market share* entre 1995 e 2000, quando pela primeira vez desde a "retomada" se atingiu a marca de dois dígitos (10,6%), houve um lento recuo da participação, mostrando que o crescimento não era sustentado, agravado pelo fato de haver um aumento do número de filmes lançados (14 em 1995 e 29 em 2002). Em 2003 houve uma participação de mercado recorde de 21,4%, mas que não conseguiu ser mantida. Os anos posteriores, se não mantiveram o patamar de 2003, estabeleceram a participação de mercado do filme brasileiro na casa dos dois dígitos, entre os 10% e 15%.

De qualquer modo, os níveis atuais são modestos em relação aos objetivos da política industrialista estabelecida com as leis de incentivo fiscal e com a criação da ANCINE: a busca pela autossustentabilidade. São ainda mais modestos se considerarmos o nível de

investimentos realizados indiretamente pelo Estado: apenas os valores captados pelos mecanismos de incentivo fiscais federais dos longas-metragens lançados neste período atingiram quase R$1 bilhão (R$981 milhões) em valores nominais[34].

De fato, houve um aumento significativo do montante de recursos captados pelas leis de incentivo fiscal, especialmente a partir de 2003, até superar a casa dos R$100 milhões por ano a partir de 2006. Esses dados apontam para o fato de que o modelo de leis de incentivo levou a um aprofundamento da dependência do Estado para a produção de longas-metragens, e não sua superação, como é o pressuposto dessa política. Ou, de outro modo, a participação de mercado do filme brasileiro não teve um aumento correspondente à evolução da captação de recursos pelos mecanismos de incentivo fiscal. Como vimos, o aumento na captação por um lado foi impulsionado pelo próprio Governo, com a criação de mecanismos complementares, como os FUNCINES e o Art. 39, X, da MP 2228-1/01 (com a edição da MP 2228-1/01) e os Arts. 1º-A e 3º-A da Lei do Audiovisual (com a Lei 11.437/06).

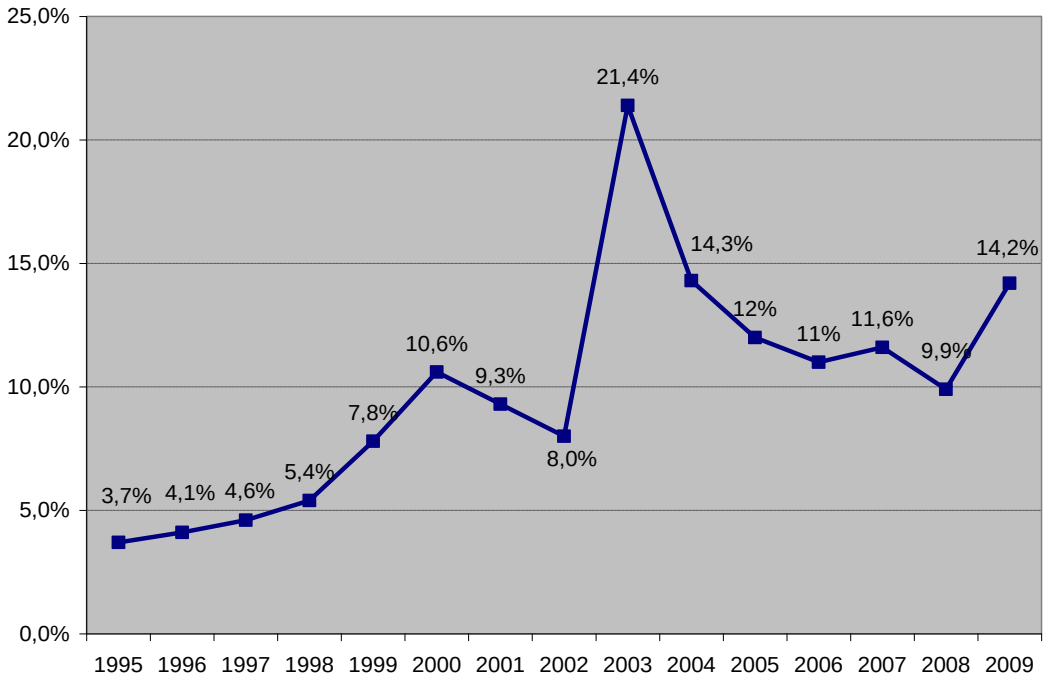
Tabela 7 – Indicadores Gerais do Mercado Cinematográfico Brasileiro – 1995-2009

Ano	Número de Filmes Lançados	Número de Espectadores (R$ milhões)	Market Share	Valores Captados (R$ milhões)
1995	14	2,9	3,7%	2,2
1996	18	1,2	4,1%	10,2
1997	21	2,4	4,6%	26,0
1998	23	3,6	5,4%	39,0
1999	28	5,1	7,8%	53,3
2000	23	7,2	10,6%	38,4
2001	30	6,9	9,3%	56,5
2002	29	7,8	8,0%	44,8
2003	30	22,0	21,4%	72,3
2004	49	16,4	14,3%	90,7
2005	45	10,7	12%	93,2
2006	72	9,9	11%	122,1
2007	78	10,3	11,6%	128,7
2008	79	8,8	9,9%	114,5
2009	83	15,9	14,2%	89,9

Fonte: Base de dados organizada pelo autor, a partir de FilmeB e ANCINE.

[34] Isto é, se considerássemos os valores reais, trazidos a preços de 2009, os valores seriam, segundo a inflação média do período, superiores a R$1 bilhão. Deve-se ainda ressaltar que os valores consideram apenas a captação pelas leis de incentivo federais, desconsiderando, portanto, os aportes de recursos federais via fomento direto, nem recursos estaduais, municipais ou internacionais.

Gráfico 9 – Participação de Mercado do Filme Brasileiro – 1995-2009

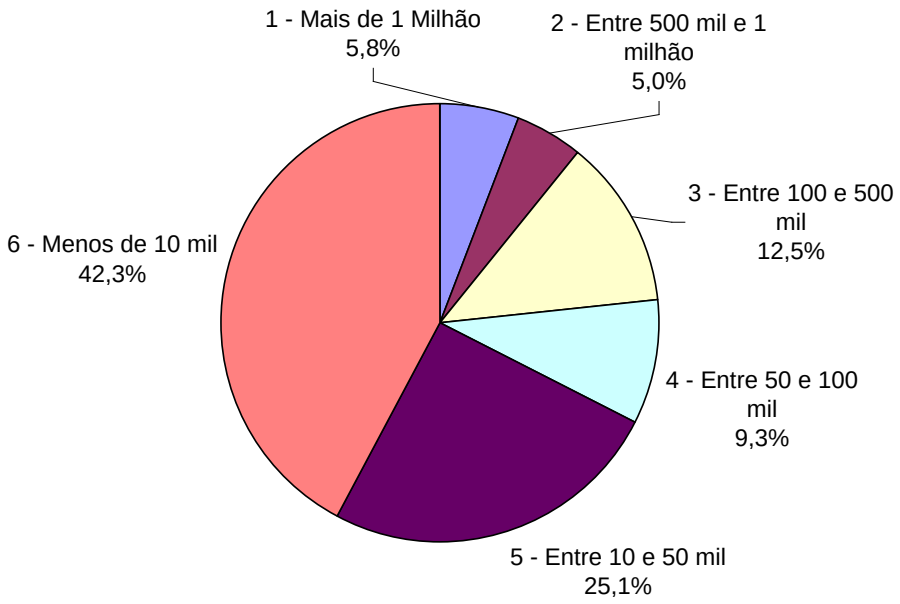


Fonte: ANCINE e FilmeB.

O tímido crescimento da participação de mercado do filme brasileiro é ainda agravado se levarmos em conta o aumento no número de filmes lançados no período. Se entre 1997 e 2003 os lançamentos nacionais por ano variavam entre 20 a 30 filmes, nos dois anos seguintes, o patamar subiu para entre 40 e 50 filmes, até que, em 2006, os lançamentos nacionais chegaram a 72 filmes, subindo progressivamente até os 83 filmes de 2009. O aumento crescente no número de filmes lançados não implicou um aumento proporcional na participação de mercado do filme brasileiro nem sequer a um aumento no número absoluto de ingressos vendidos. Entre 2005 e 2008, o número de ingressos vendidos para filmes brasileiros ficou estacionado num patamar médio de 10 milhões de ingressos.

Isto ocorreu porque grande parte dos filmes brasileiros lançados atingiu patamares ínfimos de bilheteria. O Gráfico 2 mostra que pouco menos da metade (42,3%) dos filmes brasileiros lançados entre 1995 e 2009 não atingiram 10mil espectadores no mercado de salas de exibição. Se considerarmos o limite de 50 mil espectadores, esse número é ainda mais alarmante: 2 entre 3 filmes brasileiros não atingiram tal patamar (ou 67,4%).

Gráfico 10 –Filmes Brasileiros Lançados por Faixa de Espectadores – 1995-2009



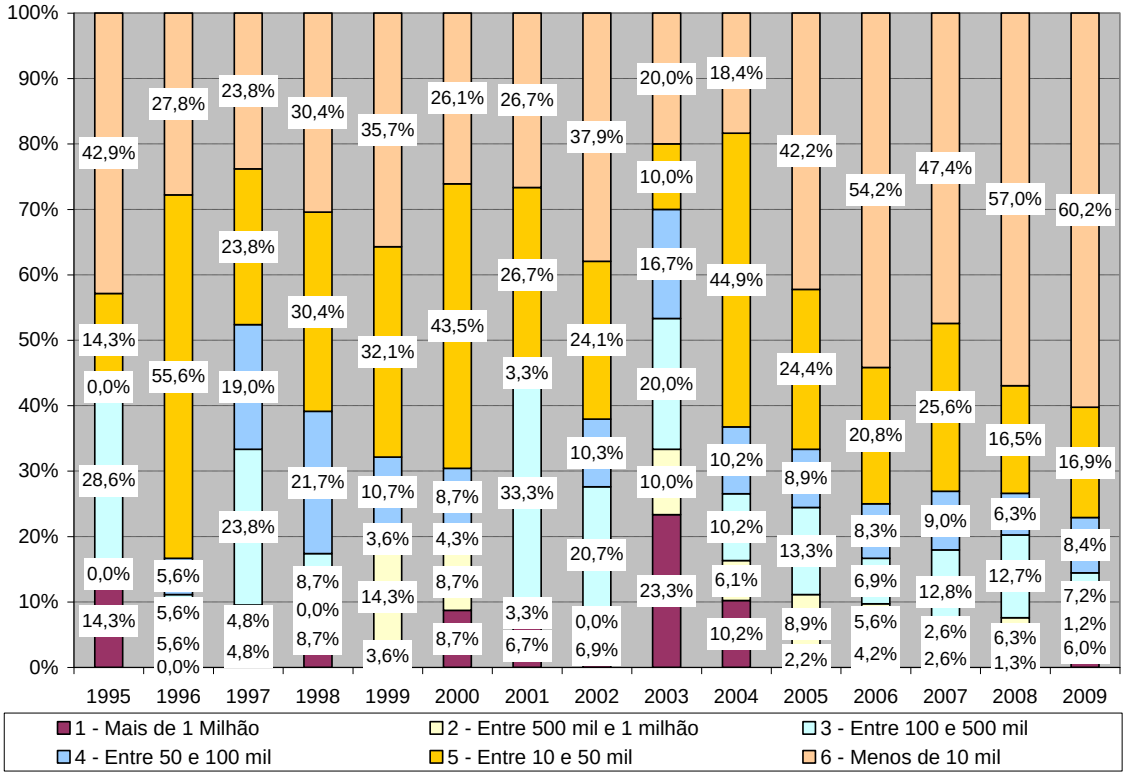
Fonte: ANCINE e FilmeB.

Por outro lado, 10,8% dos filmes brasileiros lançados entre 1995 e 2009 obtiveram mais de 500 mil espectadores, sendo que 5,8% do total dos filmes lançados ultrapassaram a marca de 1 milhão de espectadores. Ainda que esse número seja pequeno, especialmente se levarmos em conta os ambiciosos objetivos dessa política industrialista, os dados apontam para uma questão complementar: a dificuldade de sobrevivência do chamado "filme médio". Apenas 12,5% dos filmes lançados no período obtiveram entre 100 a 500 mil espectadores. É como se a atual configuração do mercado cinematográfico apontasse para uma irremediável oposição entre os filmes: de um lado, aspirantes a *blockbusters*, e, de outro, filmes com baixíssimo potencial competitivo, destinados a um pequeno nicho de mercado. É preciso observar que esse "abismo" é formado não meramente pela "qualidade dos filmes", mas especialmente por uma configuração do mercado cinematográfico que privilegia lançamentos cada vez mais agressivos, com um investimento massivo nos custos de comercialização, ocupando simultaneamente um número cada vez maior de salas. Desse modo, a rotatividade dos filmes em cartaz se torna mais intensa, prejudicando o filme médio, cujo grande pilar de sustentação sempre foi o "boca-a-boca" que garantia sua permanência em cartaz.

O Gráfico 3 mostra o percentual de filmes brasileiros segundo sua faixa de espectadores e por ano de lançamento. É possível afirmar que há uma tendência progressiva de um maior número de filmes com até 10 mil espectadores. Enquanto até 2004 cerca de 25% dos filmes nacionais lançados se situavam nessa faixa – com algumas exceções como em 1999 e 2002, cujos percentuais atingiram a casa dos 35% –, em todos os anos posteriores mais de 40% dos filmes nacionais lançados não atingiram esse patamar. Ou seja, nos últimos cinco anos tem se agravado o abismo entre os filmes campeões de bilheteria e os filmes com possibilidades comerciais ínfimas, que não conseguem atingir um patamar mínimo de 10 mil ingressos vendidos[35]. Em 2008 e 2009, mais da metade dos filmes lançados (57% e 60%, respectivamente) se encontraram nessa incômoda situação. Em 2008, 73,4% dos filmes não atingiram 50mil espectadores. No ano seguinte, esse número foi ainda maior: 77,1%. Ou seja, três entre quatro filmes nacionais lançados nos últimos dois anos analisados não atingiram 50mil espectadores.

[35] Os dados trabalhados nesta dissertação referem-se exclusivamente ao número de ingressos vendidos no mercado comercial de salas de exibição. Não existem números disponíveis sobre o número de espectadores nos demais segmentos de mercado. Ainda, a ANCINE não considera em suas estatísticas oficiais o número de espectadores no circuito não-comercial do mercado de salas de exibição, como os cineclubes e mostras e festivais de cinema, onde os "filmes de nicho" muitas vezes possuem um público superior ao do circuito comercial. A circulação dessas obras nesses nichos poderia ser considerada como uma justificativa de apoio do Estado à produção dessas obras, já que essas exibições atingem locais muitas vezes sem salas de cinema ou para um público sem acesso aos cinemas de shopping. Certamente a extensão da circulação de uma obra audiovisual extrapola o circuito comercial de salas de exibição, especialmente no contexto de uma sociedade pós-industrial, onde a ênfase é na circulação e não propriamente na produção em uma escala industrial, cujas repercussões foram exploradas recentemente por MIGLIORIN (2011). No entanto, como o objetivo desta dissertação é analisar as políticas públicas para o setor audiovisual do período, que se pautaram pela busca de um modelo industrial que visava a autossustentabilidade, acredito que um bom parâmetro para se avaliar a efetividade dessas políticas seja o número de ingressos vendidos, ainda que reconhecendo as suas limitações para analisar essas mesmas políticas de forma mais ampla.

Gráfico 11 – Filmes Nacionais Lançados por Faixa de Espectadores e Ano de Lançamento – 1995-2009



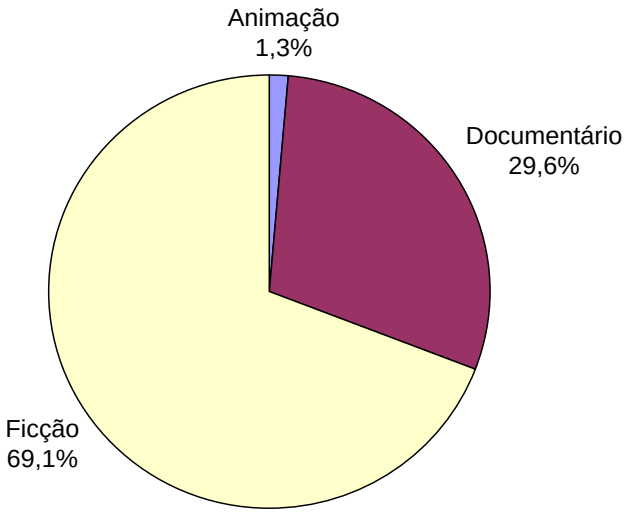
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de ANCINE e FilmeB.

Desse modo, quando se analisa simplesmente a evolução dos números da participação de mercado do filme brasileiro, que nos últimos cinco anos se manteve entre 10% e 15%, não se percebe a drástica posição da maioria dos filmes brasileiros, que não conseguem seu lugar num mercado cada vez mais concentrado. Apesar de um expressivo aumento no número de filmes lançados e no montante de recursos captados para a sua realização, a grande maioria dos filmes lançados apresenta resultados comerciais bastante reduzidos. E o que mais impressiona é que essa situação parece se intensificar nos últimos anos. Ou seja, se o objetivo das políticas públicas implementadas a partir dos anos noventa era a ocupação do mercado e a busca pela autossustentabilidade do produto brasileiro, essa situação parece ser cada vez mais distante para a grande maioria dos filmes lançados que, deste modo, tornam-se cada vez mais dependentes do financiamento estatal, e não seu contrário, como o pressuposto dessas políticas.

4.5 O "BOOM" DOS DOCUMENTÁRIOS

Esses números encontram uma explicação pelo menos parcial quando se analisam os lançamentos por gênero, conforme o Gráfico 12: 29,6% dos filmes brasileiros lançados entre 1995 e 2009 são documentários, cujas possibilidades de bilheteria são bem mais reduzidas[36].

Gráfico 12 – Filmes Nacionais Lançados por Gênero Cinematográfico – 1995-2009

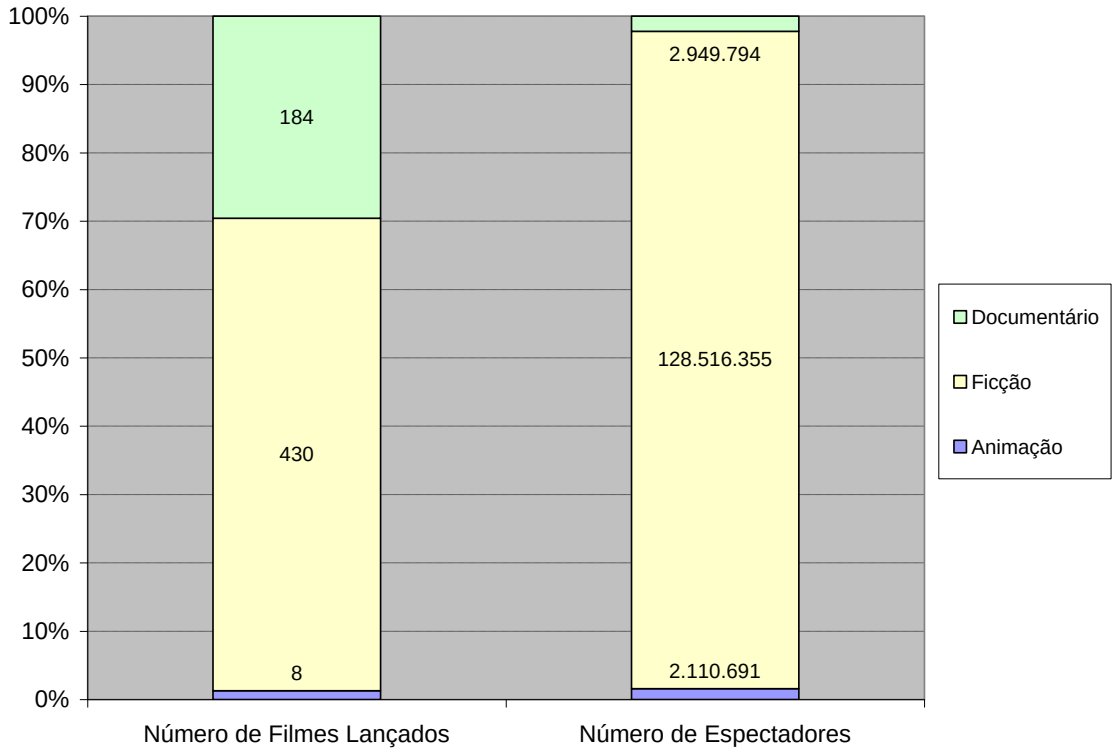


Fonte: ANCINE e FilmeB.

De fato, como mostra o Gráfico 13, apesar de os documentários responderem por quase 30% dos lançamentos nacionais entre 1995 e 2009, sua participação de público é bastante reduzida: os 184 documentários lançados no período fizeram um público de pouco menos de 3 milhões de espectadores, ou 1,6% do total de espectadores de filmes nacionais no período.

[36] Em estudo anterior, analisei a participação de mercado dos documentários brasileiros lançados comercialmente em salas de exibição entre 1995 e 2008. Esta seção atualiza os dados e sintetiza suas principais conclusões. Para mais detalhes, ver IKEDA (2010c).

Gráfico 13 – Filmes Nacionais Lançados e Número de Espectadores por Gênero – 1995-2009



Fonte: ANCINE e FilmeB.

A Tabela 8 comprova que o número de documentários lançados por ano vem crescendo. Se até o ano 2000 os filmes do gênero não chegavam a cinco lançamentos anuais, a partir de 2002 atingiu a casa de dois dígitos, até sofrer um grande aumento a partir de 2006, com 25 lançamentos, chegando ao número de 38 em 2009.

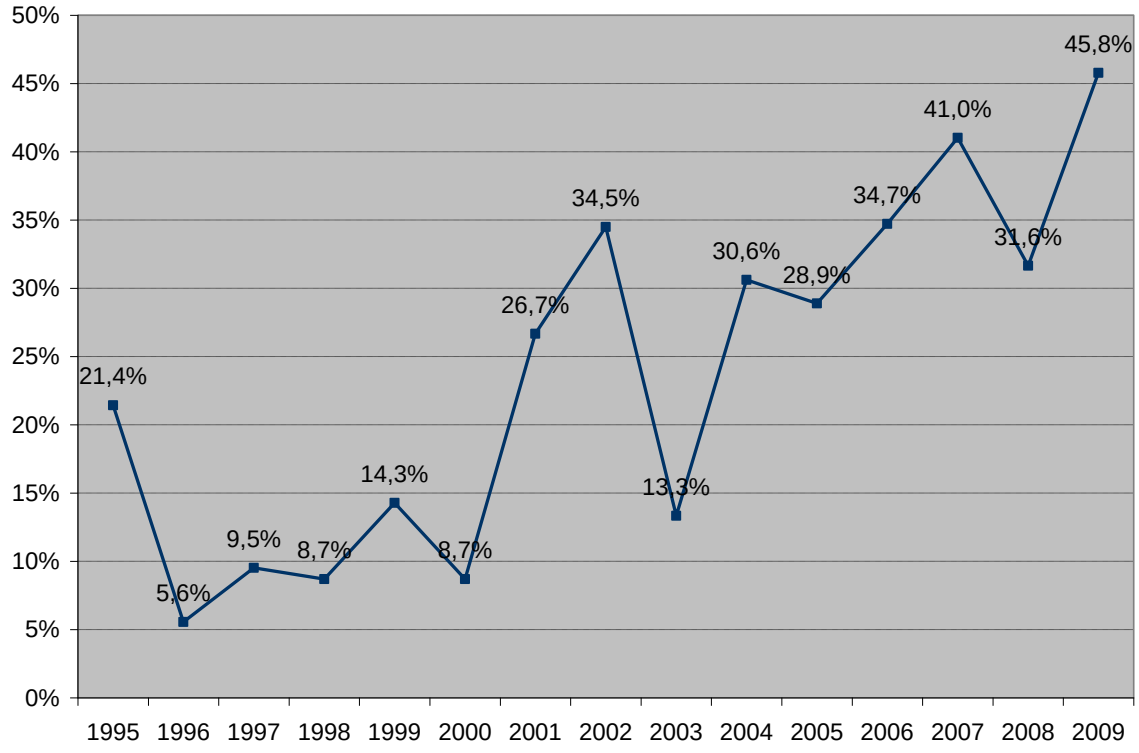
Tabela 8 – Número de Filmes Nacionais Lançados por Gênero e Ano de Lançamento – 1995-2009

Ano	Animação	Documentário	Ficção	Total
1995		3	11	14
1996		1	17	18
1997		2	19	21
1998		2	21	23
1999		4	24	28
2000		2	21	23
2001	1	8	21	30
2002		10	19	29
2003		4	26	30
2004	1	15	33	49
2005	1	13	31	45
2006	1	25	46	72
2007	2	32	44	78
2008	1	25	53	79
2009	1	38	44	83
Total	**8**	**184**	**430**	**622**

Fonte: ANCINE e FilmeB.

O Gráfico 14 mostra a expressiva participação de filmes do gênero no total de lançamentos brasileiros. Enquanto até o ano 2000 os documentários correspondiam a faixa de 10% do total de lançamentos, nos últimos anos os filmes do gênero representam mais de 30% do total de filmes lançados, chegando a 45,8% em 2009.

Gráfico 14 – Participação dos Documentários no Número de Filmes Nacionais por Ano de Lançamento



Fonte: ANCINE e FilmeB.

Vários fatores nos ajudam a compreender essa explosão do número de filmes documentais lançados comercialmente. Em primeiro lugar, uma questão tecnológica: a ampliação da projeção digital nas salas de exibição dos grandes centros urbanos, em geral salas ligadas ao chamado "circuito de arte". Com a difusão das câmeras digitais, a grande maioria dos filmes documentais passou a ser gravada nesse suporte, substituindo a película 35mm. Essa substituição se baseou principalmente no custo, já que as gravações em digital suprimiam a compra de película virgem e dos custos laboratoriais (revelação, copiagem, montagem de negativo, etc), cujos valores aumentaram significativamente desde a década de noventa em decorrência da política cambial brasileira. Por outro lado, a câmera digital permite ao realizador uma maior portabilidade, reduzindo a equipe técnica e a necessidade de equipamentos acessórios para a produção. A difusão das câmeras digitais, especialmente em meados da década de noventa, quando a qualidade das câmeras aumentou significativamente em paralelo a uma expressiva redução do custo, provocou uma revolução no documentário comparável à introdução das câmeras portáteis e do Nagra na década de sessenta, tornando um equipamento de boa qualidade técnica razoavelmente acessível a um cineasta iniciante.

No entanto, se a tecnologia digital oferecia facilidades para a filmagem e finalização de um documentário de longa-metragem, o filme pronto sofria os mesmos entraves para a sua distribuição no mercado. Como as salas de exibição permaneciam equipadas com projetores 35mm, para que um documentário finalizado em digital pudesse ser lançado comercialmente era preciso incorrer num processo chamado *transfer*, que se consiste na passagem da matriz em digital para uma matriz em 35mm. No entanto, o custo desse processo praticamente inviabilizava seu lançamento comercial, já que eram filmes que naturalmente circulariam com um número de cópias reduzido.

Com a difusão da projeção digital nas salas de exibição[37], o documentário brasileiro foi diretamente beneficiado com essa gradual transição. Agora, tornava-se possível que um documentário finalizado em digital pudesse ser lançado comercialmente com um custo bem mais reduzido, tornando desnecessário o processo do *transfer* para o lançamento comercial. No entanto, como a digitalização do circuito de salas de exibição ainda é um processo lento, de modo que o circuito comercial permanece dominado pelas cópias 35mm, os documentários passaram a ter a possibilidade de ser lançados com um custo reduzido, mas seu lançamento permaneceu restrito a poucas salas, em geral no circuito de arte dos grandes centros urbanos. A ampliação do número de filmes do gênero lançados não propiciou uma correspondente ocupação de mercado do documentário, já que em geral os filmes ocupavam as mesmas salas, restritas a um "circuito de nicho". Acabavam, dessa forma, tirando o espaço uns dos outros, aumentando a rotatividade dos filmes brasileiros no circuito, retirados de cartaz muitas vezes em uma ou duas semanas após o lançamento.

Um segundo fator que pode ser apontado para o expressivo crescimento do número de documentários lançados comercialmente nas salas de exibição é a falta de espaço para o documentário nas grades de programação das televisões, seja nos canais abertos ou fechados. Ao contrário dos países europeus, que possuem uma legislação com cotas para a produção independente, estimulando as parcerias entre as emissoras de televisão e as empresas produtoras independentes, no Brasil o modelo de produção das televisões é a produção própria. No caso das televisões fechadas, há uma abundância de canais estrangeiros, que veiculam conteúdo nacional de forma residual, quando o fazem.

Dessa forma, o documentário brasileiro não encontra espaço nas grades de programações das emissoras de televisão, seja pela produção própria, num modelo de produção que tende ao jornalístico, calcado no sensacionalismo, seja por uma política de

[37] Sobre os desafios do processo de digitalização das salas de exibição brasileiras, ver o texto seminal de DE LUCA, 2009.

aquisição de conteúdos já prontos, previamente formatados para canais segmentados à moda das televisões por assinatura (*National Geographic*, *History Channel*, *Film&Arts*, etc). Assim, o documentário brasileiro, rico em sua diversidade estilística, não encontra espaço na televisão, cada vez mais padronizada, e busca sua válvula de escape no mercado de salas de exibição, onde disputa o espaço de um "circuito de nicho" com outras obras brasileiras e filmes do chamado "circuito de arte". Trata-se de um nítido paradoxo, pois o mercado cinematográfico é considerado como *premium* em relação aos demais segmentos de mercado, de modo que o acesso de uma obra de longa-metragem a esse segmento é em geral mais restrito, incorrendo em maiores custos de lançamento e maior concorrência.

