

# Cinema brasileiro a partir da retomada

Aspectos econômicos e políticos



MARCELO IKEDA

*CINEMA BRASILEIRO A PARTIR DA RETOMADA*  
*Aspectos econômicos e políticos*  
Copyright © 2015 by Marcelo Ikeda  
Direitos desta edição reservados por Summus Editorial

Editora executiva: **Soraia Bini Cury**  
Assistente editorial: **Michelle Neris**  
Capa: **Alberto Mateus**  
Projeto gráfico: **Crayon Editorial**  
Diagramação: **Santana**  
Impressão: **Sumago Gráfica Editorial**

BIBLIOTECA FUNDAMENTAL DE CINEMA – 8  
Direção: **Francisco Ramalho Jr.**

**Summus Editorial**  
Departamento editorial  
Rua Itapicuru, 613 – 7<sup>º</sup> andar  
05006-000 – São Paulo – SP  
Fone: (11) 3872-3322  
Fax: (11) 3872-7476  
<http://www.summus.com.br>  
e-mail: [summus@summus.com.br](mailto:summus@summus.com.br)

Atendimento ao consumidor  
Summus Editorial  
Fone: (11) 3865-9890

Vendas por atacado  
Fone: (11) 3873-8638  
Fax: (11) 3872-7476  
e-mail: [vendas@summus.com.br](mailto:vendas@summus.com.br)

Impresso no Brasil

# Sumário

INTRODUÇÃO .....	9
1. A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO ESTATAL NOS ANOS 1990:	
O FOMENTO INDIRETO .....	13
<b>Os atos do governo Collor e a criação do modelo de fomento indireto</b> .....	13
<b>As transformações do papel do Estado: a crise do Estado interventor     e o ressurgimento dos ideais liberais</b> .....	15
<b>O avanço liberal no Brasil: a herança do governo Collor</b> .....	19
<b>O modelo de renúncia fiscal: as primeiras leis de incentivo</b> .....	21
<b>Da euforia à repolitização: a segunda metade     da década de 1990</b> .....	33
2. A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO ESTATAL NO INÍCIO DOS ANOS 2000:	
O “TRIPÉ INSTITUCIONAL” .....	39
<b>Edição da MP nº 2.228-1/01: a formação do     “tripé institucional”</b> .....	39
<b>O Estado como regulador: os paradoxos da     formação da Ancine</b> .....	49
<b>Limitações à plena atuação da Ancine</b> .....	61
<b>A Ancine como agência regulamentadora</b> .....	70
<b>A equação industrialista e o boom de 2003: o art. 3º     da Lei do Audiovisual e a Globo Filmes</b> .....	79
3. A REAVALIAÇÃO DO MODELO ESTATAL: O GOVERNO LULA .....	99
<b>Uma nova visão da (política para a) cultura</b> .....	99
<b>O questionamento do papel das agências reguladoras</b> .....	101
<b>Resistências às mudanças de perfil do Estado</b> .....	103
<b>A quebra gradual do “tripé institucional”</b> .....	110
<b>O fortalecimento da SAV</b> .....	121
<b>A manutenção do modelo de fomento indireto</b> .....	129
<b>Um porém: a manutenção da política para a radiodifusão</b> .....	137

4. UMA ANÁLISE DAS LEIS DE INCENTIVO E DE SEU IMPACTO	
NO MERCADO CINEMATOGRAFICO .....	145
<b>As leis de incentivo como mera política de oferta de</b>	
<b>longas-metragens cinematográficos .....</b>	<b>145</b>
<b>As transformações no setor de distribuição e exibição .....</b>	<b>148</b>
<b>A falta de uma política para a televisão .....</b>	<b>159</b>
<b>Evolução da <i>performance</i> do filme brasileiro: o abismo</b>	
<b>entre o <i>blockbuster</i> e o filme de nicho .....</b>	<b>167</b>
<b>O ilusório <i>boom</i> dos documentários .....</b>	<b>172</b>
<b>O perfil das distribuidoras .....</b>	<b>179</b>
<b>O perfil das empresas produtoras .....</b>	<b>185</b>
<b>A captação de recursos por mecanismo e o perfil dos investidores .....</b>	<b>195</b>
<b>A ausência de risco para o produtor e as distorções da captação de recursos .....</b>	<b>202</b>
5. PARA ALÉM DO FOMENTO INDIRETO: OS MECANISMOS AUTOMÁTICOS	
E O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL .....	213
<b>Os mecanismos automáticos .....</b>	<b>213</b>
<b>O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) .....</b>	<b>227</b>
6. UM EPÍLOGO: AS POLÍTICAS PARA O AUDIOVISUAL NO PRIMEIRO	
GOVERNO DILMA (2011-2014) .....	241
<b>A nova gestão do MinC: descontinuidades e retrocesso .....</b>	<b>243</b>
<b>A Ancine e a busca de ações estruturantes .....</b>	<b>249</b>
REFERÊNCIAS .....	259

# Introdução

**O objetivo deste livro é** traçar um panorama das políticas públicas implementadas em nível federal para o setor audiovisual, com ênfase nas políticas cinematográficas, dos anos 1990 até o final do segundo mandato do governo Lula, em 2010. Nesse período que cobre exatas duas décadas, essas políticas públicas sofreram grandes mudanças, oscilando da profunda crise à incontida euforia.

