

# O financiamento do cinema no Brasil: as leis de incentivo e a possibilidade de autonomia<sup>1</sup>

Patrícia Bandeira de Melo

## **Introdução**

**N**a atualidade, funcionam várias políticas de financiamento à cultura em diversos países do mundo. Em muitos deles, a presença do Estado é fundamental para o fomento à cultura. No caso da indústria cinematográfica, mesmo em países capitalistas, a presença estatal é determinante para a garantia da produção. No Brasil, tem sido relevante ao longo dos anos a vigência de leis de incentivo à cultura, especialmente para a indústria do cinema.

Em estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, foram estabelecidos quatro períodos de investimento na área cultural: o primeiro, anterior a 1985 (quando foi criada a Empresa Brasileira de Filmes - Embrafilme); o segundo de 1985 a 1989 (período da Lei Sarney - 7.511); o terceiro, de 1990 a 1991 (período de ausência de legislação de incentivo); e o quarto, a partir de 1992 (período em que começa a vigorar a Lei Rouanet - 8.313). O que revela a pesquisa feita por esta fundação é que a existência de legislação para o setor cultural favorece o ingresso de novas empresas no patrocínio<sup>2</sup> cultural, especialmente após 1995.

A fase correspondente à ditadura militar – até 1985 – é considerada conservadora, articulando interesses entre os poderes políticos e econômicos da época. Um outro momento, liberal, corresponde ao período de ausência de políticas públicas, durante o governo de Fernando Collor de Mello. Na última etapa, a regulação volta à tona, com novas leis de fomento dando fôlego à cinematografia e colocando o governo no papel de grande mecenas da cultura.

A relevância da pesquisa que está em andamento na Fundação Joaquim Nabuco e origina este artigo está na importância que a cultura tem nas sociedades: a cultura

hoje ocupa uma posição de honra, na medida em que pode ser determinante do formato das relações econômicas e sociais. Não é possível falar de produção cultural dissociada das condições socioeconômicas de uma localidade e são as políticas públicas de fomento à cultura que, de alguma forma, traduzem esta importância. Segundo Raymond Williams:

Certas artes que não são lucrativas nem mesmo viáveis em termos de mercado são mantidas por determinadas instituições, tais como fundações, por organizações de assinantes e ainda por certo tipo de patronato privado. Intermediário entre essas e instituições inteiramente governamentais, encontram-se organismos total ou substancialmente financiados com recursos públicos (...) que apóiam financeiramente certas artes (Williams, 2000: 54).

Antes periférica para a economia, a cultura agora é percebida como central. No caso do cinema, o incentivo é relevante em virtude dos altos custos industriais. No Brasil, até os dias atuais o setor cinematográfico não consegue se autofinanciar, ficando dependente de recursos externos para garantir a sua produção, seja por patrocínio privado ou patronato público. Neste sentido, é relevante pensar o cinema como um setor da indústria, e não apenas como uma expressão da arte, mas cuja existência somente é possível se vinculada a políticas públicas de incentivo.

O surgimento do cinema no cenário da arte provocou resistência de teóricos críticos, que não conseguiam visualizar a condição artística de um produto que tinha como característica intrínseca a reprodutibilidade técnica. A visão desses teóricos era de desprezar qualquer objeto cultural que tivesse como fundamento a cópia, por considerá-lo isento da aura característica da obra de arte. O cinema, porém, nasce como indústria e já sob a condição da reprodutibilidade, para ser exibido a grandes plateias. A sua aceitação como *sétima arte* foi conquistada no mercado palmo a palmo.

## **Referencial teórico**

O conceito de *indústria cultural* nasceu na Escola de Frankfurt, na Segunda Guerra Mundial, quando um grupo de estudiosos alemães se refugiou nos Estados Unidos para escapar do nazismo. Max Horkheimer e Theodor Adorno (2002) construíram paralelamente às pesquisas administrativas norte-americanas o conteúdo do que viria a se constituir na Teoria Crítica. Com bases marxistas, esta teoria deu à efervescência capitalista sobre a cultura – que crescia vertiginosamente à época – o nome de *indústria cultural*. A primeira obra em que utilizaram o termo foi “A indústria cultural: o iluminismo como mistificação das massas”, publicada em 1947.

A expressão pode ser definida como a produção em ritmo industrial de obras de arte. Esta produção em larga escala, a reprodutibilidade técnica da obra de arte, foi

carregada por um viés negativo na perspectiva de Adorno e Horkheimer. Segundo eles, havia um *empacotamento* de bens como arte, a percepção da cultura como mercadoria. Para ambos, “a técnica da indústria cultural só chegou à standardização e à produção em série, sacrificando aquilo pelo qual a lógica da obra se distinguia da lógica do sistema social” (Adorno e Horkheimer, 2002:09).