A volumosa exibição de documentários brasileiros nas salas de exibição não deixa de refletir um paradoxo, fruto de uma distorção: o achatamento do mercado para os documentários brasileiros, exilados das televisões, segmento típico de exibição de filmes do gênero. Essa distorção se amplia quando se examina o perfil da produção documental: de fato, filmes de investigação estética, como os filmes dirigidos por Eduardo Coutinho, são de fato exceções num conjunto de documentários filmados de forma tradicional, centrados em entrevistas ou personagens populares (vide a grande presença de "documentários musicais"). Estes filmes não possuem uma estética que justifique serem exibidos nos "circuitos de nicho", dividindo espaço em salas que exibem filmes contemplados em festivais internacionais ou primordialmente de investigação de linguagem. Sua exibição nesse tipo de circuito se justifica mais por sua dificuldade de inserção em circuitos mais favoráveis à sua fruição do que propriamente por suas características intrínsecas. Essa dissociação entre o público-alvo do filme e seu circuito de efetiva exibição está no centro dos percalços mercadológicos enfrentados por grande parte da produção do gênero.

Um terceiro fator que impulsiona o documentário para as salas de exibição é o que chamo aqui de uma barreira legal. O Art. 1º da Lei do Audiovisual promove a produção de obras cinematográficas. Segundo a MP 2228-1/01 (Art. 1º, II), obra cinematográfica é aquela "cuja destinação e exibição seja prioritariamente e inicialmente o mercado de salas de exibição". Portanto, obras destinadas a outros segmentos de mercado, como os telefilmes e as séries, não podem se beneficiar do mecanismo.

Por um lado, essa definição legal se revelou atenta às mudanças do mercado de salas de exibição em direção à projeção digital. Desse modo, a definição de obra cinematográfica não está ligada ao suporte de exibição, mas sim ao segmento de mercado a que a obra essencialmente se destina. Ou seja, uma obra cinematográfica não precisa necessariamente ser

finalizada em película 35mm, mas pode ser uma obra finalizada e exibida em digital, desde que destinada inicialmente e prioritariamente a esse segmento de mercado.

Dessa forma, os documentários produzidos com recursos do Art. 1º da Lei do Audiovisual não mais precisam incorrer no processo do *transfer* para cumprir os requisitos formais da legislação. No entanto, permanece a obrigatoriedade de seu lançamento comercial no mercado de salas de exibição, restringindo a captação de recursos, por exemplo, de um projeto de documentário para televisão (um telefilme ou uma série).

Ou seja, a legislação brasileira, inserindo a obrigatoriedade de lançamento comercial de um documentário que capte recursos pelo Art. 1º da Lei do Audiovisual aprofunda as distorções de mercado: ao invés de aproximar o documentário da televisão, o seu mais típico segmento de mercado, empurra-o para as salas de exibição, onde terá um lançamento precário que dificultará suas possibilidades de retorno comercial, já que o preço pago pelas televisões para um produto cinematográfico é diretamente proporcional ao número de ingressos vendidos no segmento de salas de exibição, reduzindo ainda mais seu valor de compra.

É preciso observar que existem inclusive editais públicos que investem em documentários exclusivamente pelo Art. 1º da Lei do Audiovisual: é o caso típico do edital de cinema do BNDES, um dos principais investidores do cinema nacional, junto com a Petrobras[38].

De qualquer forma, o grande número de documentários lançados no mercado de salas de cinema é um nítido paradoxo de uma política industrialista, que visa uma ocupação sustentada do mercado audiovisual. Em geral, esse grande número de documentários entra em cartaz em condições precárias, em sua grande maioria com menos de 10mil espectadores, com circulação restrita. De fato, se observarmos a faixa de público dos filmes documentais, segundo a Tabela 9, o abismo assinalado na seção anterior se intensifica: 70,1% dos documentários lançados não atingiram 10 mil espectadores. Se elevarmos o patamar para 50mil espectadores, o percentual é de 91,8%.

[38] O BNDES fez mudanças recentes em seu edital, que agora contempla documentários pelo Art. 1º-A da Lei do Audiovisual, que não prevê a obrigatoriedade do lançamento no mercado de salas de exibição. Ainda assim, em praticamente todo o período analisado (1995-2008) o BNDES investiu recursos exclusivamente pelo Art. 1º.

Tabela 9 – Proporção de Filmes Nacionais Lançados por Gênero segundo Faixa de Espectadores – 1995-2009

Faixa de Espectadores	Animação	Documentário	Ficção	Total
1 - Mais de 1 Milhão	0,0%	0,0%	8,4%	5,8%
2 - Entre 500 mil e 1 milhão	25,0%	0,0%	6,7%	5,0%
3 - Entre 100 e 500 mil	37,5%	2,7%	16,3%	12,5%
4 - Entre 50 e 100 mil	12,5%	5,4%	10,9%	9,3%
5 - Entre 10 e 50 mil	12,5%	21,7%	26,7%	25,1%
6 - Menos de 10 mil	12,5%	70,1%	30,9%	42,3%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: ANCINE e FilmeB.

A presença dos documentários, no entanto, não chega a distorcer por completo o panorama feito anteriormente. Mesmo se analisarmos exclusivamente os filmes de ficção, 57,7% dos filmes lançados entre 1995 e 2009 não atingiram 50mil espectadores. Curiosamente, os filmes de animação, apesar de em número bastante reduzido (apenas 8 filmes lançados no período), possuem um perfil mais parecido com o "filme médio", equilibrando-se entre as faixas de espectadores, apesar de nenhum filme brasileiro do gênero ter superado a barreira de 1 milhão de espectadores – a animação brasileira mais vista até o momento é *Xuxinha e Guto contra os monstros do espaço,* com cerca de 600 mil espectadores.

4.6 O PERFIL DAS DISTRIBUIDORAS

Para analisar o mercado cinematográfico brasileiro no período estudado sob o ponto de vista da distribuição, as empresas distribuidoras serão divididas em quatro grupos, segundo metodologia apresentada em trabalho anterior (IKEDA, 2010b)

1. "**Estatal**" (distribuidora cuja maior parte do capital é de origem pública): houve uma única distribuidora estatal no período – a Riofilme.
2. "**Independentes**" (distribuidoras de capital nacional): por exemplo, Imagem, Imovision, Europa, Califórnia, Filmes do Estação, etc.

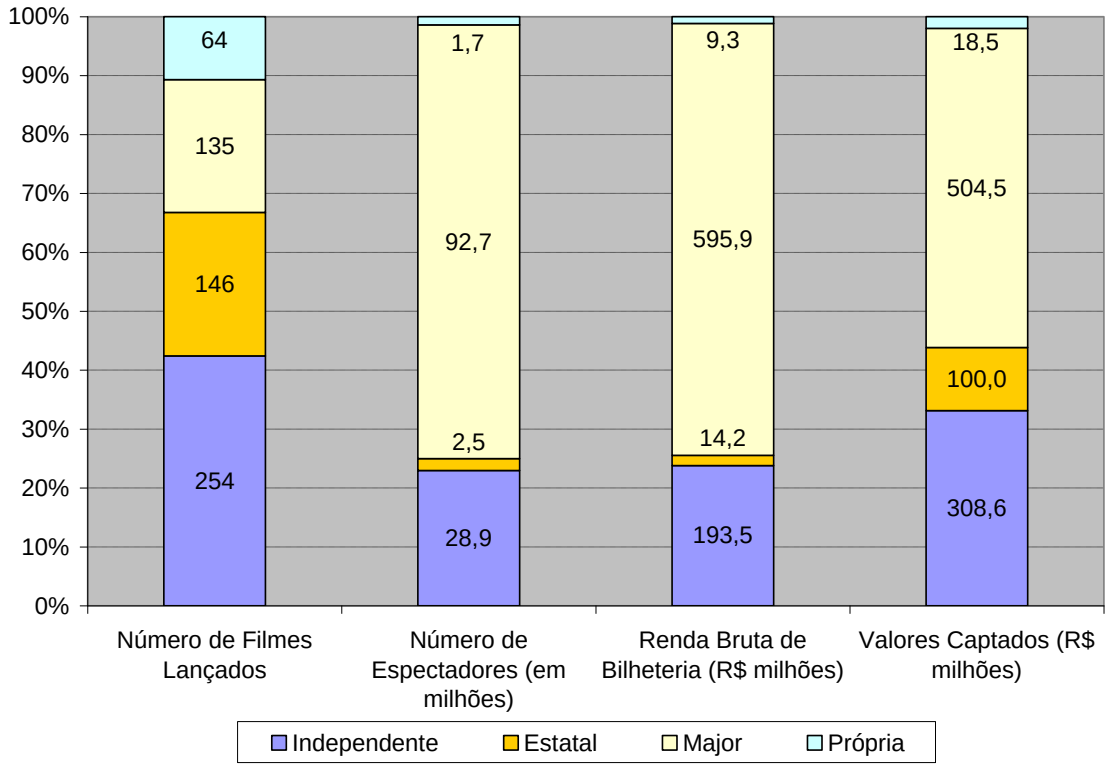
3. "***Majors***" (grandes conglomerados de distribuição de origem estrangeira, que atuam em escala global): FOX, Sony (Columbia), Buena Vista, Warner, Universal, Paramount.
4. "**Distribuição Própria**" (empresas cuja atividade principal é a produção mas que ingressaram na distribuição exclusivamente com os filmes por elas produzidos).

Tabela 10 – Indicadores Gerais por Tipo de Distribuidora – 1995-2009

Tipo de Distribuidora	Número de Filmes Lançados	Número de Espectadores (em milhões)	Renda Bruta de Bilheteria (R$ milhões)	Valores Captados (R$ milhões)
Independente	254	28,9	193,5	308,6
Estatal	146	2,5	14,2	100,0
Major	135	92,7	595,9	504,5
Própria	64	1,7	9,3	18,5
Mistos	23	7,7	44,9	50,3
Total	**622**	**133,6**	**858,0**	**981,8**

Fonte: ANCINE e FilmeB.

Gráfico 15 – Indicadores Gerais (%) por Tipo de Distribuidora – 1995-2009



Fonte: ANCINE e FilmeB.

O Gráfico 15 desagrega os dados por tipo de distribuidora[39]. Os filmes brasileiros lançados pelas *majors*, apesar de representarem apenas 21,7% do número de lançamentos (135 filmes), foram responsáveis por 69,5% da renda bruta de bilheteria auferida pelos filmes brasileiros no período. Por outro lado, a Riofilme – única distribuidora estatal em operação no período –, mesmo tendo lançado um número maior de filmes em relação às majors (146 filmes, ou 23,5% do total de filmes nacionais lançados), foi responsável por pífios 1,7% da receita de bilheteria.

As distribuidoras independentes, de capital nacional, foram responsáveis pelo maior número de filmes brasileiros lançados no período: 254 títulos, ou 40,8% do total de títulos brasileiros lançados. No entanto, seu desempenho de mercado foi bastante inferior ao das majors, com 22,6% do total da bilheteria para filmes brasileiros.

Quando se comparam os números de renda bruta de bilheteria com os valores captados pelos mecanismos de incentivo fiscal, constata-se que mais da metade dos valores captados (51,4%) foi destinado a filmes distribuídos pelas majors. Ou seja, os filmes lançados pelas majors captaram em média (R$3,7 milhões por filme) um valor três vezes maior que os filmes das independentes (média de R$1,2 milhões por filme). Por outro lado, as majors são o único tipo de distribuidora em que a renda bruta de bilheteria supera os valores captados. Desse modo, se os filmes distribuídos pelas majors são, em média, os de maior bilheteria, por outro lado, eles são os com maiores valores captados. Esse dado mostra um indício de que existe uma correlação positiva entre a captação de recursos incentivados e a bilheteria dos filmes.

Em seguida, cabe destacar com mais cuidado o fenômeno da "distribuição própria". Esse grupo abrange empresas tipicamente produtoras que negociaram o lançamento de seus filmes diretamente com os exibidores, sem a interferência de um intermediário como distribuidor. Ou seja, se nas empresas familiares existe uma tendência de integração entre as atividades de roteiro, produção e direção, nesse caso até mesmo a distribuição se concentra em uma única pessoa: o próprio realizador da obra. Esse fenômeno não foi tão raro ou esparso quanto, a princípio, se poderia pensar: foram 64 filmes, ou 10,3% do total dos lançamentos no período. No entanto, o resultado comercial desses lançamentos é extremamente precário, somando 1,1% do total das receitas de bilheterias dos filmes brasileiros lançados no período.

[39] Foram excluídos das tabelas e gráficos por tipo de distribuidora os títulos lançados em codistribuição, quando as distribuidoras são de tipos distintos. No período entre 1995 e 2009 foram 23 títulos: 17 entre Independente e Estatal (sendo 8 filmes em codistribuição Severiano Ribeiro-Riofilme, lançados no ano de 1998), 3 entre Independente e Major e outros 3 títulos entre Estatal e Major. Esses 23 títulos no entanto não modificam substancialmente a leitura dos números a seguir.

Esse fenômeno aponta para uma distorção no setor de distribuição: algumas empresas produtoras decidem negociar o lançamento de seus filmes sem a necessidade de um distribuidor. Esse fato pode apontar para duas causas básicas. De um lado, a fragilidade comercial do filme, incapaz de despertar o interesse comercial de um distribuidor. Nesse caso, não haveria alternativa a não ser o próprio produtor negociar diretamente com o exibidor uma possibilidade de exibição de seu produto, mas cuja própria possibilidade de negociação com este agente já estaria de antemão seriamente prejudicada. De outro lado, esse fenômeno pode refletir uma insatisfação das empresas produtoras em relação aos serviços ofertados pelas distribuidoras existentes, o que as levaria a tentar elas mesmas negociar a distribuição de suas obras, seja por se julgarem aptas a elaborar uma estratégia de distribuição mais adequada, seja por buscarem se remunerar com o que seria a comissão do distribuidor.

De qualquer forma, por um motivo ou por outro, representam uma fatia do mercado que os distribuidores já estabelecidos não conseguiram abarcar, seja voluntária ou involuntariamente. A "distribuição própria" surge no sentido contrário da lógica comercial do mercado de distribuição: a existência de uma carteira de títulos que favorece os termos de negociação de um distribuidor com o circuito exibidor. Por isso, esse caso é mais típico no caso de um lançamento restrito, em um pequeno número de salas, ou ainda em uma ou duas cidades. Este fenômeno acaba ligado ao "filme de nicho" e a uma lógica específica do circuito exibidor para esse tipo de obra: como em geral essas obras circulam em dois ou três circuitos exibidores (no caso brasileiro, em geral nos circuitos do Grupo Estação e do Espaço de Cinema), os produtores de "filmes de nicho" optam por procurar diretamente os exibidores para negociar os lançamentos desses filmes nesse circuito específico, estimulados pelo contato com esses agentes em eventos como as mostras e festivais de cinema, algumas vezes sediados nestes mesmos circuitos (por exemplo, o Festival do Rio e a Mostra de São Paulo). Dessa forma, de antemão, são obras que possuem um potencial comercial bastante restrito, limitado a um número bastante pequeno de salas.

De um lado, é preciso observar que o fenômeno da distribuição própria é recente e tem se intensificado nos últimos anos. De fato, 81,3% dos títulos lançados sem um típico distribuidor o foram nos últimos quatro anos analisados. Quase 1/3 dos títulos nessa categoria (31,3%) foi lançado apenas em 2009 (20 títulos). O documentário mais uma vez contribui para essa distorção, já que grande parte dos títulos lançados através da "distribuição própria" são filmes do gênero: entre os 64 títulos com distribuição própria, 40 (62,5%) são documentários. No entanto, a maior parte dos filmes do gênero permanece sendo lançado por

distribuidoras independentes: 21,7% do total de documentários brasileiros lançados no período analisado entraram em cartaz por meio da "distribuição própria".

Quando se observa o número de títulos lançados por tipo de distribuidora segundo o ano de lançamento (Tabela 11), é possível perceber uma paulatina transformação na distribuição de filmes brasileiros ao longo do período estudado. Como vimos anteriormente, houve um substancial aumento no número de filmes brasileiros lançados pelas majors a partir de 2003, com as mudanças implementadas pela MP 2228-1/01, que estimulou as empresas a coproduzirem filmes brasileiros através do Art. 3º da Lei do Audiovisual. Enquanto entre 1995 e 2002 as majors em conjunto lançavam menos de 10 filmes por ano, a partir de 2003, esse número aumentou para a casa dos dois dígitos. No entanto, esse aumento foi discreto, chegando ao máximo de 17 títulos em 2004. Como típica estratégia dessas empresas, há o lançamento de um conjunto menor de títulos. De um lado, em virtude de esses títulos serem suplementares ao produto estrangeiro, carro-chefe das empresas; de outro, por conta do próprio limite de recursos de Art. 3º disponível para essas empresas.

Tabela 11 – Número de Filmes Nacionais por Tipo de Distribuidora e Ano de Lançamento

Ano	Estatal	Independente	Major	Própria	Total
1995	9	3		1	13
1996	16	1	1		18
1997	12	4	3		19
1998	8	2	3	2	15
1999	16	4	5	1	26
2000	13		8		21
2001	14	6	10		30
2002	13	11	4	1	29
2003	5	7	15	1	28
2004	7	22	17	3	49
2005	6	20	13	3	42
2006	7	34	16	15	72
2007	12	41	15	9	77
2008	4	52	14	8	78
2009	4	47	11	20	82
Total	**146**	**254**	**135**	**64**	**599**

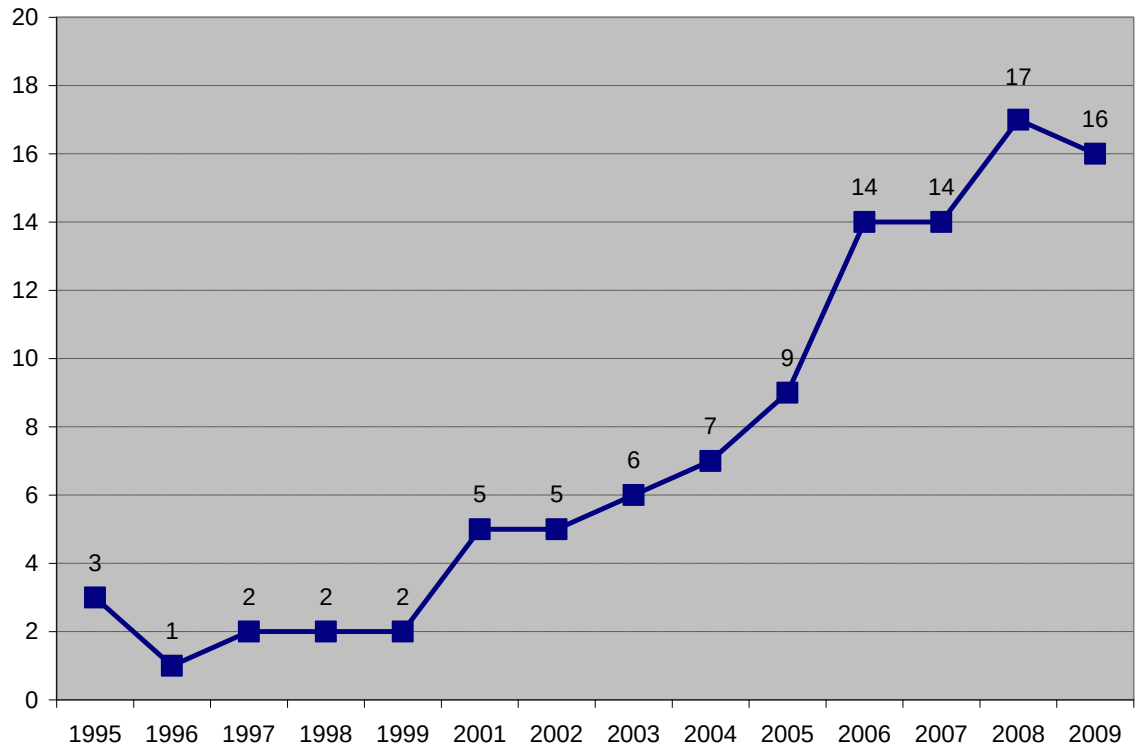
Fonte: ANCINE e FilmeB.

Já as independentes apresentaram um aumento expressivo no número de filmes lançados nesse período. A partir de 2004, as independentes passaram a lançar mais de 20 filmes por ano, chegando aos 41 filmes em 2007 e atingindo um pico de 52 filmes no ano seguinte.

Esse caminho foi praticamente o inverso percorrido pela Riofilme. Até 2002, a empresa lançava mais de 10 filmes por ano, sendo nos primeiros anos da retomada, a distribuidora responsável por mais da metade dos lançamentos nacionais. A partir de 2003, a empresa reduziu seu ritmo de lançamentos, na casa de um dígito. Dessa forma, é possível estabelecer uma relação entre o surgimento das independentes e a redução da participação da distribuidora estatal. À medida em que as distribuidoras independentes foram se estabelecendo no mercado, a Riofilme foi perdendo participação, num processo paralelo de esvaziamento da instituição após o segundo Governo do Prefeito César Maia.

O Gráfico 16 mostra que o aumento do número de filmes lançados pelas independentes está diretamente relacionado ao crescimento dessas empresas. Até 1999 eram no máximo três as distribuidoras brasileiras que lançaram filmes brasileiros por ano. Dessa forma, no período inicial da "retomada", a principal opção para os filmes brasileiros era a Riofilme, distribuidora a nível municipal que se via na função de lançar praticamente todos os filmes brasileiros finalizados. Progressivamente, a partir de 2001, o perfil de distribuição do filme brasileiro foi se diversificando, com o surgimento de outras distribuidoras independentes, muitas delas tendo como atividade principal o faturamento no *homevideo*, como Lumière, Califórnia, Imagem e Europa. Dessa forma, o filme brasileiro passou a ter mais alternativas para o seu lançamento, com o desenvolvimento de distribuidoras de capital nacional. Algumas dessas distribuidoras chegaram a promover 7 lançamentos por ano, como a Downtown em 2006, a Filmes do Estação em 2007 e a Pandora em 2008. A Downtown, empresa criada em 2006 por Bruno Wainer após a dissolução da parceria com Marc Beauchamps na Lumière, destaca-se entre as distribuidoras do período, por ser exclusivamente dedicada à distribuição de filmes nacionais, tendo lançado filmes de sucesso comercial, como *Divã* e *Meu Nome Não É Johnny*, este último em codistribuição com a Sony.

Gráfico 16 - Número de Distribuidoras Independentes com Lançamentos Nacionais Por Ano



Fonte: ANCINE e FilmeB.

O desenvolvimento das distribuidoras independentes oferece novas oportunidades para a inserção do filme brasileiro no mercado, como uma alternativa às majors para os filmes de maior repercussão comercial. Entre 1999 e 2004, a Lumière era a única distribuidora nacional apta a cumprir esse papel. Beneficiada por um contrato de exclusividade no qual a empresa era a responsável pelo lançamento no Brasil dos filmes da Miramax, a Lumière assumiu o status de uma "minimajor", adquirindo recursos substanciais de Art. 3º[40]. Com eles, a empresa investiu no lançamento de filmes como *Cidade de Deus*, *Olga* e *Os Normais*, próximos ou superiores a 3 milhões de espectadores. Nos últimos anos, com a diversificação do perfil de distribuição, outras empresas vêm se mostrando capazes de promover um lançamento de um filme brasileiro em larga escala, como a Imagem (*Os Normais 2*, com 2,2 milhões de espectadores) e Europa (*A Grande Família*, com 2,0 milhões de espectadores), além da já citada Downtown.

Existe uma preocupação governamental em atenuar os efeitos do Art. 3º da Lei do Audiovisual, promovendo linhas específicas para o fomento à distribuição por empresas nacionais. É o caso do Prêmio Adicional de Renda – categoria distribuição – e das Linhas "C" e "D" do Fundo Setorial do Audiovisual, que serão analisados no capítulo 5 desta dissertação.

[40] Sobre esse contrato de exclusividade, ver IKEDA (2010a).

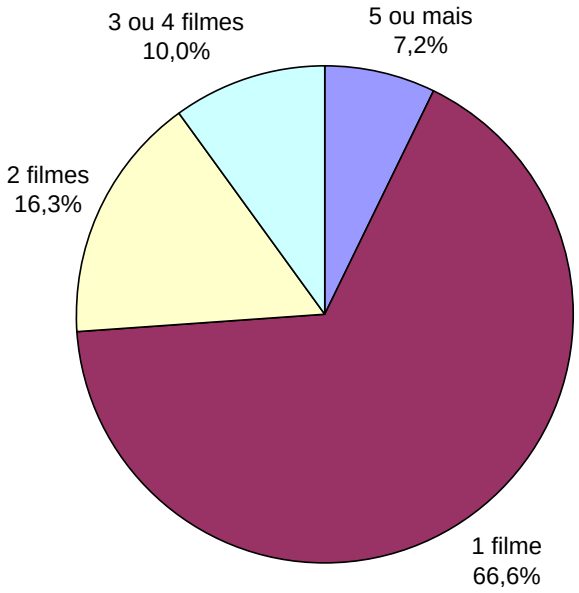
Dessa forma, ainda que em montante inferior aos disponibilizados pelo Art. 3º, é possível vislumbrar maiores possibilidades para a distribuição de filmes brasileiros, com uma tentativa governamental em investir também na distribuição de filmes, desconcentrando os investimentos quase que exclusivamente no setor de produção.

4.7 O PERFIL DAS EMPRESAS PRODUTORAS

A pulverização no mercado de produção pode ser vista quando se analisa o número de empresas produtoras que lançaram pelo menos um filme de longa-metragem entre 1995 e 2009: 320 produtoras[41]. Essas produtoras não possuem uma produção regular ou constante: como mostra o Gráfico 17, 2/3 das empresas lançaram um único filme nos últimos 15 anos. No outro extremo, apenas 7,2% das empresas produtoras lançaram pelo menos 5 filmes num período de 15 anos, o que corresponde a uma média de pelo menos um filme lançado a cada três anos. Desse modo, resulta claro que o modelo de leis de incentivo, privilegiando uma política de realização de projetos isolados e não de fortalecimento das empresas produtoras, não conseguiu estabelecer um ritmo industrial ao mercado de produção, frágil pela sua extrema pulverização.

[41] No caso de obras coproduzidas, considerou-se a produtora responsável pela apresentação do projeto junto à ANCINE. Em obras sem captação de recursos, considerou-se a empresa detentora de direitos majoritários sobre a obra.

Gráfico 17 –Composição de Empresas Produtoras por Número de Filmes Nacionais Lançados entre 1995 e 2009



É possível sofisticar um pouco a estatística acima, considerando que um grande conjunto de empresas produtoras é "jovem", tendo lançado seu primeiro longa comercialmente apenas recentemente. De fato, 118 produtoras (ou 36,9% do total) lançaram seu primeiro longa-metragem nos últimos três anos. No entanto, é preciso observar que esses números refletem o aumento considerável no número de lançamentos comerciais de filmes brasileiros no mercado de salas de exibição, especialmente com documentários em distribuição própria. Ou seja, apesar de o mercado de produção ter um elevado número de entrantes, em sua grande maioria essas empresas tiveram o seu primeiro lançamento no mercado de salas de forma precária, com um reduzido número de espectadores, de modo que o lançamento não teve como resultado uma capitalização da empresa, conforme o padrão de um modelo industrial. Como vimos, o aumento do número de filmes nacionais lançados nos últimos anos apenas contribuiu para a crescente precariedade desses lançamentos, com um público inferior a 10 mil espectadores.

De outro lado, há um número um pouco mais animador se considerarmos as produtoras já estabelecidas no início do período. Se analisarmos as 84 empresas produtoras

que lançaram pelo menos um longa-metragem entre 1995 e 1999 (os primeiros cinco anos da "retomada"), pouco mais da metade dessas empresas (49 produtoras, ou 58,3%) conseguiu lançar pelo menos mais um filme nos dez anos seguintes, entre 2000 e 2009. Ou seja, para as empresas que conseguiram se estabelecer no período inicial da retomada, a dificuldade para prosseguir seu processo produtivo foi menor, relativamente às demais empresas. No entanto, este número está longe de mostrar que houve uma continuidade no ritmo de produção dessas empresas: das 49 empresas produtoras anteriormente referidas, 17 delas (ou 35%) lançaram apenas um único filme entre 2000 e 2009. Ou seja, entre as 84 empresas produtoras que lançaram pelo menos um longa entre 1995 e 1999, 66 produtoras (ou 79%) ou não lançaram nenhum filme ou lançaram no máximo um filme nos dez anos posteriores.

De fato, entre as 320 empresas produtoras que lançaram pelo menos um longa-metragem entre 1995 e 2009, apenas 23 produtoras (7,2%) lançaram pelo menos 5 filmes no período. A Tabela 14 mostra quais são essas empresas. A primeira constatação é uma concentração regional: apenas uma empresa fora do eixo Rio de Janeiro-São Paulo conseguiu lançar pelo menos 5 filmes no período – a Casa de Cinema de Porto Alegre Ltda., com 7 títulos. As demais são 13 produtoras sediadas no Rio de Janeiro e 9 empresas em São Paulo.