É possível dividi-las em três fases. A primeira refere-se à reconstrução do apoio estatal às atividades culturais, entre elas as cinematográficas, após os atos do governo Collor – que, com um único decreto, extinguiu as instituições federais de apoio ao audiovisual brasileiro. No entanto, essa reconstrução apoiou-se em um modelo diferente do anterior, passando a se estruturar na participação indireta do Estado, especialmente pelos mecanismos de incentivo baseados em renúncia fiscal, expressos no binômio “mecenato da Lei Rouanet/art. 1º da Lei do Audiovisual”. Esse modelo, de inspiração industrialista, buscava recuperar economicamente o cinema brasileiro, cuja ocupação de mercado no início dos anos 1990 chegou a ínfimo 1%.

A segunda fase abrange a consolidação do modelo estatal, já no fim do mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. O apoio estatal às atividades cinematográficas passou a se ancorar numa estrutura governamental mais sólida, por meio de um “tripé institucional” construído na complementaridade de três órgãos: o Conselho Superior do Cinema, a Secretaria do Audiovisual e, sobretudo, a Agência Nacional do Cinema (Ancine). Essa estrutura surgia como resposta a um momento de crise, em que os mecanismos de incentivo não conseguiam atingir os objetivos desejados, já que a participação de mercado do filme brasileiro permanecia abaixo de 10%.

A terceira fase corresponde, com o governo Lula, a uma reavaliação do modelo estatal consolidado no governo anterior e aos novos rumos da política cultural conduzidos pela gestão de Gilberto Gil e de Juca Ferreira no Ministério da Cultura. O Estado retomou seu poder ativo de proposição das políticas culturais, fortalecendo a Secretaria do Audiovisual e, conseqüentemente, rompendo o equilíbrio vislumbrado pelo tripé institucional. Apesar de mudar o foco das políticas culturais, incluindo ações e programas que visam à diversidade dos modos de fa-

zer e de acesso aos bens culturais, descentralizando recursos, o governo Lula não alterou de modo substancial o modelo de financiamento indireto das atividades culturais, mantendo a Lei Rouanet quase sem modificações.

Um esforço desta publicação é o de relacionar as mudanças nas políticas culturais com as próprias transformações do Estado brasileiro ao longo do período analisado. De fato, parto da hipótese de que a condução dos rumos das políticas culturais acaba sendo reflexo inevitável de posições mais amplas, espelhando, nesse aspecto, a própria posição de cada governo quanto ao papel do Estado no desenvolvimento setorial. Desse modo, é possível analisar as transformações das políticas culturais do período como um reflexo das mudanças do próprio Estado brasileiro, entre o “Estado mínimo” do governo Collor, o “Estado regulador” do governo FHC e o “Estado propositivo” do governo Lula – ainda que não necessariamente interventor, como o Estado desenvolvimentista dos anos 1970.

Nesse sentido, boa parte do segundo capítulo, relativo à consolidação do modelo estatal por meio do tripé institucional, é reservada a uma reflexão sobre os motivos de um novo órgão central – a Agência Nacional do Cinema – ter sido criado como agência reguladora, e não como outro órgão de governo (secretaria, autarquia simples ou agência de desenvolvimento). Para isso, é preciso discutir, ainda que de forma introdutória, a regulação econômica, seu papel e seus instrumentos de ação. Acredito que, por meio dessas reflexões, diversas nuances das políticas empreendidas nesse período podem ser mais bem compreendidas.

Por outro lado, a implementação dessas mudanças não aconteceu sem tensões, isto é, as políticas cinematográficas não foram meras transposições do contexto mais geral de reforma do Estado, devendo ser levadas em conta as especificidades do audiovisual, sua história institucional recente e os “traumas” diversos da longa relação entre Estado e cinema. Essas tensões refletiram-se de diversas perspectivas no período analisado, mostrando que os caminhos de um a outro momento não são lineares, muito menos homogêneos, assim como os próprios atores envolvidos, tanto na parte do Estado quanto na do setor cultural, que oferecem facetas múltiplas e, não raro, contraditórias. Decerto este livro não tem a pretensão de esgotá-las, mas de apontar algumas de suas possíveis leituras.

Em seguida, o Capítulo 5 comenta criticamente o modelo de incentivo fiscal, por meio da análise do impacto de sua implementação no mercado cinematográ-

fico, mostrando algumas de suas lacunas e distorções. Para tanto, é constituído por uma extensa apresentação de tabelas e gráficos, elaborados com base em uma volumosa compilação de dados relativos ao desempenho de mercado dos filmes brasileiros lançados comercialmente em salas de cinema entre 1995 e 2009, assim como à captação de recursos pelos mecanismos de incentivo fiscais entre 1995 e 2008. Esse capítulo complementa os anteriores não apenas por descrever os modelos de política pública do período, mas por apresentar, fundamentado num tratamento estatístico de dados, uma análise crítica desse modelo, com indicadores quantitativos e metodologia estável.