Os autores divergiam da compreensão da arte como negócio e consideravam a dominação da indústria sobre a cultura uma apropriação ideológica, que retirava da obra de arte seu potencial de resistência política. Para eles, era a atrofia da imaginação e da espontaneidade artísticas. Eles acusavam a indústria cultural de reproduzir mecanicamente o autêntico, tirando da obra de arte a sua aura de originalidade, tornando a imitação algo absoluto.

À época, a música, a imprensa e o rádio ingressam na era da reprodução técnica em virtude dos avanços tecnológicos. O cinema já nasce sob essa perspectiva industrial. A visão negativa elaborada por Adorno e Horkheimer é então reavaliada dentro da própria Escola de Frankfurt por Walter Benjamin (1980), que assume uma compreensão positiva da reprodução dentro da indústria cultural. À acusação de padronização dos produtos pelo caráter seriado da indústria, Benjamin aponta uma possível compatibilização ao pensar na garantia de acesso à obra de arte que a reprodução confere à coletividade.

Benjamin salienta que sempre houve cópia de obras de arte e a indústria apenas aprimora a técnica de reprodutibilidade. Algumas expressões culturais, inclusive, somente fazem sentido com base em sua reprodução: o livro, a fotografia, o disco e o cinema são filhotes da revolução industrial. A aura da obra de arte continua associada ao original e as pessoas não deixam, por exemplo, de enfrentar horas em filas na porta do museu do Louvre, em Paris, para ver a *Monalisa*, embora seja uma das pinturas mais copiadas no mundo. Benjamin defendia que a emancipação da obra de arte se dá pela reprodução, que era para ele a garantia de democratização de acesso ao que antes era objeto de contemplação para poucos eleitos.

Com a complexidade decorrente do capitalismo, amplia-se o conceito. Nesse contexto, o cinema ingressa na cultura como a sétima arte, na definição que considera as artes plásticas, as artes cênicas, a literatura, a música, a dança e a arquitetura como expressões clássicas de arte. A pluralização do termo *indústria cultural* para *indústrias culturais* aconteceu em 1978, no livro *Capitalisme et Industries Culturelles*<sup>3</sup>, e veio atrelada a uma percepção positiva do potencial da indústria em democratizar a exposição das várias formas de arte à coletividade: desloca-se, assim, de uma visão ético-filosófica para uma visão socioeconômica, na qual a indústria cultural passa a ser setorizada e por isso colocada no plural e a arte aceita como negócio. Livro, imprensa, cinema, disco, rádio, televisão, internet são, assim, setores das indústrias culturais.

O que caracteriza este mercado cultural diferenciado, fruto da industrialização, além da reprodutibilidade, é a importância do trabalho criativo, a constante

renovação da oferta, a variabilidade e a imprevisibilidade da demanda. Além disso, pressupõe grandes investimentos, produção e distribuição voltadas para o mercado, com divisão social do trabalho de acordo com o modelo capitalista. Bernard Miège (2000) destaca a incerteza do sucesso do produto cultural e a internacionalização como características das novas indústrias.

A visão positiva das indústrias culturais considera estudos tanto de produção e distribuição dos bens culturais como do consumo desses produtos. De um lado, os Estudos Culturais enfatizam as pesquisas acerca do consumo dos produtos culturais, tanto na vertente inglesa pensada por pesquisadores do Centre for Contemporary Cultural Studies, em Birmingham (Inglaterra), como no perfil latino-americano de autores como Néstor García Canclini e Armand Mattelart. De outro, a Economia Política da Comunicação ou Economia da Cultura centra suas pesquisas sobre mídia e práticas culturais no processo de produção e de distribuição e assume inicialmente o papel de questionar o desequilíbrio dos fluxos de informação e de produtos culturais entre os países (Mattelart, 1999).

No caso deste artigo, a intenção é saber como está o financiamento da indústria cinematográfica no Brasil, logo, está focada na sua produção. Ao se associar os estudos do campo da comunicação e da cultura à economia, verifica-se a relevância de realizar estudos que considerem questões de mercado que são fundamentais para pensar o financiamento: os modelos de patrocínio privado e patronato público (leis de incentivo à cultura). A base de estudo da Economia Política da Comunicação e da Cultura é o imbricamento entre as duas áreas a que faz referência: cultura e economia. Sérgio Sá Leitão traz a seguinte definição:

A expressão “economia da cultura” identifica o conjunto de atividades econômicas relacionadas à cultura, incluindo a criação e o fazer cultural. Do ponto de vista da cultura, o conjunto das atividades culturais que têm algum impacto econômico. Pode-se incluir neste conjunto qualquer prática direta ou indiretamente cultural que gere valor econômico, além do valor cultural. A economia é, portanto, uma das dimensões da cultura. E a “economia da cultura” constitui um campo da economia (Leitão, entrevista a Guilherme Jeronymo, Revista Carta Maior).