Tabela 12 – Empresas Produtoras com 5 ou Mais Filmes Brasileiros Lançados entre 1995 e 2009

Empresa Produtora	UF	Núm. Filmes Lançados	Número de Espectadores (em mil)	Renda Bruta de Bilheteria (R$ milhões)	Valores Captados (R$ milhões)
Diler & Associados Ltda.	RJ	26	24.720,5	128,6	89,4
Videofilmes Produções Artísticas Ltda.	RJ	23	3.161,5	18,8	30,1
Conspiração Filmes Entretenimento Ltda.	RJ	16	12.118,3	87,2	52,7
Filmes do Equador Ltda.	RJ	14	4.193,3	25,8	53,5
O2 Prod Artísticas e Cinematográficas Ltda.	SP	9	5.125,9	33,4	31,7
Dezenove Som e Imagens Produções Ltda.	SP	8	120,6	0,7	12,0
Total Entertainment Ltda.	RJ	7	14.931,9	119,4	26,8
Casa de Cinema de Porto Alegre Ltda	RS	7	1.618,2	11,3	12,2
Grupo Novo de Cinema e TV Ltda.	RJ	7	790,0	2,6	8,8
Tambellini Filmes e Prod Audiovisuais Ltda.	RJ	7	518,8	3,6	17,3
Cinematográfica Superfilmes Ltda	SP	7	286,0	1,5	7,9
Globo Filmes	RJ	6	8.149,4	55,2	0,0
Lereby Produções Ltda.	RJ	6	7.242,9	50,2	24,8
Raccord Prod. Artísticas e Cinemat. Ltda.	RJ	6	472,3	3,1	7,4
SP Filmes de São Paulo Ltda	SP	6	242,5	1,4	6,5
Raiz Prod. Cinematográficas Ltda. ME.	SP	6	33,8	0,2	7,4
Zazen Produções Audiovisuais Ltda.	RJ	5	2.499,7	21,0	9,2
A.F. Cinema e Vídeo Ltda	SP	5	916,5	4,2	13,5
Gullane Entretenimento S.A.	SP	5	252,1	2,0	12,6
Olhos de Cão Prod. Cinemat. Ltda ME	SP	5	205,4	1,3	3,3
Taiga Filmes e Vídeo Ltda	RJ	5	128,9	0,8	5,3
TV Zero Produções Audiovisuais Ltda	RJ	5	88,0	0,6	2,6
Plateau Marketing e Produções Culturais	SP	5	19,8	0,1	0,1

A comparação entre as principais produtoras do período utilizando diferentes critérios – o número de filmes lançados, a renda bruta de bilheteria dessas obras, ou o montante de captação de recursos pelas leis de incentivo fiscais federais – pode nos trazer interessantes conclusões.

Por qualquer um dos três critérios acima citados, a Diler&Associados Ltda. aparece como destaque do período. A Diler lançou nada menos que 26 filmes entre 1995 e 2009, sendo que 10 deles superaram a marca de 1 milhão de espectadores, além de outros 6 filmes que obtiveram entre 500mil e 1 milhão de espectadores. Os 26 filmes obtiveram uma renda bruta de bilheteria de R$128,6 milhões, superando o montante de captação de recursos incentivados (R$89,4 milhões). Boa parte da filmografia da empresa, no entanto, é composta de filmes infantis de grandes apresentadores da TV Globo: 8 filmes com Xuxa Meneghel, entre os quais 7 filmes atingiram pelo menos 1 milhão de espectadores, e 5 filmes com Renato Aragão, na faixa entre 500mil e 2 milhões de espectadores por filme. Dos demais 13 filmes sem a marca "Xuxa-Didi", apenas 1 filme obteve mais de 1 milhão de espectadores: *Maria*,

Mãe do Filho de Deus, filme protagonizado pelo Padre Marcelo Rossi, líder carismático da Igreja Católica.

Com uma produção ágil, com invejável infra-estrutura física – a empresa está situada no Pólo de Cinema da Barra da Tijuca, inclusive com acesso a estúdios – a Diler responde à demanda de projetos com um ritmo industrial, mas cuja fórmula de sucesso é mais imediata, sem um maior aprofundamento no desenvolvimento de projetos. Por outro lado, os resultados cada vez menores de público dos filmes da marca "Xuxa-Didi" apontam para um certo esgotamento de um modelo de exposição desses artistas. A competição entre os filmes infantis no curto período das férias escolares, em que a frequência ao cinema infantil é naturalmente concentrada, está cada vez mais acirrada, com os destacados filmes de animação da Dreamworks ou Pixar, que atraem não só o público infantil, mas espectadores de todas as idades. Além disso, os filmes infantis da Diler dependem de um modelo de financiamento baseado no Art. 3º da Lei do Audiovisual, com distribuição das majors, que possuem, em sua carteira principal de filmes, lançamentos infantis que acabam concorrendo com os próprios filmes brasileiros dos quais ela também é coprodutora, tornando essa convivência não sem tensões no interior da empresa, que obviamente privilegia o filme estrangeiro, oriundo de sua matriz. Com isso, os resultados de bilheteria dos filmes dos dois apresentadores têm sido cada vez menores. *O Guerreiro Didi e a Ninja Lili*, lançado nas férias de julho de 2008, obteve 648mil espectadores, enquanto *Didi, O Cupido Trapalhão*, primeiro filme de Renato Aragão produzido pela Diler, atingiu 1,8 milhão em 2003. Depois do fracasso de uma tentativa de realizar um filme de animação com Xuxa Meneghel em 2005 (*Xuxinha e Guto contra os monstros do espaço*, com 600mil espectadores) e de um resultado considerado mediano com *Xuxa Gêmeas* no ano seguinte (1 milhão), a Diler "perdeu a conta" Xuxa Meneghel, cujos filmes passaram a ser realizados pela Conspiração Filmes. No entanto, a própria Conspiração não conseguiu reverter a tendência de queda, mostrando que mais que uma questão de um modo de produção, existe um nítido esgotamento da própria exposição da apresentadora: o primeiro filme realizado pela Conspiração, *Xuxa em um sonho de menina*, foi o maior fracasso da apresentadora, obtendo apenas 350 mil espectadores em 2007. O filme seguinte, lançado apenas em 2009, *Xuxa em O Mistério de Feiurinha*, obteve 1,1 milhão de espectadores, praticamente no mesmo patamar dos últimos filmes com a apresentadora lançados pela Diler. O mercado para filmes infantis, no final da primeira década deste século, apresentava uma nova configuração, sendo extremamente competitivo.

Apesar dos números expressivos, a Diler mostra uma considerável dificuldade no desenvolvimento de projetos originais, dependendo de um modelo de sucesso baseado em

líderes carismáticos que atraiam a audiência. Sem a "marca Xuxa" e com o declínio da produção Renato Aragão – o último filme foi de 2008 – a Diler vem passando por dificuldades nos últimos anos. Em 2008, além de *O Guerreiro Didi e a Ninja Lili*, lançou apenas o documentário *Juízo*, com restritas possibilidades comerciais. Em 2009 lançou apenas um título – *Um Lobisomem na Amazônia* – que já havia sido exibido no Festival do Rio de 2005 mas que permanecia inédito por um desentendimento entre o produtor e o diretor Ivan Cardoso, e que obteve um público pífio, com menos de 1 mil espectadores.

Ou seja, o expressivo sucesso de boa parte dos filmes da produtora – em especial os que circulavam em torno da marca "Xuxa-Didi" – não foi suficiente para capitalizar a produtora num momento de crise, ou ainda, para profissionalizar a produtora para a busca de alternativas em relação a um modelo de sucesso baseado no carisma de apresentadores infantis. Com um custo fixo bastante elevado e carência de investimentos na fase de desenvolvimento de projetos, a Diler, principal empresa produtora dos primeiros quinze anos a partir da "retomada", apresenta um futuro nebuloso, que resume alguns dos paradoxos do cinema industrial da retomada, ao optar por uma fórmula de sucesso a curto prazo, mas que apontou para um conjunto de contraindicações a médio e longo prazos.

Uma produtora com um perfil comercial que conseguiu se estabelecer no mercado com uma estrutura mais sólida que a Diler é a Total Entertainment. A empresa é a segunda em termos da renda bruta de bilheteria obtida por seus lançamentos (R$119,4 milhões), apenas atrás da Diler. No entanto, enquanto a Diler obteve R$128,6 milhões com 26 lançamentos, a Total obteve R$119,4 milhões com apenas 7 filmes lançados. Com isso, a empresa consegue a notável média de 2,1 milhões de espectadores por filme lançado. Uma característica interessante da empresa é a opção por um perfil de produção ligado ao cinema de gênero: todos os 7 filmes lançados pela empresa são comédias rasgadas. O primeiro lançamento da Total foi *Avassaladoras*, lançado em 2002, com uma repercussão mediana, com 310mil espectadores. Seu primeiro grande sucesso foi *Sexo, Amor e Traição*, uma coprodução com a Globo Filmes, tendo a estreia do diretor Jorge Fernando no cinema e com um elenco todo composto por atores das novelas da emissora. O filme, um *remake* do mexicano *Sexo, Pudor e Lágrimas*, atingiu 2,2 milhões de espectadores. Apesar de dois resultados apenas medianos em 2008 – *Sexo com Amor*, com 430 mil espectadores, e *A Guerra dos Rocha*, com 346mil – a Total tornou-se mais conhecida pelo enorme sucesso de *Se Eu Fosse Você*. O primeiro filme obteve 3,6 milhões de espectadores, e a sua continuação, a impressionante marca de 6,1 milhões, tornando-se naquele momento o filme mais visto desde o início da "retomada" – posto que iria perder um ano mais tarde para *Tropa de Elite 2*, por sinal, outro *sequel*. Apesar

de se manter próxima a um modelo televisivo, com uma direta aproximação com a Globo Filmes, a Total não estruturou seus produtos essencialmente com base em personalidades carismáticas, mas investiu tanto no desenvolvimento de projetos originais quanto na diversificação de suas formas de financiamento. Se boa parte dos filmes bebe da tradicional fonte de financiamento do cinema comercial brasileiro (Art. 3º da Lei do Audiovisual com distribuição de uma *major* e parceria da Globo Filmes), é preciso apontar para o modelo de financiamento de *Divã*, que obteve 1,8 milhão de espectadores, com distribuição de uma independente nacional (a Downtown), sem recursos do Art. 3º, tendo sido financiado por um FUNCINE. Desse modo, os bons resultados de *Divã* apontaram para a possibilidade de uma alternativa ao Art. 3º para o financiamento de filmes comerciais – os FUNCINES, aliados a uma distribuidora nacional.

A segunda empresa com maior número de filmes lançados no período é a Videofilmes, com 23 lançamentos. No entanto, a empresa é apenas a 13ª em termos de renda bruta de bilheteria e a 42ª quando o critério é o número de espectadores por filme lançado. Esse fato se justifica pelo grande número de documentários lançados pela empresa: dos 23 filmes, 11 são filmes do gênero. Mesmo nos filmes ficcionais, o perfil da produtora é de trabalhos de menor vocação comercial, em geral com destaque em festivais internacionais e possibilidades no mercado externo, liderados pela presença internacional do cineasta Walter Salles, um dos sócios da produtora. O grande sucesso de público da empresa é um dos mais emblemáticos filmes da "retomada": *Central do Brasil*, com 1,6milhão de espectadores, lançado em 1998, sendo um dos raros filmes do período a superar a marca de 1 milhão de espectadores sem ter sido distribuído por uma *major* (o filme foi lançado a partir de uma codistribuição Severiano Ribeiro-RioFilme). Além de produzir os filmes realizados pelos sócios da produtora – os Irmãos João Moreira e Walter Salles –, como *Terra Estrangeira*, *Abril Despedaçado*, *O Primeiro Dia*, *Linha de Passe*, *Nelson Freire*, *Entreatos* e *Santiago*, a empresa também produz filmes de jovens talentos, como Karim Ainouz (*Madame Satã* e *O Céu de Suely*) e Sérgio Machado (*Onde a Terra Acaba*, *Cidade Baixa* e *Quincas Berro D´água*). Além deles, a VideoFilmes tem produzido, muitos deles sem incentivo fiscal, diversos filmes de Eduardo Coutinho, como *Babilônia 2000*, *Edifício Master*, *O Fim e o Princípio*, *Peões* e *Moscou*. Com isso, apesar de não possuir expressivos resultados de bilheteria, a Videofilmes tem se posicionado como uma produtora de destaque pelo perfil de qualidade artística de seus filmes.

Em segundo lugar como a empresa que mais se beneficiou de recursos das leis de incentivo fiscais, apenas atrás da Diler, vem a Filmes do Equador, de Lucy e Luiz Carlos Barreto. Grande personalidade política do cinema brasileiro desde os tempos do Cinema

Novo, Barreto produziu 14 filmes no período, em geral produções de grande orçamento: metade dos filmes produzidos teve captação superior a R$4 milhões. No entanto, um único filme superou a marca de 1 milhão de espectadores: *O Quatrilho*, que atingiu 1,1 milhão, alavancado pela indicação ao Oscar de Melhor Filme Estrangeiro em 1997. Ou ainda, apenas 2 filmes – além de *O Quatrilho*, *O Casamento de Romeu e Julieta* – obtiveram uma renda bruta de bilheteria superior aos valores captados pelas leis de incentivo federais. Além disso, a Filmes do Equador se destaca por ser uma empresa tipicamente familiar, apesar dos elevados valores de captação: 8 dos 14 filmes foram dirigidos por um dos filhos do casal Barreto – Bruno Barreto ou Fábio Barreto. Mas mesmo quando a empresa convida outros profissionais para a direção de seus projetos, o resultado comercial não foi animador, como em *Polaroides Urbanas* (direção de Miguel Falabella, com 108 mil espectadores e captação de R$6,0 milhões) ou *O Homem Que Desafiou o Diabo* (direção de Moacyr Góes, com 423mil espectadores, captação de R$5,7milhões).

Duas produtoras com um perfil similar são a Conspiração Filmes e a O2 Produções Artísticas e Cinematográficas. Estas duas empresas tiveram sua base no ramo da publicidade, expandindo seus negócios para a realização cinematográfica, refletindo um momento da produção nacional de diálogo com o mercado mediante novas bases de produção, não necessariamente populares (TEDESCO e TAVARES, 2004). Apesar de contar com diretores como sócios, a empresa possui produtores diretamente envolvidos no negócio da empresa que não são realizadores: respectivamente, Leonardo Monteiro de Barros e Andrea Barata Ribeiro. Se essas empresas se afastam do perfil de empresas familiares, possuindo uma estrutura administrativa e física bastante superior à média das empresas produtoras do país, são empresas com um perfil de filme médio, amparado em festivais internacionais. No entanto, existem algumas exceções. Na O2, a exceção está em *Cidade de Deus*, único filme da empresa que superou a marca de 1 milhão de espectadores (3,4 milhões em 2002). Já a Conspiração Filmes alcançou um novo patamar como empresa de sucessos de bilheteria com a estrondosa repercussão de *Dois Filhos de Francisco*, com 5,3 milhões de espectadores em 2005. Além de realizar filmes com Xuxa Meneghel, como *Xuxa em O Mistério de Feiurinha*, com 1,1 milhão de espectadores e *A Mulher Invisível*, que atingiu a marca de 2,3 milhões de espectadores em 2009. Alavancada pelos contatos advindos do ramo da publicidade, as duas empresas estão entre as maiores captadoras do período: a Conspiração em terceiro lugar, com R$52,7 milhões captados para 16 filmes, e a O2 logo em seguida em quarto lugar, com R$31,7 milhões captados para 9 filmes.

Outras produtoras de destaque no período são a Lereby Produções Ltda., que, apesar de sua estrutura de empresa individual, destaca-se pela íntima aproximação com a Globo Filmes. Todos os seis filmes produzidos pela empresa foram produzidos e dirigidos pela mesma pessoa: Daniel Filho. Além de exercer a supervisão artística para os projetos da Globo Filmes, Daniel Filho ainda realiza seus próprios projetos, realizados por sua produtora, sempre em parceria com a Globo Filmes. Com isso, a Lereby conseguiu atingir a expressiva média de 1,2 milhão de espectadores por filme, de modo que 3 entre suas 6 produções ultrapassaram a marca de 1 milhão de espectadores, com destaque para *Cazuza*, que em 2003 alcançou 3,1 milhões de espectadores.

Entre as produtoras com maior renda bruta de bilheteria, curiosamente surge a Globo Filmes em quarto lugar, apenas com os projetos diretamente produzidos pela empresa, sem leis de incentivo, desconsiderando os projetos em que a empresa é coprodutora minoritária. Entre os seis filmes diretamente produzidos pela empresa, três deles obtiveram mais de 2 milhões de espectadores, apesar de um deles (*Caramuru*, de Guel Arraes) não ter atingido o patamar de 250mil espectadores.

Por outro lado, a lista de produtoras com a maior média de espectadores por filme aponta para outros exemplos. Nesse caso, percebemos que o projeto de sucesso muitas vezes ocorre como exceção na trajetória da produtora, que sobrevive mais amparada por um projeto de excelência do que por um planejamento continuado de produção de filmes com potencial comercial, como objetivo da produtora. É o caso da HB Produções, uma empresa administrada por Hector Babenco, que produz e dirige seus filmes. Se de um lado a HB entra na lista das principais empresas pelo retumbante sucesso de *Carandiru*, com 4,7milhões de espectadores, os outros dois filmes produzidos pela empresa não tiveram a mesma repercussão – *Coração Iluminado*, com meros 18mil espectadores, e *O Passado*, com 174mil espectadores. Dessa forma, não se trata de uma política industrial de fortalecimento de empresas competitivas que possam viabilizar projetos de diretores de renome, mas sim a proliferação de pequenas empresas de diretores-produtores que viabilizam seus próprios projetos.

São exemplos como esse que mostram que as leis de incentivo funcionaram muito mais como uma política de incentivo a projetos isolados do que uma política de fortalecimento de empresas produtoras competitivas. Não existiu uma política que incentivasse a formação de carteiras de projetos, já que se sabe que um cinema industrial se viabiliza não com projetos isolados, mas com um projeto de continuidade de produção, em que o sucesso de um pequeno número de produções compensará o fracasso da maioria das

outras (BARROS, 2006). Da mesma forma, não houve uma política de aproximação dessas produtoras com distribuidores, que também trabalhariam com uma carteira de projetos. Caso a relação entre o distribuidor e o produtor fosse mais estreita, não se limitando à distribuição de um único projeto, haveria a possibilidade de, a partir de uma experiência de distribuição, o produtor readequar o projeto de produção de seus filmes visando uma melhor aproximação de seu público-alvo. Ou seja, a própria experiência de distribuição contribuiria para a alimentação do processo produtivo, formando sinergias entre os dois elos da cadeia, no sentido de um reforço da competitividade e da aproximação ao gosto flutuante da demanda. No entanto, fora o Art. 3º da Lei do Audiovisual, essa aproximação não ocorreu. Partia-se do enganado pressuposto que uma maior ocupação de mercado se daria simplesmente realizando-se "bons filmes". E que essa tarefa cabe exclusivamente ao produtor.

Por outro lado, grande parte das empresas produtoras permaneceu com uma estrutura familiar ou de empresa individual, baseada na concentração das funções de roteirista, produtor e diretor numa única pessoa. Ou seja, ainda se herdava uma estrutura anterior, que privilegiava o "cinema de autor", em que o produtor simplesmente era a figura que viabilizaria financeiramente o projeto de um realizador, mas sem uma participação nas decisões artísticas da obra, como se fosse um mero administrador das finanças do filme. Se havia um desejo de uma política essencialmente industrialista, não houve o estímulo ao fortalecimento das empresas produtoras, que tornassem o produtor o centro de um processo de profissionalização não apenas da gestão financeira mas essencialmente como origem de um processo estratégico de desenvolvimento de um produto comercial. Como afirmava Bernardet, já em 1990:

> É necessário trabalhar atualmente no sentido de uma mudança radical de mentalidade nos meios profissionais de cinema, e isso pela figura do produtor. Não afirmo que um cinema de produtor seja a utopia ou o paraíso reencontrado. Mas afirmo que me parece ser essa uma via na qual se deveria apostar para se opor a uma mentalidade cinema-de-autor-dependente-do-Estado em extinção. O que seja esse produtor é certamente tema para outra reflexão. Mas talvez possa se dizer desde já que não é apenas um investidor que atende a solicitações de um diretor, mas um profissional de cinema que sabe ler roteiro e um pouco mais, que não é o subalterno do diretor, que tem no Estado apenas um dos seus interlocutores ao lhes apresentar projetos, que tem uma percepção aguda das forças em jogo na situação atual e pressente as possibilidades de produção que podem decorrer da relação dessas forças, que é fonte de iniciativas. (BERNARDET, 1990)

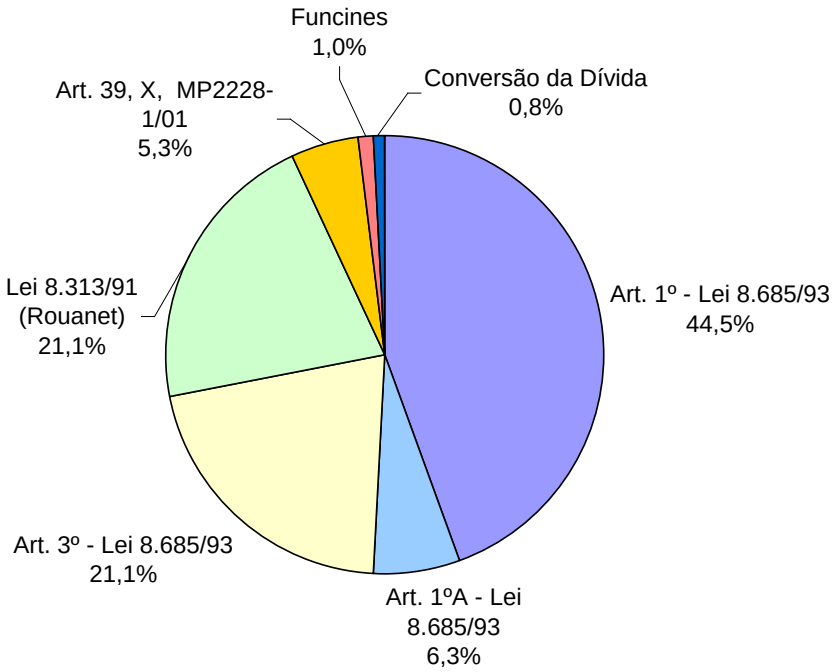
O surgimento de algumas produtoras que incorporam algumas das características apontadas por Bernardet – como a Total Entertainment, a Conspiração Filmes, a O2

Produções Artísticas e Cinematográficas e a Gullane Entretenimento, por exemplo, que realizaram seus primeiros longas-metragens no período da retomada – aponta para um cenário positivo, de fortalecimento do papel do produtor. No entanto, ainda são poucas as produtoras com esse perfil, que permanecem como exceção, num contexto dominado pela fragmentação de empresas familiares de pequeno porte, que, como vimos, realizam, em média, um único projeto durante um período de dez anos.

4.8 A CAPTAÇÃO DE RECURSOS POR MECANISMO E O PERFIL DOS INVESTIDORES

O Gráfico 18 mostra a composição dos valores captados pelos mecanismos de incentivo fiscal para projetos audiovisuais entre 1994 e 2008, obtidos através da ANCINE, divulgados nos Relatórios Financeiros, compilados pela Superintendência de Acompanhamento do Mercado (SAM). A ANCINE não divulgou dados consolidados dos investimentos realizados em 2009, divulgando apenas dados preliminares, cujos números, bem inferiores à média dos anos anteriores, distorceriam a análise caso fossem introduzidos. Segundo os dados da ANCINE, nesses quinze anos o montante captado para projetos audiovisuais totalizou R$1,46 bilhão.

Gráfico 18 – Composição de Valores Captados por Mecanismo de Incentivo – 1994-2008



Fonte: ANCINE.

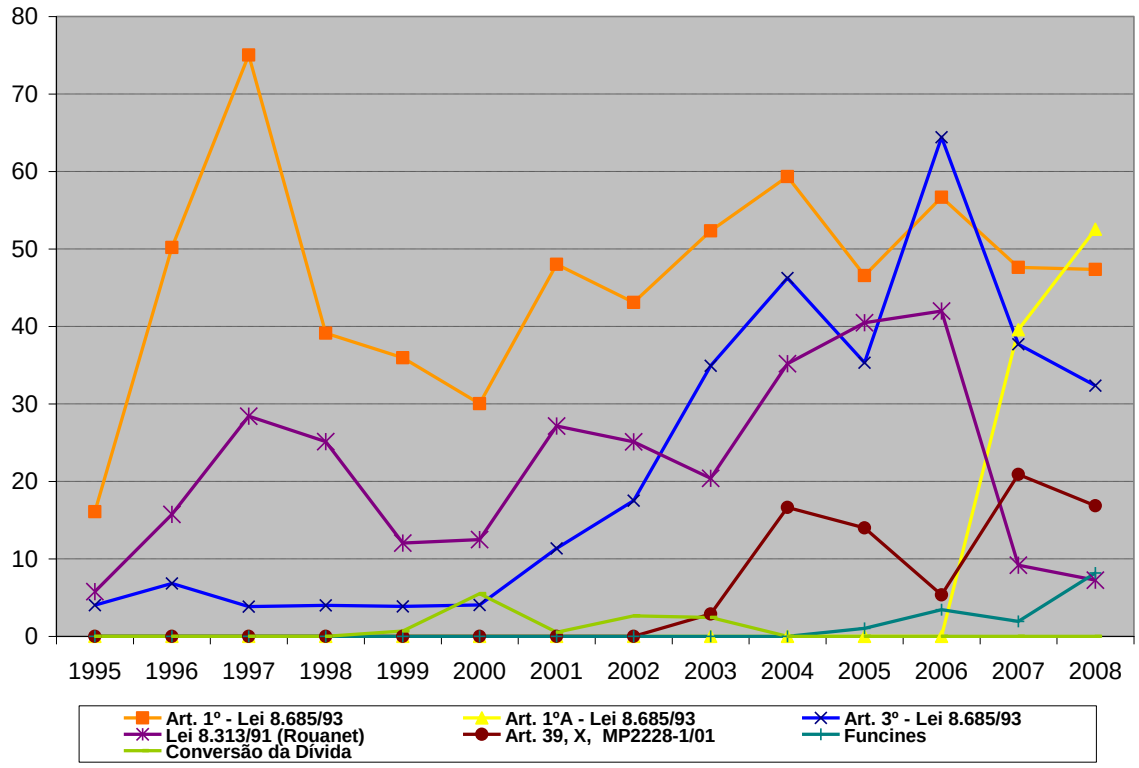
O Gráfico 18 mostra que o Art. 1º da Lei do Audiovisual foi o mecanismo com o maior montante de captação no período (44,5%). Sua preponderância se justifica pelo fato de que possui o maior nível de dedução fiscal entre os mecanismos de incentivo, superior a 100% dos valores investidos. A Lei Rouanet[42] e o Art. 3º da Lei do Audiovisual praticamente se equivalem, com 21,1%. Os demais mecanismos possuem valores menos expressivos: o Art. 39, X, da MP 2228-1/01 com 5,3%, os FUNCINES e a Conversão da Dívida, com cerca de 1% cada. Apesar de ser implementado recentemente, em 2007, em apenas dois anos o Art. 1º-A da Lei do Audiovisual apresentou captação de 6,3% do total do montante do período.

Quando se analisa a evolução dos valores captados por mecanismo de incentivo por ano, conforme apresentado no Gráfico 19, a oscilação entre os mecanismos fica mais clara. Nele pode-se visualizar o predomínio do Art. 1º da Lei do Audiovisual, especialmente no período inicial da retomada, com um pico no ano de 1997[43]. Em seguida, até o ano de 2002, a Lei Rouanet era o segundo mecanismo mais utilizado. Com as mudanças da CONDECINE

[42] Os dados relativos à Lei Rouanet apresentados neste capítulo abrangem apenas os projetos sob a responsabilidade da ANCINE, excluindo, portanto, projetos de curtas e médias-metragens exclusivamente autorizados para captação pelo mecanismo, mostras e festivais de cinema nacionais, projetos de difusão, preservação cinematográfica e formação de mão-de-obra, acompanhados pela SAv/MinC.
[43] Sobre o pico de captação no ano de 1997, ver a seção 2.3 (pág 37).

Remessa advindas com a MP 2228-1/01, o montante captado pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual superou o pela Lei Rouanet, chegando, em 2006, a ultrapassar o Art. 1º. No entanto, a recessão no mercado de *homevideo* nos últimos anos provocou uma drástica queda nos valores recolhidos pelo mecanismo. Com a implementação do Art. 1º-A da Lei do Audiovisual no final de 2006, com a edição da Lei 11.437/06, esse mecanismo, com apenas dois anos em vigor, passou a ser preponderante, tornando-se, em 2008, o mecanismo com o maior volume de captação, superior a R$50 milhões, ultrapassando o Art. 1º da Lei do Audiovisual. Mesmo sofrendo alguma oscilação, o Art. 39, X, da MP 2228-1/01 atingiu níveis de captação de cerca de R$ 15 milhões por ano. Por outro lado, é possível verificar que os FUNCINES não se consolidaram como alternativa aos mecanismos vigentes, com uma captação anual bastante reduzida.

Gráfico 19 – Valores Captados (R$ milhões) por Mecanismo de Incentivo e Ano de Captação



Fonte: ANCINE.

As empresas estatais sempre foram importantes investidores dos mecanismos de incentivo fiscal. A Petrobras foi a maior incentivadora pela Lei Rouanet. De fato, como para certos tipos de projetos, realizados pelo Art. 25, a dedução fiscal é inferior a 100%, grande parte dos incentivadores pelo mecanismo foram as empresas estatais. A Tabela 13 apresenta uma compilação de dados sobre os valores aportados em projetos pela Lei Rouanet sob a

competência da ANCINE. Os dez maiores incentivadores pelo mecanismo no período entre 1994 e 2008 foram responsáveis por 73,6% do total incentivado pelo mecanismo. Considerando apenas os dez maiores, 68,7% do total captado pelo mecanismo foi oriundo de empresas estatais. Como mostra a tabela, os sete principais incentivadores pelo mecanismo foram grandes empresas estatais. Apenas a Petrobras foi responsável por mais de 45% dos valores aportados pela Lei Rouanet no período[44].

Tabela 13 – 10 Maiores Incentivadores – Lei Rouanet – 1994-2008

Empresa Incentivadora	% do total incentivado pela Lei Rouanet	Natureza da Empresa
Petrobrás - Petróleo Brasileiro S/A	30,9%	Pública
Petrobras Distribuidora S/A	14,6%	Pública
Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	13,3%	Pública
Telecomunicações de São Paulo - Telesp	3,1%	Pública
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	2,6%	Pública
Telecomunicações Brasileiras S/A -Telebrás	2,2%	Pública
Furnas Centrais Elétricas S.A.	1,9%	Pública
Volkswagen do Brasil Ltda	1,8%	Privada
CSN - Cia. Siderúrgica Nacional	1,7%	Privada
Brasil Telecom S.A Matriz	1,5%	Privada
Outras	**26,4%**	

Fonte: ANCINE.