Por fim, o Capítulo 6 vislumbra alternativas para além do fomento indireto, descrevendo a reedição de antigos mecanismos automáticos com uma nova roupagem e o fortalecimento do fomento direto reembolsável, com o Fundo Setorial do Audiovisual – cuja estrutura altera de modo substancial a lógica de financiamento público para o audiovisual vigente desde então.

No epílogo, analiso de forma breve as políticas para o audiovisual implementadas durante o primeiro governo Dilma (2011-2014). Ainda que não tenha sido possível atualizar a ampla fonte de dados apresentada no Capítulo 5, as informações acrescentadas contribuem para atualizar a agenda do audiovisual nos últimos quatro anos. Esse período ofereceu alternativas às políticas praticadas no período anterior, recebendo especial destaque a aprovação da Lei nº 12.485/11, cuja semente inicial pode ser associada ao projeto malogrado da Ancinav, ainda no governo Lula. Trata-se, talvez pela primeira vez em todo o período analisado, de uma efetiva ação governamental no sentido de promover uma regulação do conteúdo, concentrando-se nos canais de televisão por assinatura, além de introduzir uma preparação institucional para os futuros (presentes) impactos das novas tecnologias e da convergência tecnológica no mercado audiovisual e de comunicação. Ainda é preciso aguardar um pouco mais para constatar suas reais repercussões, assim como os rumos da política cultural do período seguinte. As perspectivas, no entanto, são promissoras.

Este livro acaba, portanto, com um lampejo de esperança. Melhor que assim o seja.

# 1. A implementação do modelo estatal nos anos 1990: o fomento indireto

## Os atos do governo Collor e a criação do modelo de fomento indireto

**Em março de 1990, por** meio 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, ficando bastante comprometida a continuidade de sua realização. Enquanto a participação de mercado do filme brasileiro superou o patamar de 30% no início dos anos 1980, atingindo 32,6% em 1982 (Selonk, 2004), menos de dez anos depois o cenário tornou-se 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 três filmes nacionais foram lançados comercialmente, de modo que a participação do cinema brasileiro foi inferior a 1% (Almeida e Butcher, 2003). A velocidade de aniquilamento do mercado em razão da ocupação pelo filme estrangeiro comprovava a fragilidade

do sistema de financiamento à produção cinematográfica, incapaz de capitalizar as produtoras para um investimento de risco.

Aos poucos, após reações da sociedade civil e, principalmente, do setor cinematográfico, houve a reconstrução dos mecanismos estatais de apoio a essa atividade. 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 Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pro-nac), 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 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<sup>1</sup> (Catani, 1994). Apesar de já estabelecida nos governos anteriores (de Fernando Collor e Itamar Franco), foi nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso 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, um modelo distinto do ciclo anterior, com a criação dos mecanismos de incentivo fundamentados em renúncia fiscal, em que pessoas físicas ou jurídicas realizam o aporte de capital em determinado projeto, sendo que o valor é abatido – parcial ou integralmente – no imposto de renda devido (Cesnik, 2002).

---

1. Essa lei procurava restabelecer uma política programática para o setor cinematográfico, criando o Programa Nacional de Cinema (Procine), que previa mecanismos de financiamento da atividade na área de cinema, além de um mecanismo de incentivo fiscal específico para a atividade. No entanto, esses artigos foram vetados por Collor. O texto sancionado pelo presidente envolvia aspectos ligados a algumas obrigаторiedades, tentando recuperar aspectos da fiscalização do mercado cinematográfico, como a criação do Sistema de Informações e Controle de Comercialização de Obras Audiovisuais (Sicoa). Porém, acabou por excluir toda a parte relativa ao fomento de obras. Para mais detalhes sobre os vetos da Lei nº 8.401/92, veja Lopes (2001).

Dessa forma, o Estado continuava sendo o indutor do processo de produção cinematográfica, mas introduzia os agentes de mercado como parte intrínseca desse modelo. 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 nem sequer estava relacionado à atividade audiovisual. Esse modelo baseado em renúncia fiscal era, de um lado, uma resposta às acusações de clientelismo na escolha dos projetos financiados pela Embrafilme, mas, de outro, representava a busca de uma aproximação com o setor privado, um desejo de reconquista do mercado interno, que de maneira rápida passou a ser plenamente ocupado pelo cinema hegemônico.

## **As transformações do papel do Estado: a crise do Estado interventor e o ressurgimento dos ideais liberais**

**Entretanto, é preciso compreender que** as transformações do apoio do Estado às produções cinematográficas fizeram parte de um contexto mais amplo, tendo em vista as próprias mudanças do papel do Estado brasileiro introduzidas desde o governo Collor. Estas, por sua vez, não foram exclusivas do Estado brasileiro, mas comuns a diversos outros Estados nacionais, e diretamente relacionadas à crise do Estado nacional-desenvolvimentista (ou Estado de bem-estar social), intensificada a partir de meados da década de 1980.

A formação do Estado de bem-estar social (*welfare state*) deu-se 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 conseguia cumprir. Esse novo modelo se intensificou a partir dos anos 1930, em que o investimento estatal foi 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 de defender os direitos de