A transversalidade teórica coloca a teoria das indústrias culturais em contato com a economia e a sociologia. Segundo Miège (2000), é o economista Fritz Mch lup<sup>4</sup> o responsável por associar o elemento informação ao pensamento econômico, ao mostrar a evolução da indústria do conhecimento nos Estados Unidos. É no campo da economia política que os fenômenos da informação e da comunicação vão ser introduzidos. Os economistas críticos, mesmo influenciados pela Escola de Frankfurt, não aderem à compreensão de uma cultura esvaziada pela indústria dos meios de

comunicação. Ao contrário, eles têm como foco o processo de transnacionalização decorrente do lado econômico da comunicação.

Os estudiosos centram suas pesquisas nas políticas das indústrias culturais da mídia e da comunicação, incluindo toda a produção artística que assume perfil de objeto com valor de troca no mercado. Hoje, é uma tendência dos governos no mundo assumir a condição econômica da cultura. No Brasil, o Ministério da Cultura reconhece que as atividades culturais também são econômicas e, a partir de 2007, começou a vigorar no plano plurianual um programa de economia da cultura. No Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil afirma-se:

Essa economia que tem na cultura um de seus centros propulsores estabelece um novo modo de reprodução capitalista que já se convencionou chamar de “Economia Nova”. Seu modo de produção e de circulação de bens e serviços é baseado na criação e na propriedade intelectual; e é altamente impactado pelas novas tecnologias, não se amoldando mais aos paradigmas da economia industrial clássica. Se as novas tecnologias criaram novos produtos, também estabeleceram novas formas de difusão, novos modelos de negócio e novas formas de competição por mercados. Tudo isso exige outras formas de fomento e de administração de recursos (MinC, 2006: 34).

A Economia Política da Comunicação tem como objetivo realizar pesquisas sobre os modelos de regulação e regulamentação, o debate sobre a propriedade e a democratização dos meios de comunicação, a concentração da produção e da distribuição de bens culturais e o fluxo informacional (Rebouças, s/d). Com base nisso, este artigo busca entender quais as formas de financiamento e de administração de recursos para a indústria do cinema no Brasil na atualidade. É intenção trazer à tona como é feito o fomento deste setor de modo a iniciar os estudos da pesquisa em desenvolvimento na Fundaj.

### ***Uma breve história do cinema***

A fotografia foi precursora da indústria do cinema e da televisão. O cinema aparece como resultado de uma série de inovações tecnológicas em curso no mundo e que permitiu pensar na imagem em movimento como forma de registro documental. Assim, não se pode falar de “invenção do cinema”, mas do cinema como resultado de um ambiente favorável às novas tecnologias.

O cinema surgiu na segunda fase da revolução industrial, em torno de 1850, sendo seu filho direto, num período de crescente urbanização e formação de repúblicas em substituição aos feudos. É uma fase de modernização nas artes e de surgimento das primeiras leis de emprego. A primeira exibição do que veio a se constituir

o cinema foi feita por Thomas Edison, em Nova Iorque, em maio de 1883. Em Paris, a primeira projeção foi feita pelos irmãos Lumière, em dezembro de 1895, já incluindo cobrança de ingresso. No Brasil, ainda se vivia o período imperial.

O cinema rompeu com uma série de lógicas econômicas em vigor, entre elas a afirmação de que a cultura não poderia ser industrializada pela lógica do custo: a produção cinematográfica consegue aumentar o faturamento em virtude do grande número de cópias exibidas em locais diversos ao mesmo tempo. A reprodução permite que a cadeia produtiva não seja onerada com pagamento de novos salários a cada exibição.

Operando como mídia global, o cinema se constitui dentro do modelo editorial definido por Miège (2000), no qual o papel do editor ou do produtor é essencial no processo de produção e de distribuição. Ambos são fundamentais para reduzir os riscos de prejuízo e aumentar as chances de ganho financeiro, dada a imprevisibilidade de demanda característica do cinema, assim como ocorre com o consumo em outros setores culturais. Eric George destaca a explicação de Patrice Flichy acerca deste modelo:

O modelo editorial é assim chamado porque o papel central é do editor no processo que tem como objetivo produzir e distribuir cópias no mercado, colocando como objetivo a criação de um catálogo, de maneira a distribuir os riscos financeiros inerentes à colocação em concorrência perante o conjunto de bens e serviços culturais (Flichy, 1980 apud George, 2005: 07).