Já em relação aos investimentos realizados pelo Art. 1º da Lei do Audiovisual, com dedução fiscal superior a 100% dos valores aportados, o número de empresas investidoras é bem mais pulverizado, conforme a Tabela 14: os 20 maiores investidores foram responsáveis por 43,5% do total investido pelo mecanismo no período. Entre esses, estão nove empresas estatais, com destaque para o sistema BNDES (BNDES, BNDESPAR e FINAME), responsável por 14,3% do total dos investimentos pelo mecanismo no período. Entre os 20 maiores, as empresas estatais correspondem a pouco menos de um terço (30,3%) do total investido pelo mecanismo. Sendo a dedução fiscal mais vantajosa que a da Lei Rouanet, naturalmente um maior número de empresas privadas aporta recursos pelo mecanismo.

[44] Novamente, os números considerados abrangem apenas projetos do setor audiovisual sob a responsabilidade da ANCINE, excluindo os demais projetos da Lei Rouanet relativos aos demais setores culturais ou a projetos audiovisuais diretamente acompanhados pela SAv/MinC.

Tabela 14 – 20 Maiores Investidores – Art. 1º da Lei do Audiovisual – 1994-2008

Empresa Investidora	% do total investido pelo Art. 1º	Natureza da Empresa
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	8,6%	Pública
Petrobras Distribuidora S/A	7,6%	Pública
BNDES Participações S.A - BNDESPAR	3,7%	Pública
Banco do Estado de São Paulo	3,3%	Pública
Nossa Caixa Nosso Banco S/A	2,8%	Privada
CIA de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP	2,5%	Pública
Brasil Telecom S.A Matriz	2,0%	Privada
Agência Especial de Financiamento e Indústira - FINAME	1,9%	Pública
Goodyear do Brasil Produtos de Borracha Ltda.	1,2%	Privada
Embraer Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A.	1,2%	Privada
BB- Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.	1,0%	Pública
Credicard S.A. Administradora de Cartões de Crédito	0,9%	Privada
Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia S/A - COELBA	0,9%	Privada
Banco Bradesco S/A - Matriz	0,9%	Privada
Copesul Petroquímica do Sul S/A	0,9%	Pública
Telecomunicações de Minas Gerais S/A.-TELEMIG	0,8%	Privada
USINAS SIDERURGICAS DE MINAS GERAIS S/A - USIMINAS	0,8%	Privada
MRS LOGISTICA S/A.	0,8%	Privada
Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG	0,8%	Pública
Banco Votorantim S.A.	0,8%	Privada
Outras	**56,5%**	

Fonte: ANCINE.

Por outro lado, nos mecanismos de incentivo relativos às remessas para o exterior, como o Art. 3º da Lei do Audiovisual e o Art. 39, X, da MP 2228-1/01, os investimentos são integralmente realizados por empresas privadas. Quanto aos FUNCINES, a ANCINE não divulga dados sobre a origem dos investimentos de cada fundo, embora seja sabido que os investimentos do BNDES tornam a participação estatal expressiva, estimada em cerca de 50%.

Dessa forma, se a participação das empresas estatais no montante investido pelas leis de incentivo fiscais é indiscutivelmente relevante, é exagerado afirmar que as estatais são responsáveis pela ampla maioria dos investimentos realizados no setor. Esse fato se verifica, como vimos, apenas na Lei Rouanet, enquanto no Art. 1º da Lei do Audiovisual a maior parte dos valores investidos é oriundo de empresas privadas. Além desses dois mecanismos, o Art. 3º da Lei do Audiovisual e o Art. 39, X, da MP 2228-1/01 são integralmente realizados por empresas privadas.

Como o montante de recursos do Art. 3º da Lei do Audiovisual e do Art. 39, X, da MP 2228-1/01 supera os valores incentivados pela Lei Rouanet, e o principal mecanismo no período analisado – o Art. 1º da Lei do Audiovisual – possui grande parte dos investimentos realizada por empresas privadas, é possível afirmar que a maior parte dos valores aportados pelas leis de incentivo fiscal federais no período é de origem privada, e não estatal, como usualmente se afirma.

Por outro lado, independentemente se a maior parte dos recursos investidos é oriunda de empresas estatais ou privadas, as distorções podem ser vistas. Sendo empresas estatais, as distorções são mais imediatas. A escolha dos projetos a serem realizados, ao invés de partir diretamente de um órgão de governo especializado na produção audiovisual, vinha de empresas estatais cujo negócio era completamente dissociado da produção audiovisual, como petróleo (Petrobras), energia elétrica (Eletrobras), entre outros. Dessa forma, a probabilidade de escolha de projetos de maior potencial comercial era mais reduzida, já que estas empresas não conhecem as especificidades da economia do audiovisual. Como empresas públicas, em geral o processo de escolha envolvia a formação de comissões de seleção, formadas parcialmente por funcionários da empresa com um conhecimento precário do mercado cinematográfico, ou por representantes da própria classe cinematográfica, que se utilizavam de critérios políticos para pautar suas escolhas, tendendo a beneficiar cineastas ou produtores já estabelecidos no mercado em relação a novos entrantes.

Com diferentes editais para cada empresa pública, há, portanto, um incremento dos custos de intermediação. De um lado, para o Governo, que realiza um conjunto de editais separadamente; de outro, para as próprias empresas produtoras, que inscrevem o mesmo projeto em diversos editais, incorrendo em custos de envio de nova documentação, impressão de roteiros, etc. Se, por um lado, a existência de vários editais descentraliza as decisões, evitando clientelismos prováveis com a formação de uma comissão única, por outro, cria intermediários desnecessários, onerando os custos de seleção das obras.

No caso de os investidores serem empresas privadas, as distorções são de outra natureza, relacionadas à ausência de risco por parte dos investidores. Os pressupostos da política de incentivos fiscais eram que o aumento da competitividade do filme brasileiro se daria de forma implícita, com a aproximação dos produtores cinematográficos com os investidores privados, que teriam o processo de decisão da escolha dos projetos cinematográficos a serem filmados. Os investidores, interessados seja na maior exposição de sua marca (patrocínio) seja na auferição de receitas de comercialização (Art. 1º da Lei do Audiovisual), escolheriam os projetos com maior perspectiva de retorno. Haveria, portanto,

uma espécie de "seleção natural", em que apenas sobreviveriam no mercado as empresas produtoras com projetos mais adaptados às expectativas dos investidores, estimulando uma aproximação com o mercado.

No entanto, levava-se em conta que os investidores seriam aptos a escolherem os projetos mais competitivos. Mas isso nem sempre se verificou, já que as empresas privadas tinham o poder da decisão mas sem possuir um conhecimento específico do setor cinematográfico. As decisões basearam-se num conceito de marketing cultural, ou ainda, pelas escolhas dos diretores de marketing das empresas, voltadas a fatores que não são necessariamente mercadológicos. Como a dedução fiscal era integral, não havia risco para os investidores. Desse modo, a dedução fiscal passou a ser o fator preponderante na decisão de investir por parte dessas empresas, em detrimento da probabilidade de retorno comercial, que era pequena, improvável e, além disso, de lento retorno, dado o longo prazo de maturação dos projetos cinematográficos, que demoravam em média cinco anos para serem concluídos. Dados os limites fiscais da dedução (apenas 3% do imposto de renda a pagar anual), a empresa produtora deveria aguardar uma sucessão de anos fiscais para completar a captação de recursos necessária para o orçamento do filme. Ou ainda, seria preciso o aporte de outros investidores para complementar os recursos, pulverizando a decisão de um único investidor como mecenas da obra, o que gerava dificuldades adicionais no projeto de captação de recursos, dada a necessidade de harmonizar estratégias de marketing de investidores distintos, de setores distintos, que naturalmente não poderiam ser concorrentes. Esses fatores em conjunto justificam a presença de bancos como os principais investidores do Art. 1º da Lei do Audiovisual, interessados numa dedução fiscal superior a 100% do valor investido.

Dessa forma, o aumento gradativo dos percentuais de dedução fiscal, tornando-os, em alguns casos, superiores a 100% dos valores investidos, revelou-se uma "faca de dois gumes". De um lado, os percentuais vantajosos de dedução fiscal contribuíam para um maior montante de recursos disponíveis para a atividade, atraindo novos investidores ou fazendo com que os antigos aumentassem os valores investidos. No entanto, ao tornar o investimento sem risco, atraíam investidores desinteressados pelo desempenho comercial da obra, que simplesmente viam o investimento como essencialmente uma política de patrocínio, cujo benefício era o abatimento fiscal e a exposição de marketing da empresa. Criava-se, assim, uma lógica que não estimulava a busca pelo desempenho comercial das obras, mas aprofundava-se a dependência do Estado, visto que era claro que sem o abatimento fiscal integral, as empresas se desinteressariam pelo aporte de recursos.

4.9 A AUSÊNCIA DE RISCOS PARA O PRODUTOR E AS DISTORÇÕES DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

A ausência de risco não era só para os investidores, também era essencialmente para os produtores. Assim como, num momento de crise, os cineastas buscaram aumentar os percentuais de dedução fiscal e aumentar a parcela do imposto de renda devido dedutível, houve também em paralelo uma redução da contrapartida do produtor, isto é, o percentual de recursos não incentivados que deveriam compor o orçamento. Em 1995, houve uma redução da contrapartida de 40% para 20% (Lei nº 9.323/96), e em 2002, a contrapartida se tornou ínfimos 5% (MP 2228-1/01). Se na época áurea da Embrafilme, no regime CO-DIS, 60% do orçamento total era bancado por recursos estatais, no modelo das leis de incentivo, simplesmente 95% do orçamento poderia ser utilizado mediante a captação de recursos pelas leis de incentivo fiscal. Ainda, poderiam ser considerados para comprovar a contrapartida de 5% outros recursos públicos, como aportes estaduais ou municipais. Isto é, o limite de 95% do orçamento é apenas de recursos de captação pelas leis de incentivo fiscal. Na prática, os elevados orçamentos autorizados para captação faziam com que na verdade essa contrapartida real fosse zero ou mesmo negativa.

Por outro lado, não havia nenhuma obrigação de o produtor retornar os valores captados para o Estado, sendo todos os mecanismos não-reembolsáveis (a fundo perdido). Ou seja, o modelo de fomento indireto não era nem uma modalidade de financiamento (empréstimo a juros subsidiado) nem um mecanismo reembolsável (com participação nas receitas auferidas pela exploração comercial da obra).

Em complemento a isso, o nível autorizado pelo Estado para a captação de recursos de um projeto independe tanto das perspectivas comerciais do projeto analisado quanto da performance prévia dos filmes anteriores da produtora. Como o Estado não deveria se envolver no mérito dos projetos em si, a análise para autorização de captação se concentraria apenas na constituição legal da empresa produtora – se a razão social da empresa prevê a realização de obras audiovisuais e se ela está adimplente com os órgãos públicos e com suas obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas – e na compatibilidade de custos entre o orçamento apresentado e o roteiro técnico. Desse modo, um projeto de um filme de época de orçamento extremamente elevado mas com poucas perspectivas comerciais, apresentado por uma produtora que coleciona fracassos, teria normalmente valores autorizados para captação

pelo Estado: segundo esse modelo, o projeto, mesmo autorizado para captação, não conseguiria se viabilizar, pois não atrairia investidores que se interessariam pelo projeto, de modo que o mercado é quem faria a análise de mérito, naturalmente selecionando os projetos mais competitivos. Como vimos, após o encândalo *Chatô*[45], a Secretaria do Audiovisual estipulou limites para a captação de recursos por projeto, mas definindo como parâmetro o currículo prévio da empresa, ou seja, o número de obras que a empresa já realizou, independentemente de seu resultado comercial, impondo, claramente, uma barreira legal aos novos entrantes. Uma empresa do ramo de publicidade, mesmo contando com uma infra-estrutura sólida e tendo realizado comerciais que algumas vezes podem custar mais que filmes de longa-metragem, nesse caso, seria considerada como uma estreante, com um nível de captação mínimo, pois os requisitos de produção consideram apenas a produção de obras de longa-metragem. Assim, o Estado meramente fortaleceu a posição das empresas já estabelecidas, ao invés de estimular o aumento da competitividade.

Independentemente tanto do resultado comercial do filme anterior quanto das perspectivas de receita do projeto apresentado, a captação de recursos era limitada apenas pelo currículo da empresa. Baseava-se nisso a cômoda ideia da imprevisibilidade do sucesso de um filme: como a realização de uma obra cinematográfica assume a característica da produção de bens de protótipos, com alto investimento no desenvolvimento de projetos originais, cada novo projeto é um outro projeto, de modo que a experiência anterior da produtora não necessariamente conduz a projetos mais bem sucedidos. São típicos os exemplos mesmo no cinema industrial hollywoodiano de retumbantes fracassos oriundos de empresas sólidas com boa performance prévia, ou, de outro lado, de inesperados sucessos comerciais de pequenos filmes de realizadores com pouca experiência. Ou seja, é perfeitamente possível que uma produtora que realizou um fracasso de bilheteria possa, no filme seguinte, realizar um retumbante sucesso. Da mesma forma, era impossível prever de antemão as perspectivas comerciais de uma obra, dada a imprevisibilidade do gosto da demanda (VOGEL, 2001; BONELL, 2006). Como evidentemente não havia uma fórmula científica que relacionasse, de antemão, os condicionantes de sucesso de um filme, concluiu-se, comodamente, que a solução era simplemente não estipular nenhum tipo de parâmetro prévio, deixando ao bel-prazer dos produtores definir o nível de captação de cada projeto.

Como não havia limites ao nível de captação, que, na prática, correspondia ao custo integral do projeto, não houve um estímulo para que os produtores desenvolvessem projetos

[45] Ver seção 2.3, pág. 38.

orientados para seu lançamento comercial. Como os filmes "se pagavam" simplesmente em seu próprio processo de produção, e não mediante a sua circulação no mercado, a orientação primeira dos produtores foi a sua viabilização financeira: ou seja, é como se, ao invés de serem "orientados para o mercado", os projetos fossem essencialmente "orientados para a captação". Ou ainda, mais importante que realizar um filme "que caia no gosto do público", é montar um projeto "que caia no gosto dos investidores". Este é um dos fatores que explica a existência, especialmente no período inicial da retomada, de um conjunto de filmes históricos, com grande apelo aos editais públicos mas de pouca perspectiva comercial.

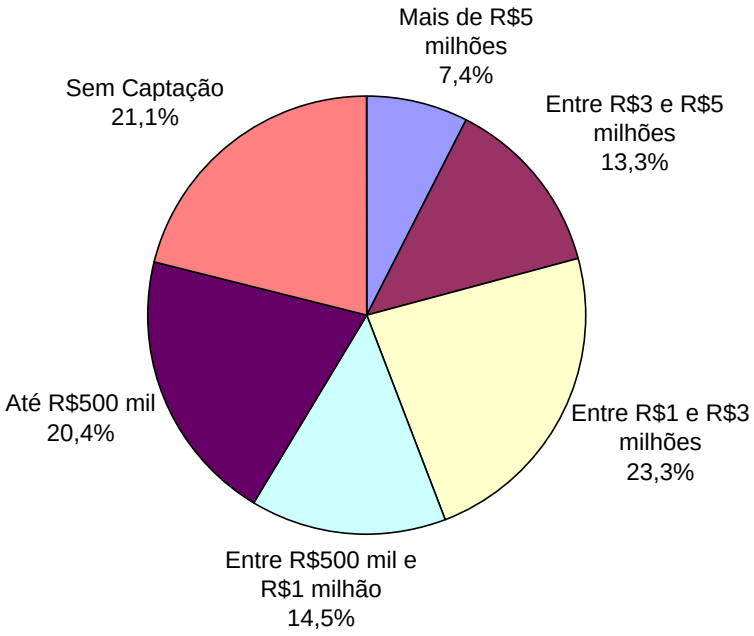
A primeira consequência desse modelo de captação é o desestímulo à economia de custos de produção, levando ao aumento dos orçamentos. O custo de cada projeto passava a ser definido exclusivamente por sua viabilidade de captação, e não por uma estratégia comercial de recuperação dos custos por ocasião de seu lançamento no mercado. Como as condições de distribuição eram desfavoráveis, e o mercado exibidor pequeno e concentrado, os produtores criaram a sensação de que "o que vier é lucro". Ao contrário do modelo de produção da Boca do Lixo, cujos filmes eram viabilizados sem recursos prévios do Estado e, por isso, produzidos de forma barata e com uma produção ágil, para que seus custos pudessem ser recuperados pelo lançamento comercial e pelo adicional de bilheteria, que, por definição, só seria recebido após o lançamento, proporcionalmente à performance do filme, estimulando o risco e a posição competitiva das empresas produtoras, no modelo das leis de incentivo, a produção era custosa e lenta, com a multiplicação de intermediários, desestimulando o risco. Prosseguindo a comparação com a época da Boca do Lixo, o Estado atuava não ao conceder financiamento para a produção, mas oferecendo condições para que essas obras prontas pudessem ocupar seu lugar no mercado, com instrumentos como uma agressiva Cota de Tela e com a "Lei da Dobra", que permitia ao filme médio sua sustentação em cartaz. No modelo das leis de incentivo, houve a percepção contrária: o apoio do Estado seria num estímulo ao financiamento para a produção de obras, mas sem oferecer quaisquer instrumentos legais que favorecessem a inclusão dessas obras num mercado cujas perspectivas comerciais eram cada vez mais restritas. Os produtores, assombrados com o fantasma da Era Collor, simplesmente lutaram por um aumento do montante de recursos públicos para a produção da obras, numa luta pela autopreservação, mas aprofundando a dependência do setor para com o Estado, ao invés de contribuir para superá-la, como era o pressuposto dessas políticas.

Por outro lado, esse modelo de captação de recursos fez surgir um fenômeno curioso, ainda pouco observado. Como havia uma relativa facilidade na aprovação de orçamentos elevados, mas perspectivas incertas de captação, existiu um conjunto de filmes com grandes

orçamentos autorizados mas com uma captação de recursos bastante inferior ao montante aprovado. Como os investidores precisavam ser pulverizados – um único investidor dificilmente poderia aportar a totalidade dos recursos necessários para a viabilização financeira do projeto, mesmo em sucessivos anos fiscais – ou ainda como em alguns casos o aporte era limitado (o projeto não poderia ser contemplado em mais de um edital federal da mesma empresa, isto é, não poderia ganhar em edições seguidas o edital da Petrobras ou do BNDES, cujos investimentos possuem tetos estabelecidos pelos próprios editais), muitas vezes o produtor percebia que havia mais possibilidades de captação de recursos criando um novo projeto do que persistindo em captar o saldo dos recursos disponíveis para o projeto em andamento. De outro modo, em alguns casos, o produtor iniciava a captação de recursos mas, após um período, simplesmente não conseguia prosseguir o processo de captação, não encontrando novos investidores que complementassem o valor necessário para a finalização do projeto conforme o planejado. Nos dois casos, a impossibilidade de definir o montante de captação *a priori* acabava provocando distorções no processo de produção, seja o corte brusco de cenas, ou mesmo uma finalização precária, quando o filme não conseguia a complementação de recursos conforme o planejamento original. As incertezas no horizonte de captação dos projetos faziam com que o produtor muitas vezes iniciasse a produção do filme sem poder prever com precisão como ele iria acabar, pois o planejamento das fontes de financiamento do projeto era naturalmente incerto. Desse modo, se há por um lado um conjunto de filmes com valores captados elevados, por outro, o modelo gerou um outro conjunto de filmes, talvez em maior número que o conjunto anterior, com captação reduzida, abaixo do montante necessário para serem competitivos no mercado. Esses filmes não conseguiam executar o que estava previsto no projeto.

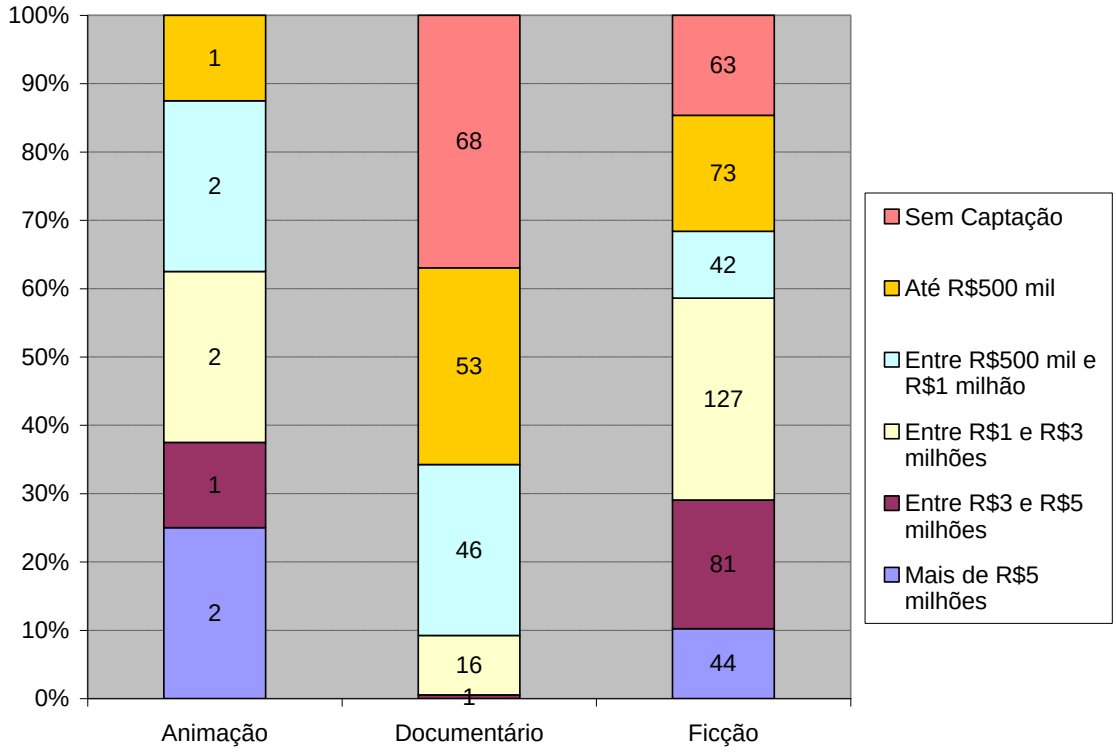
O Gráfico 20 apresenta dados que confirmam essa hipótese, dividindo os filmes lançados entre 1995 e 2009 por faixa de captação. Esses dados problematizam a tão propagada ideia de que a grande maioria dos filmes brasileiros lançados é extremamente cara. Se por um lado, 7,4% dos filmes brasileiros lançados no período captaram recursos pelos mecanismos de incentivo fiscal federais superiores a R$5 milhões, por outro, 21,1% dos filmes lançados no período não captaram recursos por esses mecanismos. Ou ainda, mais da metade dos filmes lançados (56,0%) captaram recursos incentivados federais inferiores a R$1 milhão.

Gráfico 20 – Composição de Filmes Lançados por Faixa de Captação de Recursos - 1995-2009



No entanto, a grande presença dos documentários nos lançamentos no mercado de salas de exibição pode distorcer os resultados. Por isso, o Gráfico 21 apresenta a faixa de captação desagregada por gênero cinematográfico. Se, de fato, nos documentários, a relação é ainda mais extrema – 37% dos títulos lançados do gênero não captaram recursos incentivados, e em 91% dos títulos a captação foi inferior a R$1 milhão – nos filmes de ficção também existe uma grande proporção de filmes com pequena captação de recursos pelos mecanismos de incentivo fiscal federais. Nos filmes do gênero, 41,4% do total de lançamentos captaram menos que R$1 milhão, enquanto em 10,2% dos títulos ficcionais a captação foi superior a R$5 milhões.

Gráfico 21 –Proporção de Filmes Lançados por Gênero, segundo a Faixa de Captação de Recursos – 1995-2009



É preciso novamente ressaltar que os valores apresentados não correspondem necessariamente ao orçamento total dos filmes, pois consideram apenas os recursos captados pelos mecanismos de incentivo fiscal federais. Isso pode gerar algumas distorções, provocadas por filmes que obtiveram outros tipos de recursos públicos para sua realização, como recursos federais via fomento direto, recursos estaduais ou municipais. Ainda assim, considerando-se que os mecanismos de incentivo permanecem como a principal fonte de financiamento da produção cinematográfica brasileira, é possível afirmar, feitas essas ressalvas, que: i) a captação de recursos incentivados não é imprescindível para a realização de um longa-metragem cinematográfico, visto que uma parcela considerável dos filmes lançados consegue ser realizada sem a captação de recursos, ou com uma captação a um nível bastante reduzido; ii) que os filmes brasileiros lançados no período não apresentam em geral níveis de captação de recursos incentivados extremamente elevados, como muitas vezes o "senso comum" apregoa. De qualquer forma, se quisermos ser mais cautelosos, é possível afirmar que o nível de dependência das leis de incentivo fiscais federais não é tão expressivo quanto geralmente se afirma. Os produtores dessas obras conseguem realizar os filmes mesmo

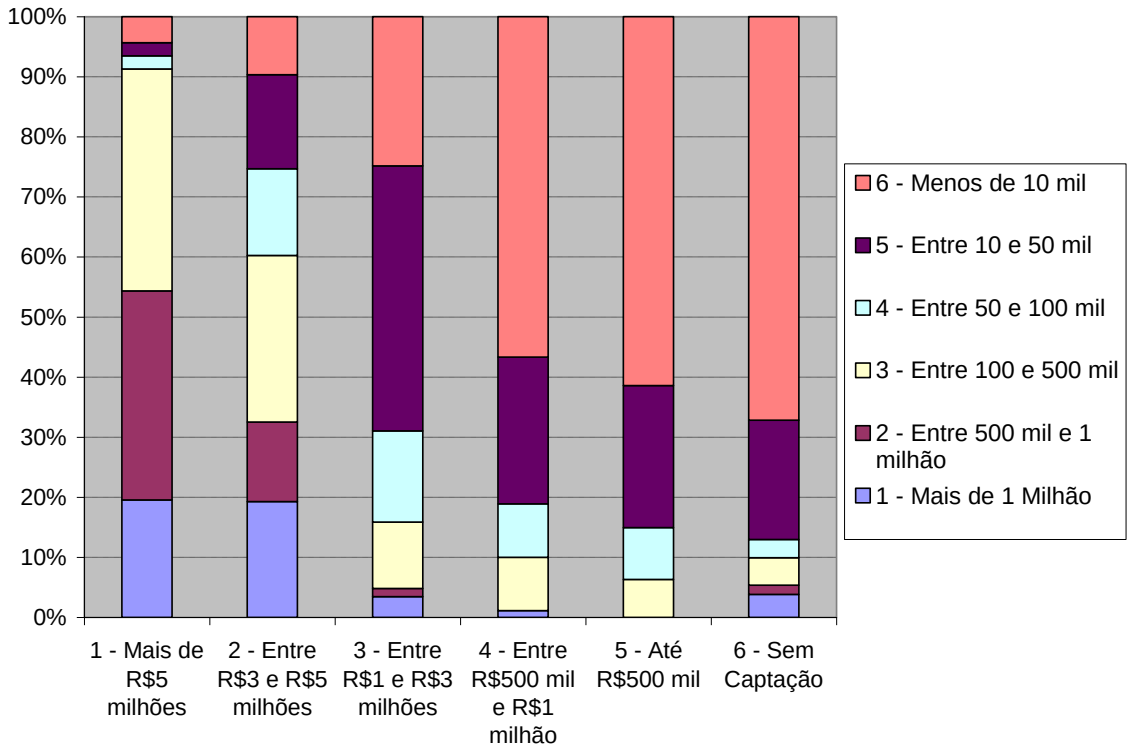
com baixos níveis de captação, com fontes complementares, seja através de outros tipos de recursos públicos seja por meio de recursos próprios.

Por outro lado, é possível afirmar, através dos dados mostrados no Gráfico 22, que há uma correlação positiva entre a captação de recursos incentivados e o número de espectadores de um filme. Os filmes lançados sem captação de recursos obtiveram um desempenho comercial bastante restrito: quase 70% dos filmes sem captação não atingiram 10 mil espectadores. No outro extremo, cerca de 20% dos filmes com captação acima de R$3 milhões possuíram um número de espectadores superior a 1 milhão. Nas posições intermediárias, no entanto, essa proporção não se realiza. Isto é, para os filmes com captação entre R$500 mil e R$3 milhões, uma proporção bastante pequena consegue resultados de "filme médio", já que menos de 15% atinge 100mil espectadores.

Ou seja, os números apontam novamente para o abismo que se configura o mercado cinematográfico brasileiro: de um lado, os grandes *blockbusters* com elevada captação de recursos, e, de outro, os filmes com baixíssimo resultado comercial e captação reduzida, quando há captação.

No entanto, esses dados devem ser analisados com cautela: a partir deles, não se deve concluir que, para o estímulo de uma política essencialmente industrialista, deve-se necessariamente promover projetos de orçamento mais elevado. O Gráfico 22 simplesmente reflete a participação do Art. 3º da Lei do Audiovisual, que eleva a captação de recursos, mas oferece a parceria com distribuidoras líderes que possuem melhores condições para tornar o filme mais competitivo. Mas essencialmente o que se aponta é para uma configuração de mercado que estrangula as possibilidades do filme médio, polarizando o circuito exibidor em poucos lançamentos com uma agressiva estratégia de comercialização e, de outro lado, um enorme número de filmes de circulação restrita, em poucas salas, com pequena visibilidade. As políticas regulatórias deveriam tornar o mercado de salas de exibição maior e menos concentrado e também abrir possibilidades para a exploração comercial nos demais segmentos de mercado.

Gráfico 22 – Proporção de Filmes Lançados por Faixa de Captação, segundo a Faixa de Espectadores – 1995-2009



Outros fatores que provocam distorções na captação dos recursos incentivados estão relacionados à ineficiência dos procedimentos governamentais de acompanhamento da evolução física e financeira dos projetos. O depósito dos recursos captados é realizado em contas bancárias bloqueadas, cuja movimentação é autorizada pelo órgão governamental (SAv ou ANCINE) segundo certos critérios. O bloqueio das contas foi feito com o propósito de se evitar que os recursos sejam imediatamente gastos, nos casos em que a captação é insuficiente para a execução do projeto, correndo o risco de ser gasto exclusivamente na fase de pré-produção do projeto, e, caso o projeto não receba captações suplementares, ele corre o risco de sequer avançar para além da pré-produção. Com isso, a ANCINE, a partir da Instrução Normativa nº 22, estipulou que a movimentação dos recursos só pode ser realizada após a captação de 50% do total do orçamento autorizado para a captação, sendo que metade desse valor (25%) não precisa ser necessariamente depositada em conta, mas comprovado através de um contrato firme de aporte de recursos que assegure um cronograma financeiro para a captação de recursos. Após esta primeira movimentação de recursos, as captações posteriores permanecem sendo movimentadas apenas com a autorização da ANCINE mas sem exigências suplementares além da comprovação do depósito.

Ou seja, se de um lado existe uma preocupação governamental em impedir o descontrole do desembolso dos recursos captados, especialmente nas fases embrionárias do projeto, por outro, não existe um acompanhamento em si dos valores movimentados segundo as etapas de produção do projeto. Ou ainda, não há um acompanhamento dos órgãos governamentais para promover uma correspondência entre uma evolução financeira e uma evolução física dos projetos. Desse modo, a movimentação de recursos está condicionada apenas ao montante de captação do projeto, independentemente de seu estágio de produção. Essa falta de acompanhamento da evolução física e financeira dos projetos – as produtoras precisam enviar relatórios trimestrais descrevendo a evolução da etapa de produção dos projetos, mas essa exigência é meramente formal, muitas vezes não sendo cumprida pelas empresas nem sequer cobrada pelos órgãos de Governo – reflete o distanciamento dos órgãos das condições efetivas de produção das obras. O cronograma de produção torna-se instável, muitas vezes dependente de captações suplementares que não se sabe quando vão ocorrer, ou mesmo se irão ocorrer. Esse é um nítido paradoxo de uma política industrialista, pois, como é possível um projeto de elaboração de um produto a ritmo industrial se não se pode estabelecer com precisão, no início de seu processo de produção, nem seu orçamento final (ou a origem de suas fontes de financiamento) nem seu cronograma de execução (quando estará pronto e poderá ser lançado no mercado)?

Problema similar acontece no processo de prestação de contas dos valores incentivados empenhados no projeto. Não existe um acompanhamento da produção com prestações de contas parciais, condicionando a movimentação de recursos para a etapa subsequente à aprovação de contas da etapa anterior. Ao contrário, a prestação de contas do projeto realizado ocorre apenas após o lançamento da obra, com a apresentação de um sem-número de notas fiscais, correspondentes a todo o processo de produção que, como vimos, em muitos casos, dura mais de cinco anos. Caso a prestação de contas não seja aprovada, a produtora deve ressarcir o Tesouro Nacional, com a devolução dos recursos, o que consistiria num escândalo, fragilizando a atividade, especialmente após as denúncias de malversação de dinheiro público, promovidas pela imprensa após a repercussão dos casos *O Guarani* e *Chatô*. De outro lado, a falta de acompanhamento do desembolso dos projetos aumenta as possibilidades de desvio dos recursos, e a consequente paralisação dos projetos, anteriormente à sua conclusão.

5 NOVOS PARADOXOS

Com a posse do Governo Lula, novas medidas foram tomadas em relação ao fomento das atividades cinematográficas. No entanto, as novas medidas em muitos aspectos aprofundaram as distorções do modelo existente, já que as novas medidas foram implementadas em complementação aos mecanismos vigentes, baseados em renúncia fiscal. Ou seja, não houve uma substituição de forma a corrigir rumos, mas simplesmente a criação de novos mecanismos de fomento, gerando sobreposições e aumentando o emaranhado de mecanismos e incentivos, dificultando a transparência de seus resultados.

Examinaremos, a seguir, como essas contradições se espelharam em novos mecanismos criados a partir de 2005. De um lado, a implantação dos mecanismos automáticos – o Prêmio Adicional de Renda e o Prêmio de Incentivo à Qualidade – na verdade reedições de antigos mecanismos, vigentes desde a década de cinqüenta. De outro lado, o novo arcabouço legislatório aprovado pelo Governo – a Lei 11.437/06 – que não só cria o Fundo Setorial do Audiovisual, primeira modalidade de fomento desde a retomada que prevê o aporte de recursos sem ser a fundo perdido, mas também estabelece novos mecanismos de incentivo via renúncia fiscal como o Art. 1º-A e 3º-A da Lei do Audiovisual.

5.1 OS MECANISMOS AUTOMÁTICOS

A partir de 2005, os mecanismos seletivos de apoio à produção cinematográfica foram complementados por mecanismos automáticos. Essa denominação, citada por autores como Bonell (2006), tendo como base o modelo de financiamento à produção cinematográfica francês, refere-se a mecanismos cujo processo de aferição de resultados baseia-se na mensuração de critérios quantitativos, de modo que todos os projetos que atendam a determinadas condições, estabelecidas *a priori*, são elegíveis para o recebimento dos recursos.

A tentativa do estabelecimento de critérios prévios para a escolha dos projetos tem como objetivo reduzir a possibilidade de clientelismos ou conluios, que possam distorcer o

processo de seleção dos projetos. Por isso, existe uma busca por critérios expressos quantitativamente, baseados em regras preferencialmente estáveis ao longo dos anos.

A forma mais simples de selecionar projetos através de um mecanismo automático é quando todos os projetos que atendem às condições estipuladas recebem a mesma quantia, estabelecida previamente. No entanto, para o Estado, essa forma de seleção torna bastante difícil prever *a priori* o volume de recursos que deve ser reservado para cada mecanismo, já que não se sabe de antemão quantas obras seriam contempladas. Por isso, uma alternativa é definir parâmetros adicionais: por exemplo, determinando um teto para os recursos, estipulando um número máximo de projetos que podem ser selecionados, ou ainda, variando o valor a ser recebido por cada projeto. Dessa forma, as obras ou empresas inscritas são ordenadas segundo uma pontuação, dada pela acumulação de determinadas características incorporadas como parâmetros. Quanto mais pontos o projeto for capaz de somar, maior será o seu montante de recursos recebido.

Dessa forma, os mecanismos automáticos são, a princípio, o complemento adequado à política de incentivos fiscais, calcada numa expressão de um suposto "Estado neutro", em que o valor recebido está diretamente associado a uma idéia de *performance*, diretamente mensurável, sem a interferência direta do Estado na seleção dos projetos.

No entanto, na própria construção de critérios e na definição dos parâmetros para a pontuação das obras a serem contempladas pelos mecanismos automáticos estão inevitavelmente inscritos princípios de políticas públicas, privilegiando obras com determinadas características em detrimento de outras. Por isso, a suposta neutralidade dos mecanismos automáticos é de fato apenas relativa: quanto mais parâmetros e critérios adicionais existirem na apuração do prêmio, maior é a possibilidade de ação da política pública por caminhos definidos previamente.

De outro lado, a vantagem da estabilidade dos critérios de quantificação dos mecanismos automáticos é que as empresas proponentes de projetos podem previamente organizar estratégias para aumentar sua probabilidade de serem elegíveis. Com isso, o Estado acaba sendo indutor de políticas na forma como define os parâmetros, pois esses serão balizas a partir das quais os agentes de mercado podem moldar seus comportamentos, para que recebam os recursos. Na forma como o Estado privilegia certos parâmetros em detrimento de outros, acaba podendo induzir uma mudança no comportamento dos agentes privados, estimulando certas condutas. A atuação do Estado, nesse caso, é sugerida, pois baseia-se em estimular certos tipos de condutas positivas, e não em inibir condutas consideradas predatórias ou nocivas.

Dessa forma, mostraremos, a seguir, como os dois mecanismos automáticos implementados a partir de 2005, refletem paradoxos num modelo de política pública, por um lado privilegiando uma posição competitiva de obras e empresas, ora fortalecendo os elos mais frágeis da cadeia produtiva, ou ainda obras cujo mérito artístico sobressaia mais que as de retorno comercial.

Foram criados dois mecanismos automáticos de fomento audiovisual. O primeiro deles é o **Prêmio Adicional de Renda** (PAR), destinado a produtores, distribuidores e exibidores segundo a renda bruta de bilheteria de longas-metragens brasileiros. O segundo é o **Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro** (PIQCB), destinado a produtores segundo as participações e premiações de longas-metragens brasileiros em festivais nacionais e internacionais.

Na verdade, esses dois mecanismos são reedições de mecanismos já existentes na relação entre Estado e Cinema desde os anos cinqüenta. A origem de ambos os mecanismos está numa lei municipal, a Lei nº 4.854/55, criada no município de São Paulo. Os produtores de filmes brasileiros exibidos nos cinemas do município recebiam o valor de 15% da renda bruta, além de um adicional de 10% da renda bruta para "filmes de reconhecido valor artístico e técnico" (JOHNSON, 1987, p.80).

Com a criação do Instituto Nacional do Cinema, os adicionais ampliaram seu escopo, ganhando proporção nacional, por meio da Resolução INC nº 15, de 28 de setembro de 1967. No entanto, a separação definitiva dos dois adicionais, criando o nome de "adicional de qualidade" para os filmes de elevado mérito artístico, foi estabelecida com a Resolução INC nº 39, de 30 de junho de 1970 (MELLO, 1978, p.358).

É possível verificar que, desde a sua primeira implementação, na década de 50, os dois mecanismos foram criados conjuntamente. Isso porque se acreditava que ambos os mecanismos se complementavam, dando suporte, respectivamente, a obras de caráter mais comercial e a de mérito artístico. A republicação desses mecanismos pela ANCINE manteve esse princípio, mas, ao sofisticar a metodologia de cálculo e multiplicar os parâmetros, modificando a forma de apuração dos prêmios, acabou por tornar mais difusos os objetivos de cada prêmio separadamente. O Prêmio Adicional de Renda beneficiou não só as obras de maior posição competitiva, assim como os parâmetros do Prêmio de Incentivo à Qualidade não conseguiram efetivamente reduzir a inevitável subjetividade da escolha dos projetos. É possível afirmar que, da forma como foram construídos, os mecanismos na verdade privilegiaram o filme médio, numa posição intermediária entre sua vocação comercial e seu potencial artístico.

5.1.1 PRÊMIO ADICIONAL DE RENDA (PAR)

A versão atual do Prêmio Adicional de Renda foi criada a partir de uma regulamentação do Art. 54 da MP 2228-1/01:

> *Art. 54. Fica instituído o Prêmio Adicional de Renda, calculado sobre as rendas de bilheterias auferidas pela obra cinematográfica de longa metragem brasileira de produção independente, que será concedido a produtores, distribuidores e exibidores, na forma que dispuser o regulamento.*

Nas próprias palavras da ANCINE[46], "o Prêmio Adicional de Renda (PAR) é um mecanismo de apoio financeiro à indústria cinematográfica brasileira, que se baseia no desempenho de mercado de empresas nacionais produtoras, distribuidoras e exibidoras de longas-metragens. Os recursos do Prêmio deverão ser utilizados, necessariamente, no fomento das atividades cinematográficas brasileiras, retro-alimentando toda a cadeia produtiva". Segundo o Art. 54 da MP 2228-1/01, o PAR abrange apenas a renda bruta gerada no segmento de salas de exibição, já que mede exclusivamente o desempenho dos filmes de longa-metragem, não considerando a performance do filme brasileiro nos demais segmentos de mercado, como o vídeo doméstico e canais de televisão aberta ou fechada.

A base da metodologia de quantificação do PAR segue os mesmos critérios da versão do PAR estabelecida pela Resolução INC nº 39 de 30 de junho de 1970[47]. Da mesma forma, a nova versão do PAR estipula que o valor do prêmio é proporcional à renda de bilheteria. Ainda, a metodologia guarda inúmeras semelhanças: a aferição do prêmio é estipulada a partir de uma alíquota linear, mensurada através de faixas de renda. A alíquota é crescente até uma certa faixa de renda, a partir da qual os rendimentos são proporcionalmente decrescentes. Isto é, o prêmio é sempre maior quanto maior for a renda, mas a partir de um certo montante de bilheteria, o montante do prêmio passa a ser proporcionalmente menor. Ou seja, a partir de um limite de renda L, um filme com renda de R$ 2X milhões ganhará um prêmio maior do que um de R$ X milhões (sendo X > L/2), mas não ganhará o dobro do prêmio, e sim um valor inferior ao dobro.

---

[46] http://www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=800. Visualização em 27-05-2010.

[47] No caso do PAR para o segmento de produção, já que era a única modalidade que que existia no PAR em 1970. Portanto, a distribuição e a exibição não foram consideradas.

Por outro lado, a nova versão do PAR guarda diferenças significativas em relação à versão anterior, de 1970. Destaco abaixo as duas mudanças principais.

- **segmentos beneficiários:**

A versão anterior do PAR era exclusiva para empresas produtoras, enquanto na nova versão produtores, distribuidores e exibidores podem ser beneficiados. A abertura para os agentes da distribuição e exibição está prevista no próprio Art. 54 da MP 2228-1/01, e tem como objetivo promover a competitividade do filme brasileiro estimulando não somente o segmento de produção, e sim toda a cadeia produtiva do setor cinematográfico. Dessa forma, também os distribuidores e exibidores se beneficiariam em incentivar a projeção dos filmes nacionais, fortalecendo a posição competitiva do produto nacional. No entanto, essa intenção do legislador foi atenuada, já que para o setor de exibição apenas complexos de até duas salas podem ser contemplados, que claramente representam a parcela menos competitiva do setor, dominado pelo *multiplex*.

- **utilização do prêmio:**

Na versão anterior do PAR, o prêmio poderia ser livremente utilizado pelo beneficiário, enquanto na atual, o valor precisa ser necessariamente reinvestido num projeto de destinação de recursos. Este novo projeto está sujeito a todos os processos de acompanhamento pela ANCINE, desde a prévia aprovação de seu orçamento até a prestação de contas dos valores utilizados. Ou seja, na nova versão do PAR, os valores recebidos não são mais caracterizados propriamente como um "prêmio", já que a sua utilização está previamente condicionada. A terminologia "prêmio", conforme a MP 2228-1/01, é, portanto, uma mera reminiscência da expressão utilizada na época da Embrafilme, quando este mecanismo automático perdurou de forma mais expressiva.

Dessa forma, enquanto anteriormente o PAR poderia ser utilizado para cobrir despesas relativas ao próprio projeto (por exemplo, com o pagamento de adiantamentos bancários para realização do filme), na nova versão, o PAR passa a ser utilizado como primeiro recurso para viabilizar o próximo projeto dessa empresa. Isso parte da idéia de que, mesmo realizando um filme de boa *performance* comercial, uma empresa produtora continua com dificuldades financeiras para viabilizar seu próximo projeto. Dessa forma, os recursos do PAR funcionariam como uma espécie de impulso inicial que permitiria que a empresa pelo menos inicie o desenvolvimento ou mesmo a pré-produção do projeto seguinte, facilitando a posterior captação de recursos complementares para a sua viabilização.

O primeiro edital do PAR foi em 2005, a partir da publicação da Instrução Normativa n° 44, de 11 de novembro de 2005 que, por sua vez, regulamentou o Art. 54 da MP 2228-1/01.

A seguir, serão apresentadas as metodologias de cálculo da premiação para cada um dos segmentos: produção, distribuição e exibição. Mais que meramente descrever a metodologia, serão destacadas as contradições em termos de um programa essencialmente industrialista, ou seja, apontar para as características do PAR que não necessariamente se alinham com uma política exclusivamente voltada para o estímulo do desempenho comercial dos filmes brasileiros lançados.

PAR Produção

Como já dissemos anteriormente, a metodologia de cálculo do PAR para as empresas produtoras guarda inúmeros pontos de contato com a criada através da Resolução INC n° 39/70. Uma diferença fundamental é que, para a faixa de renda mais baixa, a alíquota de premiação é zero. Ou seja, uma obra só passa a ser beneficiada pelo prêmio caso sua renda bruta de bilheteria exceda um valor mínimo, um "piso". Esse fato tem duas lógicas: a primeira é a constatação de que, na atual circunstância do mercado cinematográfico brasileiro, há um grande número de obras cinematográficas lançadas comercialmente com renda de bilheteria bastante pequena, não alcançando o montante de 20 mil espectadores. Como os recursos ganhos precisam ser reinvestidos num próximo projeto, essas obras teriam direito a um valor de prêmio praticamente insignificante, inviabilizando sua utilização.

Dessa forma, a Instrução Normativa ANCINE n° 44/05 estipulou que o piso para o setor de produção fosse de 20.000 espectadores vezes o preço médio do ingresso.

Tabela 15 – Alíquotas por Faixa de Renda – PAR produção

Faixas de Premiação	Intervalo das faixas de premiação (Limites Inferior e Superior)	Alíquotas sobre rendas de bilheteria (ar)
Faixa 1	[0; 20.000 x PMI]	0
Faixa 2	(20.000 x PMI ; 150.000 x PMI]	20%
Faixa 3	(150.000 x PMI ; 300.000 x PMI]	10%
Faixa 4	(300.000 x PMI ; 600.000 x PMI]	2%
Faixa 5	(600.000 x PMI ; 1.000.000 x PMI]	0,5%
Faixa 6	(1.000.000 x PMI ; ∞)	0,1%

* PMI: preço médio do ingresso do ano-referência.
Fonte: Instrução Normativa nº 44/2005 – ANCINE.

Por outro lado, como dissemos anteriormente, o valor do prêmio é sempre crescente conforme a renda de bilheteria, mas proporcionalmente decrescente. Abaixo, construímos uma simulação de forma a comparar os resultados com uma alíquota constante (de 10%) e um de alíquotas decrescentes, conforme a IN 44. Nesse mercado hipotético, foram lançados 10 filmes brasileiros, a um preço médio do ingresso de R$10. Dessa forma, teríamos:

Tabela 16 – Simulação PAR – Alíquotas Decrescentes versus Alíquotas Constantes

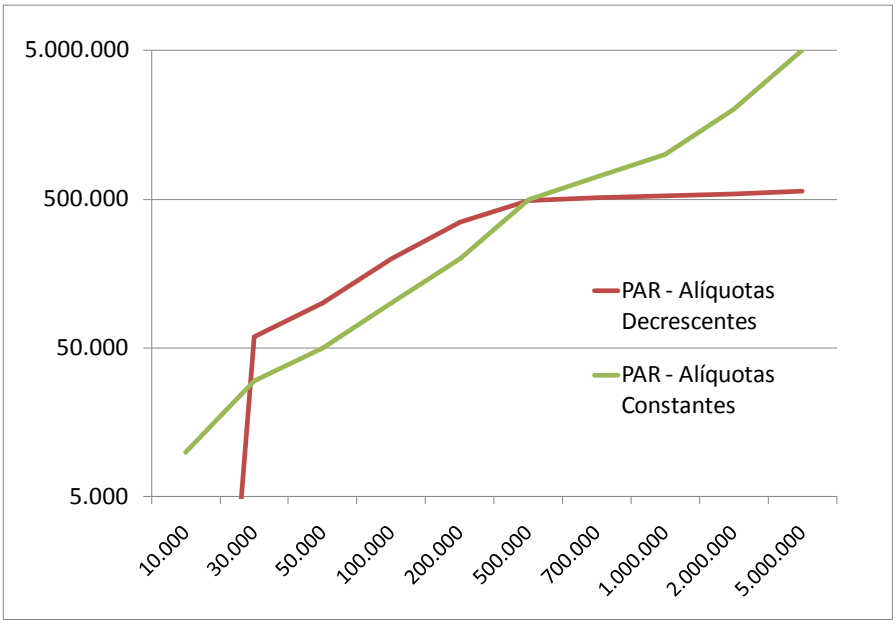
			Valor do Prêmio		% PAR/Renda	
Título	Número de Espectadores	Renda Bruta de Bilheteria	PAR - Alíquotas Decrescentes	PAR - Alíquotas Constantes	PAR - Alíquotas Decrescentes	PAR - Alíquotas Constantes
Filme 1	10.000	100.000,00	**0**	**10.000,00**	0,0%	10,0%
Filme 2	30.000	300.000,00	**60.000,00**	**30.000,00**	20,0%	10,0%
Filme 3	50.000	500.000,00	**100.000,00**	**50.000,00**	20,0%	10,0%
Filme 4	100.000	1.000.000,00	**200.000,00**	**100.000,00**	20,0%	10,0%
Filme 5	200.000	2.000.000,00	**350.000,00**	**200.000,00**	17,5%	10,0%
Filme 6	500.000	5.000.000,00	**490.000,00**	**500.000,00**	9,8%	10,0%
Filme 7	700.000	7.000.000,00	**515.000,00**	**700.000,00**	7,4%	10,0%
Filme 8	1.000.000	10.000.000,00	**530.000,00**	**1.000.000,00**	5,3%	10,0%
Filme 9	2.000.000	20.000.000,00	**540.000,00**	**2.000.000,00**	2,7%	10,0%
Filme 10	5.000.000	50.000.000,00	**570.000,00**	**5.000.000,00**	1,1%	10,0%
Total	9.590.000	95.900.000,00	3.355.000,10	9.590.000,00	3,5%	10,0%

Com as alíquotas decrescentes, após o limite de 150 mil espectadores x PMI, a razão entre o valor do prêmio e a renda bruta de bilheteria progressivamente diminui, apesar de, em valores absolutos, o prêmio ser sempre crescente. No caso do "Filme 10", com bilheteria de R$50 milhões, o valor do prêmio seria apenas 1,1% da bilheteria, ou R$570mil.

No caso das alíquotas constantes, essa razão por definição se manteria sempre constante em 10%. No caso do filme de R$ 50 milhões de bilheteria, o prêmio seria uma relação direta, no valor de R$ 5 milhões.

Como mostra o Gráfico 23, as alíquotas decrescentes formam uma curva, que se aproximam do formato de um "L" invertido, enquanto as alíquotas constantes formam uma reta.

Gráfico 23 – Simulação PAR – Alíquotas Decrescentes versus Alíquotas Constantes



* eixo Y em escala logarítmica.

As alíquotas decrescentes acabam favorecendo o filme de médio porte comparativamente ao filme de grande potencial de bilheteria. Na simulação acima, com as alíquotas decrescentes, a diferença no prêmio a ser recebido pelos filmes com 1milhão, 2 milhões e 5 milhões de espectadores é bastante reduzida: enquanto o filme de 1milhão de espectadores receberia R$530 mil de PAR, o filme de 5 milhões, apesar de sua bilheteria ter sido cinco vezes maior, receberia R$ 570 mil, apenas R$40mil a mais.

Esse feito acontece pela forma como foram calibrados os parâmetros. A partir da faixa de renda de 300 mil espectadores, cada espectador a mais representa um acréscimo bastante pequeno no valor final do prêmio. Dessa forma, a combinação entre alíquotas decrescentes e a calibração dos parâmetros do PAR conforme previsto na IN 44/05 privilegiou comparativamente os filmes entre 20 mil e 300 mil espectadores. A partir desse limite, gradativamente, o que se acirra na faixa a partir de 1 milhão de espectadores, em que a alíquota é de apenas 0,1%, o impacto de cada espectador adicional no valor do prêmio se torna cada vez mais reduzido.

Esse fato se complementa quando se considera que o limite inferior de renda bruta para que uma obra seja elegível é de apenas 20mil espectadores (multiplicado pelo preço médio do ingresso). O baixo piso fez com que um conjunto de filmes ganhasse o prêmio mas com um valor bastante reduzido. No primeiro resultado do PAR, entre as 16 obras contempladas, 8 receberam recursos inferiores a R$50 mil[48].

Complementa-se a isso o fato de que o valor disponibilizado para o prêmio é bastante pequeno. Na primeira edição foram disponibilizados R$2,021 milhões para as empresas de produção. Com esse valor, a obra com maior bilheteria, Cazuza, recebeu R$324mil, o que corresponde a menos de 5% de seu orçamento.

Ou seja, tanto o pequeno valor disponibilizado para o PAR quanto a metodologia do prêmio, que prevê um piso reduzido e alíquotas acentuadamente decrescentes comprovam os paradoxos de um prêmio cujo perfil é promover a competitividade da obra brasileira segundo sua performance comercial. De um lado, o baixo valor do piso permite que mais obras sejam contempladas mas com um valor insuficiente para que sequer iniciem um projeto de desenvolvimento. Mais que uma política de competitividade, o baixo piso reflete as características tipicamente assistencialistas do prêmio, beneficiando um maior conjunto de empresas produtoras. De outro lado, a calibração das alíquotas nas maiores faixas de renda fez com que os filmes de alta bilheteria recebessem valores pouco significativos em relação a suas rendas de bilheteria, reduzindo o impacto competitivo da premiação.

Em decorrência disso, a Instrução Normativa nº 75, de 18 de junho de 2008, promoveu mudanças na calibração dos parâmetros, aumentando o piso e elevando a alíquota da faixa de renda 6 (a partir de 1 milhão de espectadores). No entanto, o grau das mudanças foi extremamente pequeno: o piso passou de 20 mil espectadores para 35 mil e a alíquota da

[48] Ver resultados do PAR 2005 em http://www.ancine.gov.br/media/ATA_DEFINITIVA_DOU.pdf. Disponível em 27-05-2010.

Faixa 6 subiu de 0,1% para 0,15%. Isto é, as mudanças foram apenas apaziguadoras das distorções do prêmio, sem de fato alterar a natureza de suas distorções.

Como não é possível prever o montante de bilheteria dos filmes brasileiros a priori, torna-se difícil estipular o montante total que deve ser reservado para o prêmio. Caso haja um ano excepcional em que diversos filmes brasileiros superem a marca de 1 milhão, haveria a possibilidade de estourar o orçamento destinado ao prêmio. Por outro lado, caso a performance dos filmes seja abaixo da expectativa, haveria o risco de um excedente de recursos não-utilizados. Dessa forma, para que o montante contemplado seja exatamente igual ao valor disponibilizado para o prêmio, a metodologia prevê um ajuste linear nos resultados, de modo que ambos os valores necessariamente coincidam. Ou seja, caso a somatória dos valores contemplados seja o dobro do montante final destinado, o valor premiado de cada obra será reduzido pela metade. Da mesma forma, caso, após aplicada a metodologia de cálculo com as alíquotas decrescentes, o valor total do prêmio para os filmes elegíveis atinja apenas 80% do montante destinado ao prêmio, o prêmio para cada obra será acrescido de 25%.

Se de um lado esse critério permite uma redução das incertezas quanto à exeqüibilidade orçamentária do prêmio, ele cria uma outra distorção: de antemão, é impossível para o produtor prever qual será o valor a ser recebido em decorrência do prêmio. Isso porque, com o ajuste linear, o valor a ser recebido por uma obra torna-se função não apenas do seu próprio desempenho comercial mas também função do desempenho comercial de todas as demais obras elegíveis, já que se dispõe de uma quantia fixa que deve ser repartida para todas as obras num determinado ano. Isto é, uma obra de 1 milhão de espectadores receberá um valor maior quanto menor for o desempenho comercial das demais obras brasileiras que estrearam no mesmo ano. Além de poder gerar um fator competitivo predatório entre as empresas produtoras brasileiras, este fato provoca uma incerteza para o produtor: de antemão, torna-se improvável que ele meça o seu comportamento em função de sua expectativa de recebimento do prêmio, que se torna extremamente difusa. Ou ainda, se o fator de ajuste linear insere uma lógica matemática à premiação, fazendo com que o valor recebido pelas obras seja por definição igual ao orçamento previsto, ele, por outro lado, torna mais frágil uma análise econômica quanto à lógica da quantificação da premiação.

PAR Distribuição

Segundo a IN 44/05, a metodologia de cálculo para o setor de distribuição é bastante parecida com a de produção. Há no entanto duas mudanças principais. A primeira é que a faixa mais baixa de renda (Faixa 1) tem como limite o patamar de 50 mil espectadores. Ainda, nesta faixa a alíquota é de 15%. Isto é, mesmo filmes com menos de 50 mil espectadores recebem valores de premiação, acabando com o piso mínimo para que a obra se torne elegível ao prêmio.

De outro lado, as empresas distribuidoras concorrem com o somatório da renda auferida pelo conjunto de obras distribuídas no ano em questão. Dessa maneira, se uma distribuidora lança comercialmente quatro obras com um público de 20 mil espectadores por obra, a quantificação do prêmio será pela faixa 2, considerando o total de 80mil espectadores.

Tabela 17– Alíquotas por Faixa de Renda – PAR distribuição – IN 44/05

Faixas de Premiação	Intervalo das faixas de premiação (Limites Inferior e Superior)	Alíquotas sobre rendas de bilheteria (ar)
Faixa 1	[0; 50.000 x PMI]	15%
Faixa 2	(50.000 x PMI ; 150.000 x PMI]	20%
Faixa 3	(150.000 x PMI ; 300.000 x PMI]	10%
Faixa 4	(300.000 x PMI ; 600.000 x PMI]	2%
Faixa 5	(600.000 x PMI ; 1.000.000 x PMI]	0,5%
Faixa 6	(1.000.000 x PMI ; ∞)	0,1%

* PMI: preço médio do ingresso do ano-referência.
Fonte: Instrução Normativa nº 44/2005 – ANCINE.

De um lado, a ausência de um piso para a distribuição favorece os pequenos lançamentos, podendo estimular o lançamento de obras cinematográficas brasileiras que sequer teriam sido lançadas sem a existência do prêmio. Isto porque uma distribuidora pode ser estimulada a ingressar com um filme de reduzida capacidade comercial em sua carteira de lançamentos, já que, a partir da soma dos resultados de pequenos filmes, pode atingir uma faixa de renda superior. Este critério, portanto, pode incentivar um maior número de pequenos lançamentos, podendo ser um fator que tem contribuído para o aumento do lançamento de filmes de até 10 mil espectadores.

De outro lado, considerar o somatório das rendas de bilheteria por empresa distribuidora prejudica ainda mais os filmes de maior potencial comercial. De forma análoga à metodologia do setor de produção, a distribuidora que lançar filmes cujo público seja acima de 300mil espectadores terá rendimentos marginais decrescentes. Dessa forma, uma

distribuidora com um bom lançamento comercial terá um incentivo menor para lançar um outro filme adicional, mesmo um de médio porte, já que este agregará relativamente menos valor em sua premiação.

Segundo as regras da IN 44/05, apenas empresas distribuidoras brasileiras podem concorrer ao prêmio na categoria "distribuidor". Por isso, as filiais das majors no país (FOX, Warner, Disney, Paramount, etc.) não podem concorrer ao prêmio, mesmo que distribuam filmes brasileiros. Segundo a exposição de motivos que acompanha a instrução normativa, esta é uma forma encontrada para que as distribuidoras nacionais ganhem posição competitiva em relação às majors na aquisição de filmes nacionais, como um modo de compensação do efeito gerado pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual, em que as distribuidoras estrangeiras tornam-se coprodutoras das obras cinematográficas brasileiras de maior potencial competitivo.

No entanto, o baixo valor do prêmio torna esse argumento um tanto distante. Em 2005, o montante destinado à distribuição foi de apenas R$2,021 milhões, enquanto o Art. 3º recolheu, no mesmo ano, cerca de R$50 milhões. O teto de utilização do incentivo pelas majors num único projeto é de R$3 milhões, quase 50% maior do que todo o montante destinado ao PAR distribuição.

De outro lado, a inexistência de um piso e a metodologia que considera a somatória da renda dos filmes lançados por uma distribuidora acentuam as distorções já apontadas em relação à metodologia do setor de produção, privilegiando os filmes de baixa performance e relativamente onerando os de mais alto desempenho comercial.

PAR Exibição

Já para o setor de exibição, a metodologia de quantificação do prêmio é bastante diferente da dos setores de produção e distribuição. A base da quantificação não ocorre segundo a renda bruta de bilheteria dos filmes brasileiros em cartaz, e sim proporcionalmente ao número de dias em que os filmes brasileiros foram ofertados. A metodologia de cálculo é linear: caso um cinema exiba filmes brasileiros pelo dobro de dias que um segundo cinema, o primeiro receberá o dobro do prêmio em relação ao segundo. Além disso, existe um bônus, segundo o número de filmes brasileiros distintos que foram exibidos, como espelho de uma diversidade. Dividem-se as salas inscritas em quartis, conforme o número de filmes brasileiros exibidos: caso o número de filmes exibidos pelo complexo exibidor estiver entre o número máximo de títulos e o terceiro quartil, isto é, entre o ¼ do número de complexos

inscritos que mais exibiram filmes brasileiros no período, há um bônus de 50% na premiação. Caso esteja entre o terceiro quartil e a mediana, o bônus é de 25%. No entanto, se estiver entre a mediana e o primeiro quartil, o bônus se reduz para 10%. De outro modo, não há bônus.

A segunda mudança é em relação aos complexos elegíveis: só podem participar do prêmio cinemas de uma ou duas salas (salas isoladas ou complexos de duas salas). Com isso, busca-se fortalecer o elo mais frágil da cadeia de exibição, dada a invasão massiva do segmento pelo multiplex. Se por um lado essa iniciativa é louvável por fortalecer salas de frágil estrutura financeira, por outro esse recorte se afasta do perfil de fortalecimento da posição competitiva do filme brasileiro. Dessa forma, a estratégia de se apoiar produção, distribuição e exibição estimulando as interrelações entre os três elos fica enfraquecida, já que a lógica de apoio a um dos segmentos não é complementada de forma equivalente com o apoio a outro agente da cadeia produtiva. Ou seja, se o objetivo é promover a competitividade do filme brasileiro em busca de uma maior ocupação do mercado interno, a premiação para o setor de exibição deveria estimular as salas de maior rendimento comercial, e não o contrário. De fato, não serão os cinemas de uma ou duas salas que serão determinantes para a sustentação da performance comercial do filme brasileiro de larga escala. Essas salas cumprem um outro papel: de oferecer uma cinematografia alternativa, ou ainda, de serem a única oferta de produção cinematográfica em municípios menores, cuja baixa renda per capita inviabiliza empreendimentos maiores.

Dessa forma, no setor de exibição há um abandono completo dos princípios que estimulam o desempenho comercial do filme brasileiro. Se de um lado comentamos acima que há atenuantes na metodologia de cálculo nos setores de produção e distribuição, para a exibição o critério de premiação sequer considera a renda de bilheteria dos filmes, mas apenas a oferta dos filmes pelos cinemas.

Acima de tudo, esse fato aponta para as contradições no bojo da formulação do PAR. De um lado, premiam-se filmes proporcionalmente à renda bruta de bilheteria da obra, objetivando o estímulo ao reforço da posição competitiva da produção cinematográfica nacional. De outro, buscam-se eleger critérios de premiação que não apontam para a mesma direção: estímulo a distribuidoras especializadas em obras de pequeno potencial comercial, apoio a salas de cinema de frágil posição competitiva. É indiscutível a necessidade de políticas públicas de apoio aos pequenos exibidores ou distribuidores, cujos programas evidentemente contribuem para a difusão da produção nacional. O que se busca apontar aqui são as contradições na formulação de um programa de política pública que se apresenta com um pressuposto essencialmente mercadológico mas o desenvolve segundo parâmetros que

apontam para outros sentidos, sem que necessariamente eles se complementem de forma integrada, mas que simplesmente sejam conflitantes entre si.

5.1.2 PROGRAMA DE INCENTIVO À QUALIDADE DO CINEMA BRASILEIRO (PIQCB)

Segundo a ANCINE[49], "o Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB) é um mecanismo de fomento à indústria cinematográfica brasileira, que concede apoio financeiro às empresas produtoras em razão da premiação ou indicação de longas-metragens brasileiros, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais. Podem concorrer à premiação os produtores que receberam prêmios concedidos por júri oficial nas categorias de melhor filme e melhor direção, ou participaram com obras cinematográficas na principal mostra competitiva dos festivais".

Como já dissemos anteriormente, desde seu nascedouro na nº Lei 4.854/55 do município de São Paulo, o "Adicional de Qualidade" surgiu em complementaridade ao adicional de renda, premiando filmes "de elevado mérito técnico e artístico".

A Resolução INC nº 39, de 30 de junho de 1970 – a mesma que regulamenta o adicional de renda, em seu Art. 4º, previu a concessão de 12 prêmios para os filmes "de melhor padrão técnico, artístico ou cultural". Ao contrário do adicional de renda, o valor da premiação do adicional de qualidade era fixa e igual para todas as obras contempladas (300 salários mínimos), não existindo desta forma parâmetros para a quantificação do valor do prêmio.

No entanto, entre a grande quantidade de lançamentos comerciais de filmes brasileiros num determinado ano, como escolher os 12 filmes contemplados pelo prêmio, dado um critério tão subjetivo quanto a qualidade artística da obra? A saída encontrada pelo INC é uma solução típica: a formação de um júri, no caso, o Júri Nacional do Cinema, composto de 15 membros:

- o presidente do INC;
- o diretor do departamento do filme de longa metragem do INC;

[49] www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=938. Disponível em 28/05/2010.

- representante da Câmara de Artes do Conselho Federal de Cultura;
- um produtor cinematográfico;
- um distribuidor cinematográfico;
- um exibidor cinematográfico;
- um diretor cinematográfico;
- um intérprete cinematográfico;
- um técnico cinematográfico;
- quatro críticos cinematográficos;
- duas personalidades de reconhecido saber cinematográfico.

Dessa forma, o Adicional de Qualidade, conforme regulamentado pelo INC, era um mecanismo seletivo. Por um lado, a própria composição do júri procura formar uma ampla representação dos mais diversos perfis que integram a cadeia cinematográfica, de representantes do Governo a representantes dos técnicos e críticos cinematográficos. No entanto, ainda que sua composição seja variada, ela não esconde o caráter subjetivo da premiação, já que cada representante seleciona os filmes premiados segundo um critério próprio, particular, sem parâmetros previamente definidos.

Já a regulamentação realizada pela ANCINE transforma o adicional de qualidade num mecanismo automático. Ao invés da constituição de um júri que analisa o mérito das obras inscritas, criou-se uma metodologia de pontuação das obras segundo sua participação ou premiação em festivais nacionais e internacionais. Ou seja, introduzindo parâmetros quantitativos.

O primeiro edital do PIQCB foi em 2006, a partir da publicação da Instrução Normativa n° 56, de 25 de setembro de 2006. Diferentemente do Prêmio Adicional de Renda, o PIQCB não tinha previsão legal direta na MP 2228-1/01.

A Instrução Normativa ANCINE 56/06 prevê a pontuação das obras segundo uma classificação dos festivais em quatro classes: Classificação Especial, “A”, “B” e “C”. A obra premiada como melhor filme ou diretor pontuava com 4 pontos caso o festival estivesse inserido na Classificação Especial. A pontuação era decrescente até a Classificação “C”, em que a obra premiada nesses festivais recebia 1 ponto. Caso a obra fosse selecionada para participar da principal mostra competitiva desses festivais mas não fosse premiada como melhor filme ou direção, a obra selecionada recebia a metade da pontuação. No entanto, para

os festivais da Classificação Especial, a obra selecionada para qualquer uma de suas mostras, ainda que não seja a principal competitiva, adquiria o direito à metade da pontuação.

Por outro lado, a pontuação não implica numa metodologia de cálculo do prêmio, mas apenas serve para selecionar os projetos com maior pontuação. Estes projetos não serão premiados, na mesma lógica que o PAR, proporcionalmente à sua pontuação, mas recebem como prêmio o mesmo valor fixo, independentemente de sua pontuação. No caso do primeiro edital do PAR, em 2006, foram 10 os projetos contemplados no valor de R$ 100 mil. De forma análoga ao PAR, o prêmio deve ser necessariamente reinvestido num projeto futuro da empresa produtora. No caso do PIQCB, o projeto deve ser necessariamente de desenvolvimento de obra cinematográfica de longa-metragem, não podendo ser direcionado para um projeto já em produção.

Dessa forma, a regulamentação do PIQCB pela ANCINE buscou a introdução de parâmetros quantitativos para um prêmio de mérito artístico, optando por uma via alternativa à formação de um júri para a seleção dos projetos. Essa escolha tem uma íntima relação com a própria lógica das leis de incentivo, em que o Estado não escolhe diretamente os projetos que receberão os recursos mediante a formação de uma Comissão, mas pulveriza o aporte de recursos pelos agentes de mercado. No caso dos filmes de mérito artístico, pareceu lógico que esses agentes fossem os festivais, que permanecem como os principais condutores de um "mercado de valoração artística" de uma obra cinematográfica. Da mesma forma, o Estado opta por não assumir o ônus de escolher uma comissão.

No entanto, a busca por um critério de mensuração estável é apenas aparente, já que a seleção ou a premiação de uma obra em festivais é em si um critério subjetivo, decidido através da formação de um júri. Dessa forma, o principal impacto da metodologia de premiação do PIQCB é a de descentralizar as decisões: ao invés de formar um único júri para decidir os filmes contemplados, o critério pulveriza essa decisão entre várias comissões, formadas por jurados ou curadores. Se de um lado essa pulverização reduz o risco de clientelismo na escolha dos projetos, por outro torna mais difuso o critério de premiação.

A suposta neutralidade do Estado na escolha das obras premiadas, ao inserir um mecanismo automático e um critério quantitativo, torna-se ainda mais relativa quando se leva em conta que a própria escolha de quais festivais integrarão cada uma das classificações propostas reflete um certo direcionamento para que festivais os realizadores brasileiros devem procurar se inserir no sentido de promover a repercussão artística do cinema brasileiro. Vejamos portanto o perfil dos festivais que fazem parte de cada classificação.

Segundo a Instrução Normativa ANCINE 56/06, a Classificação Especial é composta por apenas quatro festivais, todos internacionais: Cannes, Berlim, Veneza, e Oscar. A participação do Oscar é curiosa, já que não se trata de um festival ou de uma mostra de filmes, e sim de uma premiação. Ainda, é preciso observar que se trata da única premiação contida na lista de eventos elegíveis. Outras premiações importantes, como, por exemplo, o Globo de Ouro, não estão incluídas. No caso brasileiro, eventos como o Grande Prêmio do Cinema Brasileiro, que seguem o mesmo modelo do Oscar, com premiação em categorias, não foram considerados.

As demais classificações combinam festivais nacionais ou internacionais. No entanto, os critérios que definem se um festival é classificado como "A", "B" ou "C" não são homogêneos, mas resultam da combinação de outras variáveis. Por exemplo, na categoria "A" foram contemplados os principais festivais brasileiros mas também festivais dedicados a gêneros, como o É Tudo Verdade e o Anima Mundi, exclusivos para documentários e animações, respectivamente. No caso dos festivais internacionais, existem tanto festivais internacionais de grande tradição quanto reveladores de jovens talentos ou de um cinema mais afeito a investigações de linguagem, como Rotterdam e Locarno, assim como outros festivais que privilegiam produções mais comerciais, como Sundance ou Toronto. Além disso, a classificação dos festivais nitidamente levou em conta não somente fatores comerciais ou artísticos, mas também fatores políticos, relacionados a uma visão estratégica da ANCINE em estimular a presença da cinematografia brasileira dentro um cinema latino-americano. Por isso, festivais como os de Havana (Cuba), Cartagena (Colômbia) e Guadalajara (México) foram enquadrados na classificação "A", embora tenham uma repercussão no plano internacional mais reduzida que os festivais anteriormente citados.

Dessa forma, ainda que de forma indireta, o Estado acaba por induzir um direcionamento, através da escolha dos festivais que comporão cada uma das classificações. É possível ver uma combinação de fatores artísticos, comerciais e políticos que definem essas escolhas. Se a pulverização das comissões reduz a possibilidade de favorecimento, em última instância ela apenas multiplica e diversifica os lobbies e as pressões, inevitavelmente presentes em cada uma dessas comissões.

Por fim, cabe analisar o impacto da premiação. O valor reduzido do prêmio (R$1 milhão no edital de 2006) se tornou ainda mais pulverizado com a decisão de premiar 10 filmes com o valor de R$100 mil. Com isso, estipulou-se que o prêmio deve necessariamente ser reinvestido num projeto de desenvolvimento da empresa produtora. A fragmentação de um

montante pequeno torna o prêmio essencialmente assistencialista, contribuindo pouco para a efetiva alavancagem do próximo projeto desse diretor ou da produtora.

A análise dos resultados mostra a pouca eficiência da aplicação dos recursos do prêmio. Considerando as 27 obras contempladas pelo PIQCB nos editais de 2006 e 2007, a maior parte dessas obras (15 entre 27) permaneceu na etapa de desenvolvimento, não conseguindo captar recursos adicionais para a continuidade de realização do projeto. Em 2010, isto é, entre três e quatro anos após a premiação, menos de 20% dos projetos conseguiram ser concluídos.

Tabela 18 – Etapa de Produção das Obras com Recursos Destinados do PIQCB

	PIQCB 2006		PIQCB 2007		Total PIQCB 2006/2007	
Status*	Obras	%	Obras	%	Obras	%
Em desenvolvimento	10	55,6%	5	55,6%	15	55,6%
Em produção	3	16,7%	2	22,2%	5	18,5%
Em finalização	1	5,6%	1	11,1%	2	7,4%
Finalizada	4	22,2%	1	11,1%	5	18,5%
Total Obras	**18**	**100,0%**	**9**	**100,0%**	**27**	**100,0%**

* Etapa de realização da obra a que foram destinados os recursos do PAR, atualizada em 30/06/2010.

Em desenvolvimento: obras que não entraram em fase de pré-produção, sem recursos adicionais além do PIQCB.

Em produção: obras em pelo menos pré-produção, com captação de recursos suplementares aos do PIQCB.

Em finalização: obras com etapas de filmagem concluídas, em etapa de pós-produção.

5.2 LEI Nº 11.437/06

A Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, foi o primeiro arcabouço legal aprovado pela nova diretoria da ANCINE, comandada por Manoel Rangel, em substituição a Gustavo Dahl. Os principais artigos da Lei dispõem sobre a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que se consistiu na primeira tentativa programática de o Estado aportar recursos no setor audiovisual para além do modelo de mecanismos indiretos, baseados em renúncia fiscal. No entanto, a Lei não altera o cenário da captação de recursos por meio dos mecanismos tradicionais. Ao contrário, ela o intensifica, já que outros artigos da Lei 11.437/06 modificam a Lei do Audiovisual, criando novos mecanismos de incentivo, sejam os Art. 1º-A e 3º-A da

Lei do Audiovisual. Dessa forma, o FSA é criado não como substituição do modelo de incentivos fiscais, mas sim em complemento a ele.

O primeiro arcabouço legal aprovado pela nova gestão da ANCINE tem um perfil nitidamente industrialista, privilegiando projetos com um maior perfil comercial, como é possível inferir pelas características dos parâmetros de pontuação das obras inscritas ao Fundo. De outro lado, a criação de novos mecanismos de incentivo evidencia a estratégia de não promover reformas estruturantes no já esgotado modelo de incentivos fiscais, mas, ao contrário, aprofundar a lógica desse modelo, aumentando o percentual de dedução fiscal e criando novos mecanismos de renúncia fiscal.

Novamente, o que nos interessa apontar aqui é para as contradições do apoio do Estado às produções cinematográficas. De um lado, a criação de novos mecanismos sem corrigir as distorções dos mecanismos existentes, mas aprofundando-as, aumentando a extensão dos projetos que podem ser enquadrados e os percentuais de dedução fiscal no caso do Art. 1º-A da Lei do Audiovisual e dos FUNCINES. Ou ainda, criando o Art. 3º-A nos mesmos moldes do Art. 3º da Lei do Audiovisual, sem promover uma reavaliação de alguns critérios deste mecanismo, como, por exemplo, a divisão dos direitos patrimoniais.

De outro lado, se a criação do Fundo Setorial do Audiovisual foi baseada em uma lógica essencialmente industrialista, os resultados das primeiras linhas do FSA comprovaram a oscilação de perfil do Fundo: uma indefinição entre projetos de apelo nitidamente comercial e projetos com um perfil essencialmente autoral, ou de investigação de linguagem.

5.2.1 Mudanças nos mecanismos de incentivo fiscais

A Lei 11.437/06 promoveu mudanças nos mecanismos de incentivo baseados em renúncia fiscal, diretamente voltados para a produção audiovisual. Foi a primeira alteração da legislação audiovisual realizada a partir da nova gestão do Ministério da Cultura, nomeada pelo Governo Lula. No entanto, as alterações promovidas por essa lei não foram mudanças programáticas, corrigindo as visíveis distorções já identificadas após mais de uma década em vigor. Ou seja, ao invés de corrigir os rumos desenhados pela política de incentivo fiscal, reavaliando os caminhos tomados a partir de uma análise dos pontos mal sucedidos, o novo Governo não enfrentou a necessidade de promover alterações substanciais nos mecanismos de incentivo, de modo a defender uma participação mais ativa do Estado na escolha dos projetos

incentivados. Ao contrário, as mudanças simplesmente contribuíram para aprofundar as distorções.

De um lado, houve a renovação do prazo de vigência de alguns mecanismos, como o Art. 1º da Lei do Audiovisual e os FUNCINES. A Lei do Audiovisual foi criada em 1993 prevendo a vigência temporária desse mecanismo de incentivo fiscal, por um período de dez anos. De fato, toda a lógica da criação dos incentivos fiscais pressupunha que, após um período determinado, as empresas produtoras pudessem se capitalizar e estabelecer relações sólidas com os investidores privados, de forma a não mais necessitar do incentivo fiscal para viabilizar seus projetos audiovisuais.

No entanto, como vimos, a desejada autossustentabilidade do setor esteve longe de se atingir em 2003, perto do fim do prazo de vigência do incentivo fiscal. No ato de criação da ANCINE, ainda em 2001, o Art. 50 da MP 2228-1/01 já havia prorrogado o prazo de vigência da Lei do Audiovisual até 2006.

> *Art. 50. As deduções previstas no art. 1º da Lei nº 8.685, de 1993, ficam prorrogadas até o exercício de 2006 inclusive, devendo os projetos a serem beneficiados por estes incentivos ser previamente aprovados pela ANCINE.*

Ao invés de se promover mudanças substanciais no modelo de incentivo fiscal, investigando os motivos pelos quais seu objetivo esteve longe de ser alcançado, preferiu-se a saída mais cômoda: a simples renovação do incentivo sem alterações por mais cinco anos.

Em 2006, novamente a vigência da Lei do Audiovisual esteve próxima de seu fim. E da mesma forma a solução encontrada foi prorrogar o prazo do incentivo por mais cinco anos. Dessa forma, a Lei 11.437/06 ratifica a mudança já proposta pela Lei nº 11.329, de 25 de julho de 2006, substituindo o Art.50 da MP 2228, para prorrogar o prazo de vigência do Art. 1º da Lei do Audiovisual para 2010, introduzindo a alteração no próprio corpo da Lei.

> *Art. 8º A Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:*
> *"Art. 1º Até o exercício fiscal de 2010, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de cotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que estes investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei, e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, e os projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, na forma do regulamento.*

Em 2010, no apagar das luzes do Governo Lula, a Lei nº 12.375, de 30 de dezembro de 2010, prorrogou novamente o prazo de captação do Art. 1º da Lei do Audiovisual até o exercício fiscal de 2016, sem nenhuma alteração.

Da mesma forma, houve a prorrogação do prazo de vigência dos FUNCINES, só que estes ficariam vigentes até 2016, e não até 2010 como o previsto no Art. 1º da Lei do Audiovisual. No entanto, as alterações realizadas para os FUNCINES não se restringiram a esse ponto. Em primeiro lugar, houve um aumento do percentual de dedução fiscal por parte do investidor que aporta recursos através do mecanismo. O §3º do Art. 45 da MP 2228-1/01 previa um escalonamento decrescente no percentual de dedução: 100% entre 2002 e 2005; 50% entre 2006 e 2008; e 25% em 2009 e 2010. A Lei 11.437/06 acabou com o escalonamento, prevendo uma dedução fiscal de 100% até 2016.

Além disso, houve uma ampliação no tipo de investidor habilitado a aportar recursos: a Lei 11.437/06 permitiu que não só pessoas jurídicas mas também pessoas físicas pudessem se beneficiar da dedução fiscal de 100%, limitada a 6% de seu imposto de renda, de forma análoga à Lei do Audiovisual e Rouanet.

Assim como ocorreu na crise do final de década de noventa, há a equivocada percepção do Governo que, para atrair investimentos que desenvolvam a indústria cinematográfica brasileira, é necessário elevar o percentual de dedução fiscal. No fundo, se de fato essa afirmativa não deixa de ser verdadeira, trata-se na verdade de uma solução provisória, atraindo investimentos a curto prazo, estimulados primordialmente pelo benefício fiscal, e não por uma relação mais duradoura com a produção audiovisual. A longo prazo, essa estratégia aprofunda a dependência dos recursos estatais e reduz o nível de participação privada com recursos não-incentivados.

Em última instância, o aumento do percentual de dedução para 100% foi a verdadeira motivação para a criação do Art 1º-A da Lei do Audiovisual. Novamente, um fator crucial para a criação do mecanismo foi a iminência do término do prazo de vigência da Lei Rouanet para certos tipos de projeto audiovisual. Vejamos o Art. 52 da MP 2228-1/01:

> *Art. 52. A partir de 1º de janeiro de 2007, a alínea "a" do inciso II do Art. 3º da Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, passará a vigorar com a seguinte redação:*
> *"a) produção de discos, vídeos, obras cinematográficas de curta e média metragem e filmes documentais, preservação do acervo cinematográfico bem assim de outras obras de reprodução videofonográfica de caráter cultural;" (NR)*

O Art. 3º da Lei Rouanet dispõe sobre os tipos de projetos que podem ser enquadrados para o incentivo fiscal. Dessa forma, a alínea *a)* descreve todos os projetos exequíveis a partir

de 2007. Assim, os longas-metragens dos gêneros ficção ou animação e as obras seriadas não estariam mais aptos a captar recursos pela Lei Rouanet, já que não estão incluídos no âmbito dos projetos cobertos pelo mecanismo. Os longas-metragens documentais permaneceriam cobertos pela Lei Rouanet, já que o texto abrange os "filmes documentais", apesar da imprecisão do termo "filmes".

Como a Petrobras, a principal incentivadora de filmes de longa-metragem de ficção brasileiros, aportava seus recursos através do mecanismo, havia a possibilidade de que a entrada em vigor da nova redação da Lei Rouanet prejudicasse o fluxo de investimentos realizado pela estatal.

Desse modo, ao invés de simplesmente renovar o mecanismo, prorrogando o prazo da alteração de janeiro de 2007 para um prazo posterior, como foi a solução encontrada tanto no caso do Art. 1º da Lei do Audiovisual quanto no dos FUNCINES, foi proposta uma alteração mais substancial: a criação de um novo mecanismo de incentivo, o Art. 1º-A da Lei do Audiovisual.

O Art. 1º-A funciona de forma bastante similar à Lei Rouanet, mas exclusivamente mediante patrocínio, retirando a possibilidade de doações, e ampliando o prazo de dedução até o exercício de 2016. Além disso, o Art. 1º-A amplia o leque de projetos audiovisuais que podem ser enquadrados pelo mecanismo:

> *"Art. 1º-A. Até o ano-calendário de 2016, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, do imposto de renda devido apurado:*
> *(...)*
> *§ 4º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira poderão ser credenciados pela Ancine para fruição dos incentivos fiscais de que trata o caput deste artigo, na forma do regulamento."*

Quanto aos projetos que podem ser enquadrados pelo mecanismo, a comparação entre o caput do Art. 1º-A e seu *§4º* gerou uma enorme controvérsia. A expressão utilizada no caput é "produção de obras cinematográficas", excluindo, portanto, as obras videofonográficas, como séries, telefilmes e minisséries, além de todos os demais tipos de projetos que não sejam o de produção (como distribuição, difusão, etc.), previstos pela Lei Rouanet. Por outro lado, o *§4º* oferece uma possibilidade de enquadramento bastante ampla, chegando a explicitamente listar outros tipos de projetos, como os de "*difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica"*.

Esse impasse só foi dirimido com o Decreto nº 6.304, de 12 de dezembro de 2007, que regulamentou os novos mecanismos. O Art. 5º, I, do Decreto lista os tipos de obras que podem ser enquadrados pelo mecanismo, esclarecendo que podem ser apresentados projetos de produção de obra audiovisual brasileira, e não exclusivamente projetos de obra cinematográfica.

> *Art. 5º Até o ano-calendário de 2016, inclusive, o contribuinte poderá deduzir do imposto sobre a renda devido as quantias referentes a patrocínio a projeto previamente aprovado pela ANCINE para:*
> *I - a produção de obra audiovisual brasileira de produção independente; e*
> *II - projetos específicos da área audiovisual de difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica, cujo projeto tenha sido apresentado por empresa brasileira.*

Para que nenhuma dúvida ainda restasse, a Instrução Normativa n° 59, de 13 de março de 2007, modificou a Instrução Normativa n° 22, que regulamenta a apresentação de projetos para captação de recursos incentivados na ANCINE da seguinte forma:

> *Art. 2º - Esta Instrução Normativa tem o objetivo de regulamentar a elaboração e a apresentação de projetos de obras audiovisuais a serem realizados com a utilização dos incentivos criados pelas Leis nºs. 8.313/91, 8.685/93, 10.179/01 e pelo inciso X do art. 39 da Medida Provisória nº. 2.228-1, de 06.09.01, e a análise, aprovação, acompanhamento da execução de tais projetos pela ANCINE, a seguir elencados:*
> *(...)*
> *VII - quanto ao incentivo constante do art. 1ºA da Lei nº. 8.685/93, de 20 de julho de 1993, para produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, nos seguintes formatos:*
> *a) longa, média e curta-metragem;*
> *b) telefilme;*
> *c) minissérie;*
> *d) obra seriada;*
> *e) Programa para televisão de caráter educativo e cultural.*

Dessa forma, a principal diferença do Art. 1º-A da Lei do Audiovisual em relação à Lei Rouanet se refere ao percentual de dedução para o patrocinador dos valores aportados. Em relação ao longa-metragem de ficção, já vimos que esse tipo de obra se enquadrava na Lei Rouanet no Artigo 25, apresentando, portanto, percentual de dedução inferior a 100%, dependendo da natureza jurídica do incentivador (pessoa jurídica ou física) e do tipo de aporte (doação ou patrocínio), além de permitir o lançamento dos valores como despesa operacional. No Art. 1º-A da Lei do Audiovisual, a dedução é de 100% sem despesa operacional. Ou seja, houve o aumento do benefício fiscal para o incentivador.

Essa mudança, que teve como objetivo o aumento de recursos captados pelo mecanismo, pode, no entanto, provocar outros tipos de distorções não previstas. Vimos que a

Lei Rouanet se dividia em dois mecanismos de incentivo fiscal – Art. 18 e Art. 25 – de modo que o aporte de recursos em projetos com maior possibilidade de retorno comercial recebe uma dedução fiscal inferior a 100%, visando estimular a participação do setor privado por meio de recursos não incentivados. O Art. 1º-A uniformizou a dedução fiscal em 100% para todos os tipos de projeto audiovisual, rompendo a lógica da dissociação da Lei Rouanet em dois mecanismos. Em termos comparativos, essa lógica pode contribuir para dificultar a captação para projetos audiovisuais de caráter menos comercial, já que o patrocinador privado a princípio escolherá projetos com maior retorno, isto é, maior possibilidade de exposição da sua marca patrocinadora. Além disso, a indistinção entre a natureza das obras audiovisuais pode gerar outros tipos de distorção: mesmo projetos de obras para televisão, como as minisséries ficcionais, podem ser enquadradas pelo mecanismo com dedução fiscal de 100% para o patrocinador. Como a televisão notadamente oferece uma exposição em veículo de massa para a empresa patrocinadora, há o risco de os recursos serem transferidos não só de outros tipos de projeto audiovisual (mesmo as obras cinematográficas, cujo prazo de conclusão é sempre dilatado e a repercussão, incerta) mas também de outras atividades culturais, como a dança ou as artes plásticas, também abrangidas pela Lei Rouanet.

Por outro lado, projetos audiovisuais continuaram a poder ser enquadrados na Lei Rouanet, já que esta permaneceu em vigor, ainda que com a nova redação disposta no Art. 3º, a). Ou seja, a criação do Art. 1º-A não substituiu a Lei Rouanet, mas simplesmente ofereceu uma nova alternativa para a captação de recursos. Dessa forma, a ampla possibilidade de enquadramento criada pelo Art. 1º-A da Lei do Audiovisual gerou uma sobreposição entre os mecanismos. Por exemplo, as obras de curta e média metragem podem ser enquadradas tanto no Art. 18 da Lei Rouanet quanto no Art. 1º-A da Lei do Audiovisual, com as mesmas características e os mesmos percentuais de dedução para o incentivador (100% sem despesa operacional). Essa sobreposição causa uma grande confusão entre as atribuições de cada órgão gestor, já que, no primeiro caso, o projeto é aprovado para captação de recursos e acompanhado pela Secretaria do Audiovisual, enquanto, no segundo caso, a aprovação e o acompanhamento são realizados pela ANCINE, gerando uma sobreposição de atribuições entre os órgãos e rompendo a lógica definida pelo Decreto 4.456/02.

Por fim, a Lei 11.437/06 estabeleceu a criação de um novo mecanismo de incentivo: o Art. 3º-A da Lei do Audiovisual. Seu funcionamento é análogo ao Art. 3º da Lei do Audiovisual, estendendo o benefício às remessas ou aos créditos para o exterior relativos à aquisição de direitos de programação estrangeira nas televisões, sejam as programadoras

nacionais ou estrangeiras dos canais de televisão por assinatura, sejam as emissoras de radiodifusão.

A criação desse mecanismo levou em conta que o imposto de renda pago em decorrência das remessas realizadas por esses agentes não poderiam se utilizar do benefício disposto no Art. 3º da Lei do Audiovisual. Esse fato ocorre porque o fato gerador do imposto de renda que incide sobre essas atividades possui uma fonte fiscal diferente, segundo o Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999, que regulamenta a tributação do imposto sobre a renda. Enquanto as obras cinematográficas estariam enquadradas no Art. 706 do Decreto nº 3.000/99, sujeitas à alíquota de 25%, o Art.709 do mesmo Decreto permite o enquadramento para as transmissões de televisão.

> *Art. 709. Estão sujeitas à incidência do imposto na fonte, à alíquota de quinze por cento, as importâncias pagas, creditadas, entregues, empregadas ou remetidas para o exterior pela aquisição ou pela remuneração, a qualquer título, de qualquer forma de direito, inclusive a transmissão, por meio de rádio ou televisão ou por qualquer outro meio, de quaisquer filmes ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira (Lei nº 9.430, de 1996, art. 72).*

Dessa forma, enquanto o imposto de renda devido segundo os fatos geradores listados no Art.706 pode sofrer dedução conforme o previsto no Art. 3º da Lei do Audiovisual, o imposto de renda relativo ao Art.709 pode ser deduzido tendo como referência o Art. 3º-A da Lei do Audiovisual. Ou seja, as remessas para o exterior relativas à exploração comercial de obras audiovisuais estrangeiras exibidas nos segmentos de mercado salas de exibição e vídeo doméstico se enquadram no Art. 706 do Decreto 3000/99, podendo se beneficiar do Art. 3º da Lei do Audiovisual. Já as remessas relativas a todo o tipo de obras audiovisuais estrangeiras exibidas na televisão, inclusive transmissões ao vivo e competições esportivas, são cobertas pelo Art. 709 do Decreto 3000/99, com a possibilidade da opção do Art. 3º-A da Lei do Audiovisual.

Dada a diferença no tipo de agente beneficiário do mecanismo, a operacionalização do Art. 3º-A seguiu praticamente sem mudanças o mesmo modo de funcionamento do Art. 3º. Da mesma forma, a empresa investidora possui a opção de se beneficiar do mecanismo, tendo um prazo de 180 dias desde o depósito na conta de recolhimento para destinar os recursos para um projeto audiovisual de produção independente, que deve ser previamente aprovado pela ANCINE. Em decorrência disso, o investidor se torna co-produtor do projeto audiovisual.

Portanto, a regulamentação do Art. 3º-A seguiu a do Art. 3º, com os mesmos pontos positivos e negativos. Ao operacionalizar o mecanismo, a ANCINE não enfrentou as questões

mais delicadas na relação entre os investidores e os produtores independentes na formalização dos contratos de co-produção, relativos à extensão dos direitos, acordos comerciais, inclusive de exclusividade, indefinição de duração de contrato e territórios cobertos, impossibilidade de os direitos retornarem à produtora, entre outros. As relações entre ambas as partes permaneceram sem nenhum tipo de parâmetro regulatório que pudesse coibir práticas predatórias ou que defendesse o equilíbrio na relação entre os agentes, especialmente os produtores independentes que, na dependência do recebimento dos recursos, tornam-se o elo mais frágil na negociação com programadoras e emissoras de televisão, que possuem uma estrutura financeira naturalmente muito mais robusta.

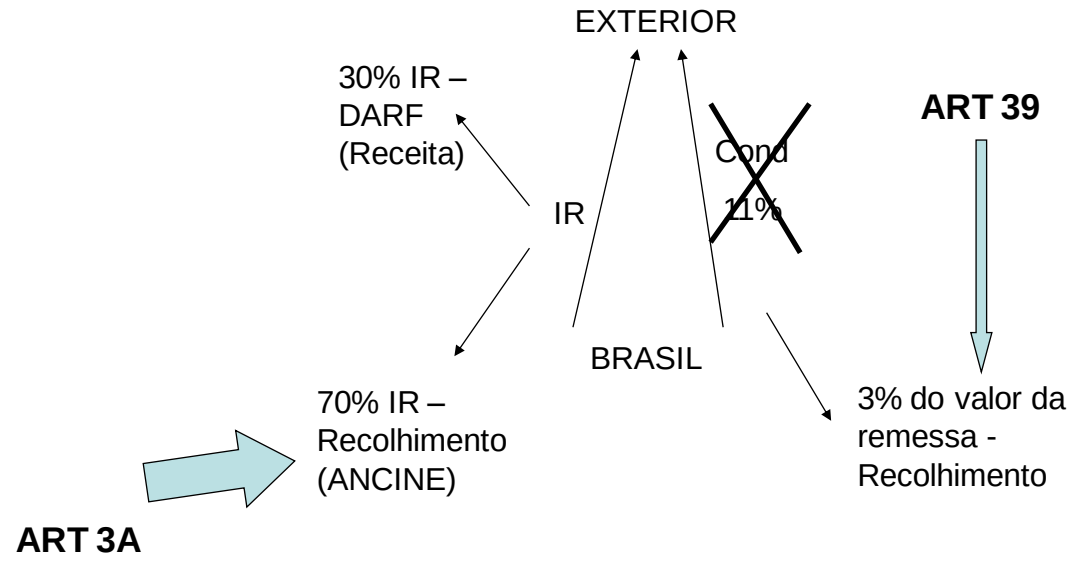
A implementação do Art. 3º-A da Lei do Audiovisual provocou um impacto específico nas programadoras estrangeiras de TV por assinatura, tendo em vista a possibilidade de complementação de recursos incentivados já previstos pelo Art.39, X, MP 2228-1/01. De um lado, as programadoras nacionais de TV por assinatura defenderam a criação do mecanismo como forma de contrapeso ao incentivo previsto pelo Art. 39, exclusivo para as programadoras estrangeiras.

Esse argumento possui uma analogia com a posição das distribuidoras independentes em relação ao Art. 3º da Lei do Audiovisual, que possibilita às empresas estrangeiras uma vantagem comparativa na contratação de projetos com maior potencial comercial, já que se beneficiam de dedução fiscal. No entanto, diferentemente do Art. 3º, é preciso observar que os recursos do Art. 39 não se tratam propriamente de um desconto em relação ao imposto de renda devido pela empresa, mas simplesmente um valor adicional, já que, mesmo realizando a opção pelo mecanismo, a programadora estrangeira precisa recolher o imposto de renda integralmente.

Por outro lado, as programadoras nacionais retrucam que, ao recolher o correspondente aos 3% do valor da remessa, os canais estão isentos do pagamento da CONDECINE Título, conforme previsto no Art. 39, IX, da MP 2228-1/01, que, por sua vez, é devido pelas programadoras nacionais. No entanto, se compararmos os valores recolhidos pelo Art. 39, X, da MP 2228-1/01 com os valores da CONDECINE Título pagos pelos canais de TV por assinatura, verificaremos que, em média, estes são inferiores àqueles.

Ainda assim, as programadoras estrangeiras podem multiplicar em mais de três vezes o valor investido em obras audiovisuais de produção independente através do Art. 39, caso realizem a opção pelo Art. 3º-A da Lei do Audiovisual. Isto se verifica porque, para esses agentes, existe a possibilidade da opção conjunta entre os dois mecanismos de incentivo.

Figura 1 – Modelo Esquemático – Opção Conjunta – Art. 39 MP 2228-1 e Art. 3º-A da Lei do Audiovisual



Matematicamente, temos:

Art. 39 MP 2228-1/01 → 3% do valor da remessa
Art. 3º-A da Lei do Audiovisual → 70% do IR (15% do valor da remessa) = 10,5% do valor da remessa
Opção Conjunta (Art.39 e Art. 3º-A) = 13,5% do valor da remessa

Ou seja, os valores recolhidos com a opção conjunta são 4,5 vezes maiores que os valores recolhidos exclusivamente com a opção do Art. 39, X, da MP 2228-1/01 (3% do valor da remessa).

No caso da opção conjunta, os recursos são destinados a contas de recolhimento diferenciadas: 3% do valor da remessa são depositados numa conta de recolhimento relativa ao Art. 39, enquanto 10,5% do valor da remessa são transferidos para uma outra conta de recolhimento, relativa ao Art. 3º-A, ainda que ambas as contas sejam de titularidade da mesma empresa. Essa distinção é necessária, já que os prazos para a destinação dos recursos permanecem diferenciados (270 dias para o Art. 39 e 180 dias para o Art. 3º-A).

Dessa forma, o Art. 3º-A utiliza a estrutura-base vigente nos Art. 3º da Lei do Audiovisual e Art. 39, X, da MP 2228-1/01, cujos resultados em termos de ocupação do mercado foram positivos, ampliando sua possibilidade de utilização para outros agentes, incluindo os programadores nacionais de TV por assinatura e as empresas de radiodifusão,

além de quase quintuplicar os recursos já utilizados pelos programadores estrangeiros de TV por assinatura através do Art. 39, X, da MP 2228-1/01.

Em relação aos radiodifusores, abre-se uma possibilidade de inserção da produção independente na grade dos canais, dominados pela produção própria. O impacto dessa produção ainda deve ser averiguado, já que o primeiro projeto a utilizar o mecanismo foi realizado apenas em dezembro de 2009. Trata-se da minissérie Uns Braços, adaptação de conto de Machado de Assis, veiculado pela Rede Record. Em seu primeiro ano de funcionamento, o recolhimento do Art. 3º-A foi de R$ 14,7 milhões[50], um montante ainda bastante abaixo de seu potencial de recolhimento.

De qualquer forma, a implementação de um novo mecanismo de incentivo – o Art. 3º-A da Lei do Audiovisual – seguiu uma política de cunho essencialmente industrialista, em que a decisão de investir vem das próprias empresas que compõem o mercado audiovisual. Sua forma de implementação manteve as mesmas matizes operacionais do Art. 3º da Lei do Audiovisual e do Art. 39, X, da MP 2228-1/01, isto é, sem nenhum aparato regulatório que oferecesse condições menos desiguais de negociação para as empresas produtoras, perpetuando as mesmas distorções do mecanismo de origem que inspirou a sua criação.

5.2.2 O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), criado pela Lei nº 11.437/06 e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, representa um novo momento na formulação das políticas públicas para o setor audiovisual. Nas seções anteriores, vimos que, em termos das políticas para o setor cinematográfico, o novo Governo promoveu apenas alterações pontuais, que mantiveram a estrutura do modelo de incentivo indireto criado pelo Governo anterior. De outro lado, criou mecanismos automáticos (o PAR e o PIQCB) que, na verdade, são reedições de antigas modalidades, cujo impacto no setor cinematográfico é acessório, já que os valores empreendidos são pouco expressivos.

No entanto, o FSA aponta para uma nova estrutura programática de estímulo ao desenvolvimento do setor audiovisual. Trata-se de um novo mecanismo seletivo, mas, diferentemente do modelo das leis de incentivo, em que a participação do Estado é indireta,

[50] http://www.ancine.gov.br/oca/rel_relfinanceiros.htm. Acessado em 15/06/2010.

por meio de renúncia fiscal, através do FSA, o Estado assume o controle direto das políticas públicas, ao estabelecer linhas de ação e selecionar diretamente os projetos selecionados. Mas mais do que meramente representar uma nova metodologia de seleção de projetos audiovisuais, em que o Estado recupera o seu poder de decisão, do qual simplesmente abdicou no modelo anterior, através do FSA há a proposição de uma nova estrutura programática, que visa ao desenvolvimento articulado e integrado do cinema e do audiovisual brasileiro, estimulando toda a cadeia produtiva, por meio dos diferentes segmentos de mercado.

Assim, trata-se de um passo significativo na direção de uma participação mais efetiva do Estado na condução das políticas públicas para o setor audiovisual, por dois aspectos principais:

De um lado, os recursos do FSA são alocados segundo linhas de ação específicas, segundo uma lógica programática, que prioriza determinados segmentos em que o investimento é considerado mais urgente ou crônico. Ao contrário do modelo das leis de incentivo, que se voltava essencialmente para o apoio a projetos, escolhidos individualmente segundo os critérios particulares definidos pelos próprios agentes de mercado, o FSA tem seus recursos direcionados a programas, segundo a identificação de gargalos ou de segmentos prioritários.

De outro lado, a seleção dos projetos a serem incentivados não parte da iniciativa exclusiva dos agentes de mercado, que individualmente definem os seus próprios critérios de seleção. No FSA, a escolha dos projetos é realizada diretamente pelo próprio Estado, através de comissões compostas por servidores públicos dos órgãos governamentais envolvidos na gestão do FSA. Como o FSA é um mecanismo seletivo, inevitavelmente os critérios de escolha envolvem questões de mérito relativas aos projetos. Ou seja, enquanto nas leis de incentivo, o envolvimento do Estado se limitava aos aspectos formais (contrato social da empresa, regularidade fiscal, etc.), no FSA o Estado entra na questão do mérito.

Desse modo, a participação do mercado, tanto na definição dos critérios de escolha quanto na seleção em si dos projetos incentivados, se reduz visivelmente. O Estado deixa de adotar uma "política neutra" para assumir uma postura mais ativa, definindo linhas de ação prioritárias e selecionando diretamente os projetos através de uma análise de mérito sobre os projetos inscritos, formando uma comissão composta por servidores públicos concursados.

No entanto, existe uma participação dos agentes de mercado, ainda que indireta, na formulação das linhas prioritárias e na própria escolha dos projetos a serem selecionados. Esta participação pode ser vista através da representação do Comitê Gestor do FSA, criado com a finalidade de definir as diretrizes e o plano anual de investimentos, acompanhar a

implementação das ações e avaliar anualmente os resultados alcançados pelo FSA. Sua composição é de seis membros:

- dois representantes do Ministério da Cultura;
- um representante da ANCINE;
- um representante de instituição financeira credenciada pelo Comitê Gestor; e
- dois representantes do setor de audiovisual.

Portanto, através de dois representantes, os agentes de mercado podem contribuir para a formulação das políticas públicas estabelecidas pelo FSA, priorizando determinadas linhas de ação e acompanhando sua efetiva implementação. O Comitê Gestor possui uma lógica similar ao Conselho Superior de Cinema, com a diferença de que, ao contrário deste último, a participação privada no Comitê não é paritária, mas de 1/3: são dois representantes privados e quatro de órgãos estatais. Ou seja, a contribuição privada às políticas desenvolvidas pelo FSA é claramente minoritária.

Ainda, a seleção dos projetos incentivados pelo FSA é realizada por servidores públicos concursados, através de uma comissão formada por servidores da ANCINE e da FINEP (instituição financeira credenciada pelo FSA). A escolha do perfil dos profissionais envolvidos na seleção dos projetos parece se basear numa tentativa de reduzir ao máximo as possibilidades de clientelismo e de favorecimento político: de um lado, afastando agentes do mercado audiovisual, que, por interesses de acordos profissionais prévios, poderiam favorecer determinados projetos; e, de outro, incluindo apenas servidores públicos concursados, que teriam maior autonomia para selecionar os projetos sem sofrer pressões ou influências dos dirigentes dos órgãos públicos.

No entanto, a busca dessa suposta neutralidade da comissão selecionadora poderia ter um aspecto negativo, já que os servidores públicos naturalmente possuem um contato apenas indireto com as atividades do mercado, não possuindo conhecimentos específicos sobre certos aspectos técnicos ou estando desatualizados sobre recentes transformações, sendo menos capacitados a tomar decisões mais eficientes sobre a natureza dos projetos audiovisuais do que os agentes de mercado. Para atenuar essa defasagem, os servidores são instruídos com pareceres técnicos para subsidiar suas decisões, realizados por agentes de mercado, denominados de "consultores externos". No entanto, ainda assim, os servidores públicos que compõem a comissão possuem total autonomia para efetivar suas escolhas, considerando os

pareceres técnicos como meros elementos acessórios mas não necessariamente determinantes nas suas escolhas finais.

Outro elemento fundamental que distingue o FSA como inaugurador de uma nova relação entre o Estado e as empresas proponentes é o estabelecimento de diferentes modalidades previstas para o aporte de recursos. Diferentemente do modelo de incentivo fiscal, que previa exclusivamente operações não-reembolsáveis, isto é, "a fundo perdido", o FSA estabelece que os recursos do Fundo podem ser aplicados:

- por intermédio de investimentos retornáveis em projetos de desenvolvimento da atividade audiovisual e produção de obras audiovisuais brasileiras;
- por meio de empréstimos reembolsáveis; ou
- por meio de valores não-reembolsáveis em casos específicos, a serem previstos em regulamento.

Ou seja, a operação por meio de valores não-reembolsáveis (a fundo perdido) é uma exceção, prevista apenas em casos específicos. A regra, portanto, é que parte dos valores aportados retorne ao próprio Fundo, criando um mecanismo de retroalimentação financeira. Desse modo, a participação do FSA pode ocorrer de duas formas distintas: os "investimentos retornáveis" garantem ao FSA uma participação proporcional aos resultados do projeto beneficiado, enquanto os "empréstimos reembolsáveis" são um financiamento em que, independentemente do resultado comercial do projeto beneficiado, a empresa proponente deve reembolsar o FSA com um valor pré-determinado (o principal acrescido de juros)[51]. Assim, através da modalidade "investimentos retornáveis", o FSA entra no risco da realização do projeto, já que é remunerado com um percentual da receita da obra: caso seu desempenho comercial seja abaixo da expectativa inicial, o retorno para o FSA será em montante inferior ao previsto, mas caso o desempenho supere as expectativas, o FSA pode ser remunerado inclusive além do montante beneficiado, mesmo corrigido. Por outro lado, a proponente possui um menor risco, já que, caso o projeto não tenha o rendimento comercial esperado, o montante devolvido para o FSA será menor, não havendo a necessidade de se desfazer de parte de seu patrimônio para honrar o compromisso com o FSA, como o seria na modalidade de empréstimo.

[51] Ou seja, o mesmo modelo de financiamento vigente na época do INC/EMBRAFILME, antes da modalidade CO-DIS.

A previsão de uma regra geral que estipula o retorno, ainda que parcial, dos valores aportados pelo FSA, entra em acordo com a intenção de que o FSA possua uma existência autônoma, independente dos recursos orçamentários diretamente destinados pelo Governo. De um lado, portanto, surge a possibilidade de que o Fundo seja autossustentável, caso suas aplicações financeiras sejam em projetos de grande retorno comercial.

Em complemento a isso, a Lei 11.437/06 alterou a destinação da CONDECINE, de forma a destiná-la integralmente para compor a receita do FSA. Com isso, já que a CONDECINE é uma contribuição oriunda da própria atividade audiovisual, o FSA acaba sendo estruturado a partir de uma lógica de retroalimentação: quanto maior for a capacidade de o Fundo estimular o desenvolvimento da atividade audiovisual, gerando receitas adicionais, maior será tanto o retorno ao Fundo dos valores investidos quanto sua própria receita orçamentária, diretamente proporcional ao recolhimento da CONDECINE.

De outro lado, fica clara a vocação desenvolvimentista da formulação das diretrizes do FSA, destinado ao desenvolvimento da atividade audiovisual e do fortalecimento da cadeia produtiva. Sua lógica conjuga o fortalecimento do audiovisual como atividade essencialmente econômica, com um modelo de participação mais ativa do Estado na formulação e na execução das políticas públicas. Ou seja, o FSA comprova que uma ação de inspiração essencialmente industrialista não necessariamente implica uma visão do papel do Estado como "mínimo", meramente regulador, atuando apenas para corrigir as distorções do mercado, mas que, ainda assim, uma ação industrialista pode ser implementada a partir de um modelo com uma participação do Estado mais ativa.

5.2.2.1 A análise de mérito: Etapas de Seleção

Para enfrentar o desafio de ingressar na análise de mérito do projeto, o FSA buscou desenhar um conjunto de critérios quantitativos. Para entender melhor a composição desses critérios, a seção a seguir detalhará os níveis de escolha a que os projetos inscritos no FSA estão submetidos:

Fase 1: Etapa de Habilitação

A habilitação consiste no exame formal da proposta, no sentido de averiguar sua adequação e a compatibilidade com o escopo da linha de ação referida, e a entrega de todos os documentos e comprovações necessários ao exame de mérito.

Fase 2: Etapa de Seleção

É nesta fase que se conjugam os critérios quantitativos, tendo em vista a análise de mérito do projeto selecionado. É composta de diversas subfases.

Fase 2.1: Pré-Seleção

Esta fase funciona como uma espécie de filtro, cujo objetivo é selecionar para a próxima etapa apenas os projetos mais estruturados, que passarão por uma análise mais minuciosa segundo critérios complementares. Por outro lado, devido à grande variedade de aspectos considerados na etapa de pré-seleção, é possível afirmar que se trata da principal etapa de seleção dos projetos, base efetiva a partir da qual as demais etapas se desenvolverão.

Tabela 19 – FSA - Critérios da Fase de Pré-Seleção: Linha "A"

b) aporte de recursos na produção de obras cinematográficas;

	Quesitos	Peso	Nota
1	Aspectos artísticos e Adequação ao Público	3	1-5
Interesse e adequação da proposta ao público, relevância e originalidade do tema e trama, estrutura dramática e construção dos personagens.			
2	Qualificação da equipe artística e técnica	2	1-5
Experiência e desempenho pregresso do roteirista e diretor, experiência e capacidade dos integrantes da equipe principal e do elenco principal.			
3	Capacidade e desempenho do proponente	3	1-5
Capacidade administrativa da proponente (gestão, execução e cumprimento de prazos de processos e projetos), desempenho comercial das obras produzidas pelas proponentes e sócios nos mercados de salas de exibição, valores auferidos nas negociações internacionais e demais segmentos de mercado interno e participações e premiações em festivais e congêneres.			
4	Planejamento e adequação do plano de negócios	3	1-5
Planejamento físico e orçamentário (cronograma de execução e adequação do orçamento com a realização do projeto), capacidade de viabilizar o plano de financiamento (Investimentos e Parcerias efetivadas), envolvimento de recursos privados no projeto, experiência da distribuidora e viabilidade econômico-financeira da participação do FSA.			

As primeiras quatro linhas de ação do FSA apresentaram, cada uma, diversos quesitos de análise. Apesar de os quesitos sofrerem pequenas variações segundo a especificidade de cada linha, é possível reorganizar os quesitos segundo três aspectos principais:

- Currículo da(s) empresa(s) e dos principais profissionais envolvidos:

Esse aspecto se relaciona com a experiência prévia da empresa proponente, as obras anteriormente realizadas pela mesma, aliado ao perfil dos profissionais que integram o projeto. No entanto, é importante perceber que, diferentemente dos critérios utilizados para a classificação de empresas produtoras para a definição do limite de captação de recursos incentivados, o currículo da proponente é pontuado não simplesmente pelo número de obras, mas essencialmente pelo desempenho comercial das obras previamente realizadas pela empresa. Dessa forma, busca-se associar o nível de investimentos não só ao currículo mas essencialmente ao desempenho comercial prévio e à capacidade gerencial das empresas e dos profissionais envolvidos. Parte-se do princípio de que proponentes com uma experiência prévia favorável têm uma maior probabilidade de realizar projetos de sucesso.

Esse critério, que reúne os parâmetros mais diretamente mensuráveis, privilegia projetos de maior expectativa de retorno comercial. Dessa forma, empresas proponentes iniciantes no mercado audiovisual têm uma nítida desvantagem em relação a empresas já estabelecidas, visto que a soma desses quesitos totaliza entre 30% a 45% (mais precisamente, entre 4/13 e 5/11 do total de pontos), já que os pesos variam segundo as linhas de ação.

- Plano de negócios

Este item abrange as possibilidades de o projeto atingir o seu público-alvo, através da organização de um plano de negócios que preveja a estruturação financeira do projeto, além das suas possibilidades de distribuição.

Dessa forma, este item também privilegia projetos de vocação mais comercial, já que projetos de proponentes menos estabelecidas têm maiores dificuldades de realizarem acordos comerciais que favoreçam seu plano de distribuição.

- Aspectos Artísticos

Este item analisa a parte essencialmente artística da obra, abrangendo aspectos como a originalidade de seu roteiro, sua estrutura dramática e sua relevância. Ou seja, são critérios de natureza essencialmente subjetiva, mas que devem ser pontuados, através de parâmetros quantitativos.

No entanto, entre os aspectos considerados está o interesse que a obra pode despertar junto ao público, o que insere um componente nitidamente ligado a um aspecto mais comercial.

Ou seja, a eleição de parâmetros quantitativos não soluciona a essência do desafio de enfrentar a análise de mérito do projeto, que não pode se basear em parâmetros diretamente mensuráveis. Dessa forma, a análise do roteiro acaba residindo em subitens gerais, como "a originalidade do roteiro", sua "relevância", ou a "construção dos personagens". Conciliar esses itens com uma suposta "adequação ao público" evidencia a tentativa de um equilíbrio precário: a busca por obras inventivas, originais, mas que não deixem de despertar um apelo comercial.

Esses três aspectos conjugam diferentes enfoques para a realização da obra, como se abrangessem um componente ligado ao "passado" (o desempenho prévio da proponente e dos profissionais envolvidos), ao "presente" (aspectos artísticos relacionados à obra em si) e ao "futuro" (perspectivas de retorno comercial após a finalização da obra).

Há, portanto, uma ênfase em aspectos comerciais, através da eleição de parâmetros diretamente mensuráveis, privilegiando projetos de produtoras já estabelecidas com maior probabilidade de retorno comercial, em que os projetos inscritos são pontuados, segundo parâmetros estabelecidos a priori. No entanto, há contradições nos critérios de mensuração, já que a análise de mérito, ligada aos aspectos artísticos da obra inscrita, não é de natureza diretamente mensurável, ainda que sejam pontuados para a classificação final da obra.

Fase 2.2: Avaliação Gerencial, Econômica e Financeira

Os projetos de maior pontuação na fase anterior ingressam na fase seguinte. Esta fase, realizada basicamente pela instituição financeira credenciada pelo Fundo (atualmente, a FINEP), contempla uma análise do balanço patrimonial da empresa, para averiguar seu equilíbrio financeiro. No entanto, reside uma indefinição em relação ao efetivo peso desta avaliação, pois não se definem parâmetros para a análise, que, por sua vez, não é eliminatória. Na verdade, trata-se mais de uma etapa de subsídio do que efetivamente compõe um critério eliminatório.

Fase 2.3: Defesa Oral

Os projetos selecionados nas fases anteriores vão para a defesa oral (conhecido como "pitching"), em que representantes da empresa proponente defendem presencialmente a

relevância do projeto, e respondem aos questionamentos realizados pelos integrantes de um novo comitê, o comitê de investimento, que terá a prerrogativa da decisão final do projeto.

Dessa forma, apesar de a pontuação apresentada na fase de pré-seleção, assim como os pareceres dos consultores externos e a análise dos técnicos da primeira comissão, fundamentarem as escolhas do Comitê de Investimento, este é soberano para realizar a escolha final, reunindo as informações das fases 2.2 e 2.3. Ou seja, a decisão final é calcada em itens, como a defesa oral, distantes de uma tentativa de mensuração baseada numa pontuação segundo critérios prévios, como na fase de pré-seleção.

Da mesma forma que o Comitê de Pré-Seleção, o Comitê de Investimento é formado por servidores públicos concursados, integrantes da ANCINE e da FINEP.

5.2.2.2 Primeiras Linhas de Ação: Resultados

Após apresentar a metodologia de escolha dos projetos do FSA, esta seção irá apresentar as primeiras linhas de ação implementadas pelo Fundo, promovendo uma análise dos seus resultados. Pretendemos mostrar como os resultados ilustram as contradições de um modelo que se apresenta como essencialmente guiado por parâmetros de desempenho comercial, ora premiando obras cuja natureza é essencialmente a do mérito artístico, ora premiando obras cujo objetivo primordial é o retorno comercial.

Os primeiros editais do FSA foram lançados apenas em 2009, estabelecendo quatro linhas de ação:

Tabela 20 – Linhas de Ação – FSA 2009

Linha de Ação	Descrição da Linha	Valor
A	Produção Cinematográfica de Longa-Metragem	R$ 30 milhões
B	Produção Independente de Obras Audiovisuais para a Televisão	R$ 14 milhões
C	Aquisição de Direitos de Distribuição de Obras Cinematográficas de Longa-Metragem	R$ 20 milhões
D	Comercialização de Obras Cinematográficas Brasileiras de Longa-Metragem no mercado de salas de cinema	R$ 10 milhões

Por essas quatro linhas de ação, verifica-se que o foco inicial permanece sendo a produção cinematográfica. Dos R$ 74 milhões destinados às primeiras linhas, R$ 50 milhões (67,6% do total) foram destinados às produtoras cinematográficas (Linhas A e C). Se os mecanismos de incentivo fiscal estabelecem uma concentração do aporte de recursos no elo da produção cinematográfica, em detrimento dos demais elos da cadeia produtiva e de outros segmentos de mercado, as primeiras linhas do FSA aprofundaram a ênfase no setor de produção cinematográfica.

Por outro lado, a linha C promove um vínculo efetivo entre produtora e distribuidora, já que os recursos dessa linha prevêem o aporte de recursos na produção. Nessa linha, os projetos devem ser apresentados por empresas distribuidoras de capital nacional, que assegurem o lançamento comercial dessas obras, mediante um contrato de distribuição. Em complementação aos recursos do PAR distribuição, a Linha C do FSA oferece, portanto, uma maior possibilidade de as empresas distribuidoras nacionais disputarem com as *majors* os direitos de distribuição dos projetos de longas-metragens brasileiros de maior potencial comercial, inserindo um componente de competitividade às distribuidoras nacionais, podendo funcionar como uma espécie de amortecimento dos efeitos do Art. 3º da Lei do Audiovisual.

Já a linha D capitaliza as empresas distribuidoras, financiando recursos para as despesas de comercialização da obra. Com isso, as distribuidoras nacionais têm um menor risco para promover uma estratégia de comercialização mais agressiva, financiando cópias ou mesmo uma campanha de divulgação da obra. Como as distribuidoras brasileiras notadamente têm um menor capital de giro em relação às estrangeiras, o financiamento das despesas de comercialização contribui como um estímulo ao aumento do número de cópias lançadas, incentivando a penetração do produto nacional nas salas de exibição.

Por fim, a linha B reconhece a necessidade de que o aporte de recursos não esteja apenas voltado ao segmento de salas de exibição, mas deve também abranger o segmento de televisão seja fechada ou aberta, estimulando a participação da produção independente nos canais de televisão, dominados seja pela produção própria (caso presente na TV aberta ou nos canais das programadoras nacionais de TV fechada) seja pela primazia do conteúdo estrangeiro (nos canais das programadoras estrangeiras de TV por assinatura).

Em suma, o FSA oferece maiores possibilidades em relação ao modelo de leis de incentivo de promover políticas públicas que integrem os elos da cadeia produtiva. Se de um lado as primeiras linhas contemplaram o setor de distribuição, além de prever recursos para a

produção independente para a televisão, o investimento ainda permaneceu mais diretamente voltado para a produção cinematográfica.

Quando se examina a relação de projetos selecionados pelas primeiras linhas propostas do FSA, de modo a se averiguar, ainda que preliminarmente, um primeiro resultado dessa ação programática, pode ser facilmente identificado um conjunto de paradoxos. Dessa forma, apesar de o FSA criar a possibilidade de um novo direcionamento, seus resultados são muito tímidos em relação à efetiva construção de uma nova etapa de desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro.

Os 18 projetos selecionados na Linha A (produção cinematográfica), no valor total de R$15 milhões, espelham essas contradições. De um lado, existem projetos de nítido apelo comercial, como *Chico Xavier* (dir. Daniel Filho), *Besouro* (dir. João Daniel Tikhomiroff) ou *Salve Geral* (dir. Sérgio Rezende). De outro, existem projetos de nítida vocação artística mas com poucas perspectivas comerciais, como *Insolação* (dir. Daniela Thomas e Felipe Hirsch), *Eu Receberia as Piores Notícias dos Seus Lindos Lábios* (dir. Beto Brant) e *Febre do Rato* (dir. Cláudio Assis). Há também uma surpreendente quantidade de projetos de estreantes, dados os critérios do FSA que pontuam a experiência prévia (o currículo) dos envolvidos, como *Estação Liberdade* (Caíto Ortiz) ou *Um Dia* (Jefferson De).

Ou seja, na tentativa de equilíbrio entre critérios com parâmetros diretamente mensuráveis, que privilegiam o currículo da empresa e a perspectiva comercial da obra, e os critérios cuja mensuração é problemática, relacionados aos aspectos artísticos, o resultado final da Linha "A" do FSA comprovou uma indefinição do perfil do FSA, convivendo na mesma seleção projetos de vocação opostas: tanto projetos com eminente vocação comercial e reduzida vocação artística quanto projetos com maior mérito artístico mas cujas possibilidades comerciais são pequenas. Assim como no modelo das leis de incentivo, apesar de o FSA apresentar uma estrutura nitidamente industrialista, privilegiando as perspectivas comerciais das obras, os projetos realizados a partir desses editais comprovam uma oscilação, ou ainda, uma tensão entre projetos de caráter mais comercial e projetos de caráter mais artístico.

O resultado das linhas B e D refletiu essa tensão de forma ainda mais visível, comprovando a distância entre o previsto no edital e as necessidades das empresas a que os recursos se dirigiam. A linha D, voltada para o financiamento de despesas de comercialização, foi nitidamente dominada por títulos pouco competitivos. Ainda, as empresas distribuidoras nacionais mais competitivas sequer inscreveram projetos na linha, como Imagem e Downtown. Dos 7 projetos contemplados, 5 foram apresentados pela mesma distribuidora, a RioFilme, estimulada pela nova gestão de Sérgio Sá Leitão, que vem modificando o perfil da

empresa para abranger lançamentos mais competitivos. Entre eles, destaca-se *31 Minutos*, voltado para o público infanto-juvenil, produzido pela Total Entertainment, que realizou grandes sucessos de bilheteria. Por outro lado, a presença de dois documentários entre os 7 títulos contemplados apresentados pela RioFilme comprova a falta de vocação competitiva dos projetos selecionados.

Na linha B, voltada para produção independente para a televisão, o resultado abrangeu projetos de pouco impacto comercial, já que nenhuma emissora de radiodifusão participou da seleção, devido às restrições inclusas no edital, que exigia um contrato entre a produtora independente e o canal de televisão, prevendo a participação financeira do canal de pelo menos 15% do orçamento total em troca apenas da exclusividade dos direitos de exibição por um prazo de 24 meses mas sem direitos patrimoniais sobre a obra. Dessa forma, foram aprovados projetos apenas para canais públicos, como TV Cultura, TV Escola e TV Brasil, com um perfil essencialmente cultural, como *Bom Dia*, *Arqueologia* e *Arte Popular do Brasil* – duas séries de documentários sobre temas ligados à cultura e ao patrimônio histórico brasileiros.

Os resultados mais coerentes com a política desenhada previamente pelo FSA foram os da Linha C, em que a articulação entre produtores independentes e distribuidores nacionais se tornou positiva, gerando a associação para projetos com efetivo potencial comercial, como *De Pernas Para o Ar* e *A Primeira Vez de Priscila*, ambos apresentados pela Downtown. Essa associação entre produção e distribuição, que, por sua vez, tem como antecedente a própria relação desenvolvida pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual, mostra que um caminho possível é a articulação entre diferentes segmentos da cadeia produtiva, aspecto ainda em falta nos mecanismos brasileiros, ainda exclusivamente voltados para o financiamento a projetos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação procurou fazer uma espécie de mapeamento e análise das políticas públicas para o setor cinematográfico a partir dos anos noventa. Procurei mostrar que os radicais atos da Era Collor, com o aniquilamento das estruturas governamentais que apoiavam o cinema brasileiro, devem ser entendidos de uma forma mais ampla que uma estratégia meramente setorial, como as acusações de clientelismo da Embrafilme, mas revelam um movimento de transformações do papel do Estado na promoção das políticas setoriais, refletindo a crise de um Estado empresário que se intensificou desde meados dos anos setenta para o ressurgimento dos ideais liberais do fim dos anos oitenta. Ainda assim, entendo que, aplicado ao setor cinematográfico, um ideário estritamente neoliberal, em que o Estado se afasta completamente do apoio ao setor, restringiu-se à gestão de Ipojuca Pontes, num curto intervalo de tempo. A posse de Rouanet no Ministério da Cultura promoveu uma reaproximação do Estado com os produtores culturais, sintetizada na promulgação da Lei Rouanet, ainda no Governo Collor, em dezembro de 1991. Esse marco legal – que deve ser entendido de forma mais abrangente do que simplesmente o apoio a projetos culturais através de renúncia fiscal, um aperfeiçoamento da Lei Sarney, de 1986, já que este representa apenas uma de suas modalidades de apoio – representa uma nova forma programática de apoio do Estado à atividade cultural, sintetizando uma busca por um equilíbrio entre o forte Estado interventor da época da Embrafilme e a total ausência do Estado no período Collor-Ipojuca. Agora, concluía-se que a promoção das atividades culturais deveria ser realizada a partir de uma partilha de responsabilidades entre o Estado e o mercado.

No caso específico do setor cultural, essa reconstrução ocorreu especialmente com base num binômio entre a Lei Rouanet e o Art. 1º da Lei do Audiovisual. Estava estabelecido um modelo de apoio indireto do Estado por meio de renúncia fiscal, baseado nas leis de incentivo fiscal, em que o aporte de recursos era realizado por empresas estatais ou privadas, que abatiam, parcial ou integralmente, os valores em seu imposto de renda a pagar. Mostramos como a Lei do Audiovisual foi criada como uma solução de emergência que se tornou permanente, quebrando a lógica de escalonamento no percentual de dedução fiscal, que previa que quanto maiores as possibilidades de exploração comercial da obra cultural, menores seriam as deduções fiscais.

Essa política teve como base um modelo industrialista, que previa a ocupação do mercado interno, completamente dominado pelo produto hegemônico estrangeiro, distribuído pelas *majors*. Em 1992 e 1993, a participação de mercado do cinema brasileiro foi inferior a 1%, enquanto nos anos áureos da Embrafilme os percentuais chegaram a cerca de 30%. Ainda que o mercado fosse dominado pelo filme estrangeiro, esse percentual era expressivo, já que estava acima da maioria dos países europeus. A política de incentivos fiscais buscava um "cinema de mercado", através do estímulo à aproximação entre os produtores audiovisuais e os investidores privados, por meio de uma suposta "seleção natural", em que somente seriam realizados os projetos mais competitivos, que despertariam o interesse desses investidores. No entanto, essa política industrialista não logrou os objetivos desejados. Apenas neste século a participação de mercado do filme brasileiro chegou à casa de dois dígitos. A não ser em anos isolados, esse percentual se manteve entre os 10 e 15% nos anos posteriores, não consolidando uma trajetória sólida de reocupação do mercado interno.

Para a classe cinematográfica, a solução parecia ser o aprofundamento do apoio do Estado às atividades audiovisuais, seja aumentando os recursos disponibilizados (novos mecanismos de incentivo, aumento dos percentuais de dedução fiscal, etc.) seja através da formação de um novo órgão central, que gerisse as políticas públicas do setor. Estava aberto o caminho para a formação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE). No entanto, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em que o processo de privatização das empresas estatais foi aprofundado, com as emendas constitucionais que permitiram a venda das empresas de serviços públicos essenciais, como energia e telecomunicações, era necessário que o novo órgão fosse compatível com uma nova visão do papel do Estado, não mais como empresário nem como meramente o representante de um "Estado mínimo". A escolha da ANCINE como uma agência reguladora, mais do que uma escolha que refletisse as particularidades do setor cinematográfico, foi uma solução política que reflete o papel de um Estado regulador, que amortece as pressões entre Governo, mercado e sociedade, num modelo supostamente neutro de intervenção compatível com o modelo das leis de incentivo fiscal.

Era criada, dessa forma, uma nova forma programática de apoio do Estado às atividades cinematográficas, baseada num tripé institucional, calcado na complementaridade entre três órgãos: de um lado, o Conselho Superior de Cinema (CSC), responsável pela formulação da política nacional do cinema; de outro, a Secretaria do Audiovisual, com o apoio ao "cinema cultural"; e, por fim, a ANCINE, visando o desenvolvimento da indústria audiovisual em busca da autossustentabilidade. No entanto, a ANCINE foi criada com uma série de paradoxos, que impossibilitaram que o tripé fosse um instrumento efetivo de indução

do desenvolvimento setorial. Desse modo, o principal órgão institucional desse novo tripé tornou-se simplesmente uma agência regulamentadora, sem poderes efetivos para intervir no mercado cinematográfico em busca dos objetivos definidos 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 fatores isolados: as mudanças na legislação para o Art. 3º da Lei do Audiovisual com as coproduções da Globo Filmes.

De outro lado, havia o fantasma das acusações de clientelismo e corrupção que vitimaram a Embrafilme, além da percepção que o apoio do Estado deveria ser feito em um outro contexto, dada a crise do Estado empresário. O modelo das leis de incentivo e a própria criação da ANCINE se basearam nesse paradoxo: de um lado, a ambição de um desenvolvimento sustentado do mercado audiovisual; de outro, um receio de uma participação mais ativa do Estado na formulação de uma política setorial. Por isso, 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. O mercado cinematográfico havia passado por profundas transformações nos anos noventa. O circuito exibidor era dominado pelos *multiplexes*, com alto preço de ingresso e concentrado nas capitais dos principais centros urbanos, e havia poucas distribuidoras independentes de capital nacional capazes de promover lançamentos competitivos. Por outro lado, não havia sinergias que estimulassem a circulação do produto brasileiro nos demais segmentos de mercado, em especial nas televisões, dominadas seja pela produção própria seja pelo produto estrangeiro (canais internacionais da TV por assinatura). As características de criação da ANCINE tornaram-na frágil para reverter este quadro.

O grande desafio das políticas publicas é transformá-las de uma política específica relativa ao segmento cinematográfico para uma política mais abrangente para todo o setor audiovisual. De um lado, mesmo atendo-se especificamente ao setor cinematográfico, revelou-se uma política assistencialista, tímida em implementar as modificações necessárias para se adaptar às transformações do mercado cinematográfico. De outro, mostrou-se uma política distante de uma aproximação com os demais segmentos de mercado. Nesse sentido, é preciso reorientar o foco das políticas de fomento audiovisual de modo a estimular os cineastas e as empresas produtoras a uma adaptação em direção a um cenário de convergência tecnológica, em que o produto audiovisual deve ser pensado em conteúdos multiplataformas, estabelecendo relações múltiplas entre os diversos segmentos de mercado, utilizando especialmente o potencial da internet como catalisadora de uma rede alternativa de difusão de produtos audiovisuais. As possibilidades desse campo permanecem ainda praticamente inexploradas pelos produtores de audiovisual no país. É preciso pensar num modelo de negócio alternativo ao tradicional escalonamento das janelas, que beneficia a produção em escala. É preciso investir em inovação, em formatos diferenciados, em incubadoras de empresas. Ao invés de simplesmente financiar a realização de obras isoladas, o Estado poderia oferecer microcrédito para a estruturação de uma miríade de pequenas empresas, pulverizando o risco e estimulando a formação de redes audiovisuais pelo interior do país, rico na diversidade de modos de produção e de olhares. Como bem lembrou Tolila (2007), a indústria cultural funciona a partir dos chamados "oligopólios de franja", em que os grandes conglomerados midiáticos coexistem com um grande conjunto de pequenas empresas que fornecem serviços especializados ou mão-de-obra específica, alimentando-se mutuamente, numa relação que não é meramente de subordinação direta. É preciso investir numa formação mais plural, que as escolas de cinema formem não somente realizadores cinematográficos mas também produtores aptos a enfrentar os desafios de uma era de transformações na produção e

difusão do conteúdo audiovisual. Certamente o Estado não tem a chave de solução desses dilemas, mas acredito que possui instrumentos que podem sugerir condutas dos agentes de mercado, no sentido de pelo menos evitar aprofundar as distorções já existentes. Para isso, é preciso sonhar com os pés no chão, já que o audiovisual é uma combinação de imaginação e ação, de indústria e artesania, de produção de bens intensivos em alta tecnologia e de formação de talentos e do sublime e indecifrável gosto do espectador. Pois, como disse o cineasta Jean-Marie Straub, "filmar a revolução também é saber filmar o som do vento que balança a copa das árvores."

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de**. Cineastas e a Formação da Ancine (1999-2003)**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Imagem e Som, na linha História e Políticas do Audiovisual, para obtenção do título de mestre em Imagem e Som. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2010.

AMANCIO, Tunico. **Artes e Manhas da Embrafilme: Cinema Estatal Brasileiro em Sua Época de Ouro (1977/1981)**. Niterói: ED UFF, 2000.

ANCINE: Agência Nacional do Cinema. **Manual do Produtor**. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Legislação Audiovisual**. Disponível em: http://www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=808. Acessado em 12/03/2011.

ARAÚJO, Sérgio Sobreira. **Cultura, Política e Mercado na Bahia: a criação da Secretaria da Cultura e Turismo**. Salvador: Dissertação de Mestrado em Cultura e Sociedade – UFBA, 2007.

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

AUTRAN, Arthur. **O Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro**. 2005. Tese de Doutorado em Multimeios – IA/Unicamp, Campinas, 2005.

BAHIA, Lia e AMANCIO, Tunico. Notas sobre a emergência de um novo cenário audiovisual no Brasil nos anos 2000. In: **Contracampo**, vol. 21. Niterói: Universidade Federal Fluminense, agosto de 2010, p. 113-130.

BARROS, Leonardo Monteiro de. **Avaliação de Empresas de Cinema e Estúdios Cinematográficos**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Administração – IA/IBMEC, Rio de Janeiro, 2004.

BENHAMOU, Françoise. **A Economia da Cultura**. São Paulo: Ateliê Editorial. 2007.

BENJO, Isaac. **Fundamentos da Economia da Regulação**. Rio de Janeiro: THEX EDITORA, 1999.

BERNARDET, Jean-Claude. **Cinema Brasileiro: Propostas para uma História**. Segunda Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **A economia política da televisão brasileira**. In: RBCC, XXII, nº 2. São Paulo: INTERCOM, 1999.

_____. Mercado Brasileiro de Televisão - Segunda Edição. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2000.

BOLAÑO, Cesar Ricardo Siqueira e BRITTOS, Valério Cruz. TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. In: Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, www.eptic.com.br, vol. X, n. 3, Sep. – Dic./ 2008.

BONELL, René. **La vingt-cinquième image: une économie de l´audiovisuel - Quatrième édition.** Paris: Éditions Gallimard, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O Governo Collor e a Modernidade em Tempos Incertos. In: **Novos Estudos CEBRAP nº 29**, março 1991.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRITTOS, Valério e NAZÁRIO, Paola Madeira. Lei do audiovisual: a reação empresarial e os recuos do governo Lula. In: **Actas do Congreso Internacional Lusocom 2006**. Santiago de Compostela, abril/2006.

BUTCHER, Pedro. **A Dona da História: Origens da Globo Filmes e Seu Impacto no Audiovisual Brasileiro**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado em Comunicação Social – ECO/UFRJ, 2006.

CAMPOS, Humberto Alves de. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. In: **Prismas**: Dir., Pol. Publ. e Mundial, vol. 5, n. 2. Brasília: jul./dez. 2008, p. 341-370.

CAMPOS, Renato Márcio. Carlota Joaquina, referencial de mercado para a retomada do cinema brasileiro: Estratégias de Produção, Distribuição e Exibição. In: **Anais do V Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom**. São Paulo, Intercom, 2005. CD-ROM.

CAPPARELLI, Sérgio. **Televisão e Capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: LPM, 1982.

CARVALHO, Thiago. **Monitoramento da Programação da Televisão por Assinatura**. Nota Técnica N° 3 Superintendência de Acompanhamento de Mercado – Agência Nacional do Cinema – 2008. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/NotasTecnicas/TvFechada.pdf >. Acessado em 14/02/2011.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede - a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999

CATANI, Afrânio Mendes. Política cinematográfica nos anos Collor (1990-1992): um arremedo neoliberal. In: **Revista Imagens nº 3**. Campinas: Editora da Unicamp, dezembro 1994.

CESÁRIO, Lia Bahia. **Uma Análise do Campo Cinematográfico sob a perspectiva industrial.** Niterói: Dissertação de Mestrado em Comunicação Social – PPGCOM/UFF, 2009.

CESNIK, Fábio. **Guia do Incentivo à Cultura**. Barueri: Manole, 2002.

CRETON, Laurent. **Le cinéma et l'argent**. Paris: Nathan, 2000.

DAHL. Tela Vivíssima. In: **Tela Viva** n 159, p42-43. São Paulo: Editora Glasberg, abril 2006.

DE LUCA, Luiz Gonzaga Assis. **A Hora do Cinema Digital: Democratização e Globalização do Audiovisual**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

_____. Mercado exibidor brasileiro: do monopólio ao pluripólio. In: Meleiro, Alessandra (org.). **Cinema e Mercado**. São Paulo: Escrituras Editora, 2010.

FERREIRA, Fábio Almeida**. O Brasil na sociedade da informação: estado regulador e a agência nacional de telecomunicações**. Salvador: Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação – UFBA, 2004.

FLICHY, Patrice. **Les industries de l'imaginaire**. Pour une analyse économique des médias. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, Institut National de l'Audiovisuel, 1980.

FOCUS. **FOCUS 2009**: Tendances du marché mondial du film. Strassburg: Observatoire européen de l'audiovisuel, 2009. Disponível em: <http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/focus2009.pdf>. Acessado em 11/01/2011.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o Capitalismo em Construção – 1906-1954**. São Paulo, Brasiliense, 1987.

FORNAZARI, Fabio. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. In: **Revista de Administração Pública, 40 (4)**. Rio de Janeiro, Jul/Ago 2006.

GATTI, André Piero. **O Consumo e o Comércio Cinematográfico no Brasil Vistos Através da Distribuição de Filmes Nacionais: Empresas Distribuidoras e Filmes de Longa-Metragem (1966-1990)**. São Paulo: Dissertação de Mestrado em Comunicação – ECA/USP, São Paulo, 1999.

_____. **Distribuição e Exibição na Indústria Cinematográfica Brasileira (1993-2003)**. Campinas: Tese de Doutorado em Multimeios – IA/Unicamp, 2005.

_____. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. Coleção Cadernos de Pesquisa, vol 6. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007.

GUIMARÃES, Letícia. **A Influência da Participação do Capital Estrangeiro na Produção Cinematográfica Brasileira Independente a Partir de Incentivos Fiscais**. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Direito. São Paulo: FAAP, 2007.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**, 5ª ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IKEDA, Marcelo. **Perfil dos Projetos Ativos 2006**. ANCINE, Superintendência de Acompanhamento de Mercado. Nota Técnica n. 1, junho de 2007. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/NotasTecnicas/ProjetosAtivos2006.pdf>. Acessado em 14/02/2011.

_____. **Distribuição de filmes brasileiros no período da "retomada" (1995-2007)**. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Economia e Regulação do Audiovisual, no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010a.

_____. Distribuição de longas-metragens brasileiros a partir das leis de incentivo (1995-2007): um panorama. In: FABRIS, Mariarosario et alii (orgs.). **X Estudos de Cinema e Audiovisual SOCINE 2008**. São Paulo: SOCINE, 2010b.

_____. "Muito falado e pouco visto": perfil da distribuição do documentário brasileiro nas salas de exibição (1995-2008). In: PAIVA et alii (orgs.). **XI Estudos de Cinema e Audiovisual SOCINE 2009**. São Paulo: SOCINE, 2010c.

IKEDA, Marcelo e SANTOS, Guiwhi. Enfrentando Hollyworld. In: **Le Monde Diplomatique** n. 33. São Paulo: Instituto Pólis, abril de 2010, p31

JOHNSON, Randal. **The film industry in Brazil – Culture and State**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

_____. Ascensão e queda do cinema brasileiro. In: **Revista da USP nº19**. São Paulo: set/out/nov 1993.

KUNZ, William M. **Culture conglomerates: consolidation in the motion picture and television industries**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield, 2007

LEAL FILHO, Laurindo Lalo. **A melhor TV do mundo**. São Paulo: Summus Editorial, 1997.

LEHU, Jean-Marc. **Branded entertainment; product placement & brand strategy in the entertainment business**. Londres/Filadélfia: Kogan Page Ltd., 2007.

LIMA, Venício A. de. Globalização e políticas públicas no Brasil: a privatização das comunicações entre 1995 e 1998. In: **Revista brasileira de política internacional**, vol. 41, n.2. Brasília, Dezembro de 1998. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200007&lng=en&nrm=iso> Acessado em: 04/12/2010.

LOPES, Denise. **Cinema Brasileiro Pós-Collor.** Niterói: Dissertação de Mestrado em Comunicação Social – PPGCOM/UFF, 2001.

MANTEGA, Guido. **O programa de privatizações brasileiro e a sua repercussão na dinâmica econômica**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas e Publicações/Fundação Getulio Vargas, 2001b. (Série Relatórios de Pesquisa, n. 53). Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3195/Rel%2053-2001.pdf?sequence=1>. Acessado em: 14/01/2011.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo .**Agências Reguladoras - Instrumentos do Fortalecimento do Estado**. São Paulo: ABAR, 2003.

MARSON, Melina. O **Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à Criação da ANCINE.** Campinas: Dissertação de Mestrado em Sociologia – IFCH/Unicamp, 2006.

MARTINS, Fernando**. Perfil da Programação da TV Aberta –2007**. Nota Técnica N° 2. Superintendência de Acompanhamento de Mercado – Agência Nacional do Cinema – Março de 2008. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/NotasTecnicas/TvAberta.pdf >. Acessado em 14/02/2011.

MASSON, Celso. Caros, Ruins e Você Paga. **Revista Veja**. São Paulo, SP, Editora Abril, 30/06/1999.

MEDIASALLES. **White Book of the European Exhibition Industry**. Disponível em < www.mediasalles.it/whiteb.htm>, 2000.

MELLO, Alcino Teixeira de. **Legislação do Cinema Brasileiro, vols. 1 e 2**. Rio de Janeiro: Embrafilme, 1978.

MIGLIORIN, Cezar. Por um cinema pós-industrial: notas para um debate. In: Revista Cinética. Disponível em <http://www.revistacinetica.com.br/cinemaposindustrial.htm>, fevereiro de 2011. Acessado em 18/03/2011.

MOISÉS, José Álvaro. Os efeitos das leis de incentivo. In: Weffort, Francisco & Souza, Márcio (orgs.). **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Brasília: Ministério da Cultura, pp. 445-462, 1998.

_____. **Uma Nova Política Para o Cinema Brasileiro**. Versão revista de texto gravado do depoimento prestado na Comissão de Especial de Cinema do Senado Federal no dia 14 de outubro de 1999.

MORAES, Alexandre de (org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Dênis de. Mídia e globalização neoliberal. In: **Contracampo**, Vol. 7. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2002, p. 7-22.

NUNES, Leopoldo. Falsa Euforia. **Revista dos Bancários**, Brasília, DF, nº 41, fevereiro de 1999. Disponível em: http://www.spbancarios.com.br/rdbmateria.asp?c=38. Acessado em 15/03/2010.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

PAIVA, Thaís da Silva Brito de e SANTOS, Suzy dos. **TV Brasil: análise de uma TV em crise de identidade**. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste – São Paulo – 07 a 10 de maio de 2008. Disponível em < http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2008/resumos/R9-0380-1.pdf>. Acessado em 05/03/2011.

RAMOS, José Mário Ortiz. **Cinema, Estado e Lutas Culturais: Anos 50, 60, 70**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

SANDOT, Frédérique. **Finance et Cinema: les Sofica: Analyse de rentabilité de l'investissement cinématographique**. Paris: Editions universitaires europeennes, 2010.

SCHETTINO, Paulo. **O Novo Cinema Brasileiro**. Tese de Doutorado em Cinema – ECA/USP, 2002.

SCHNEIDER, Ben Ross. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? In: **Revista de Economia Política, vol 12, nº 01**, Jan-Mar – 1992.

SELONK, Aleteia. **Distribuição Cinematográfica no Brasil e Suas Repercussões Políticas e Sociais: Um Estudo Comparado da Distribuição da Cinematografia Nacional e Estrangeira.** Porto Alegre: Dissertação de Mestrado em Comunicação Social – PUC/RS, Porto Alegre, 2004.

SILVA, Frederico. Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento. **Coleção Cadernos de Políticas Culturais vol 3**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

SILVA JÚNIOR, Ary Ramos da. **Algumas considerações sobre o Consenso de Washington**. [s.d]. Disponível em www.aryramos.pro.br. Acessado em 15/03/2010.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Annablume/ Fapesp,1996.

_____. A Globo entra no cinema. In: BRITTOS, Valério Cruz e BOLAÑO, César (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. "Agências Reguladoras". In: **Revista de Direito Administrativo**, vol. 216**.** Rio de Janeiro: Renovar, abril-junho, 1999.

SOUZA, José Inácio de Melo. Congresso de Cinema. In: RAMOS, Fernão e MIRANDA, Luís Felipe de. **Enciclopédia do Cinema Brasileiro**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

STERNHEIM, Alfredo. **Cinema da Boca: Dicionário de Diretores**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Cultura – Fundação Padre Anchieta, 2005.

TEDESCO, Cybelle. e TAVARES, Denise. Lynxfilm, O2 e Conspiração: parcerias com o cinema brasileiro. In: **Anais do IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom.** Porto

Alegre, 2004. Disponível em < http://galaxy.intercom.org.br:8180/dspace/bitstream/1904/17735/1/R1882-1.pdf>. Acessado em 11/02/2011.

TOLILA, Paul. **Cultura e Economia: Problemas, Hipóteses, Pistas**. São Paulo: Iluminuras, Itaú Cultural, 2007.

VOGEL, Harold. **Entertainment Industry Economics.** 5 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

WIMMER, Miriam. Os Projetos de Lei de Comunicação de Massa por Assinatura: controvérsias, interesses e expectativas. In: **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 2, n. 1, p. 231-258, 2010. Disponível em < http://www.getel.org/GETELSEER/index.php/rdet/article/view/45/40>. Acessado em 14/02/2011.

ZAVERUCHA, Vera. **Lei do Audiovisual: Passo a Passo**. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.