Essa indústria ganha espaço a partir da criação de vários estúdios cinematográficos, embora a distribuição de filmes no mundo não seja equânime e dependa das condições de produção de cada país. Em muitos deles, os investimentos estatais foram garantidos em virtude da dimensão ideológica que a indústria adquiriu, como na Alemanha e na antiga União Soviética.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os norte-americanos se apropriam da importância ideológica do cinema e incluem no Plano Marshall<sup>5</sup>, nos anos 1950, a exigência de cota de exibição de filmes dos Estados Unidos nos países beneficiados com ajuda financeira no pós-guerra: na França, a cota de exibição era de 90%; na Alemanha, 95%. A decisão estratégica do governo norte-americano garantiu a inserção do cinema de Hollywood no mundo, exportando, junto a cada filme, o *american way of life*.

O desequilíbrio do fluxo de produção cinematográfica chegou a ser alvo de estudo da Unesco que, em 1977, divulgou o Relatório McBride, no qual alertava sobre a concentração dos meios de comunicação e propunha ações para atenuar as desigualdades, batizado de Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic).

O modelo americano de fazer cinema, porém, não impediu que surgissem experiências artesanais, com características autoral e estatal, através de financiamento público não com fins ideológicos, mas de políticas públicas de crescimento local e de enfrentamento ao cinema dos Estados Unidos. São experiências do Leste Europeu, do Japão, da Índia e de Hong Kong, que conseguiram industrializar seu cinema, e do Egito, Cuba, Argentina e Brasil, ainda em processo de afirmação.

Alguns autores destacam que a produção de filmes de longa-metragem no Brasil nunca pôde ser vista como uma indústria consolidada. O que houve no país foram fases ou ciclos. Os filmes norte-americanos ocupavam o mercado nacional já nos anos 1910, mas nos anos 1920 vários ciclos de produção regional são identificados, entre eles os do Recife, de Pelotas, de Porto Alegre, de Cataguases, de João Pessoa, de Campinas, Manaus, Curitiba e Belo Horizonte. À época, um dos problemas de exibição dos filmes brasileiros era a baixa qualidade do som das salas de exibição, o que prejudicava a reprodução de filmes nacionais sem legenda e favorecia a exibição de filmes estrangeiros legendados.

Vários estúdios foram criados no Brasil, entre eles a Cinédia, a Vera Cruz e a Atlântida. Com a falência dos estúdios nacionais, nasce o movimento do Cinema Novo, nos anos 1960, na corrente da *nouvelle vague* francesa. Em plena ditadura militar brasileira, os cinemanovistas constroem um cinema de experimentação e de colagem, com uma produção que propunha uma postura crítica ao momento político nacional.

Em 1969, o governo militar brasileiro cria a Embrafilme, estatal responsável pela produção cinematográfica que deixa de fora cineastas engajados com o movimento contra a ditadura. Era o período do controle estatal da produção e da distribuição de filmes. Em 1987, o cinema nacional afunda em crise com a retirada de recursos da empresa pelo então ministro da Cultura, Celso Furtado.

Primeiro presidente escolhido em eleição direta, Fernando Collor fecha a Embrafilme, em 1989, sob o argumento de que financiava a poucos cineastas. Também extingue o Conselho Nacional do Cinema (Concine). A iniciativa gera o aprofundamento da crise, deixando o setor sem regulação e sem investimento. O chamado Cinema da Retomada surge apenas com a criação de leis de incentivo à cultura.

O filme inaugural da nova fase é *Carlota Joaquina*, de Carla Camuratti, financiado por empresas privadas, que obtiveram benefício fiscal da legislação. A este se seguem *O Quatrilho*, *Central do Brasil*, *Carandiru* e *Cidade de Deus*. A partir de então, o cinema brasileiro recomeça o esforço para ser um bom negócio.

## **As leis de incentivo à cultura**

A primeira legislação fiscal criada pelo poder público para incentivar empresários a investir em cultura foi a lei federal 7.505, conhecida como Lei Sarney. Esta

lei foi sancionada em 2 de julho e regulamentada em 3 de outubro de 1986. À época, foi considerada a conquista mais importante para a área cultural após a criação do Ministério da Cultura, em 1985.

Em março de 1990, porém, a lei foi revogada por Fernando Collor, com a extinção também do ministério. Isso provocou um retraimento da produção cultural nacional, situação que começou a ser saneada com a criação de legislações municipais de fomento à cultura. Em São Paulo, cidade pioneira na iniciativa, foi aprovada a lei 10.923, em 1991, chamada Lei Marcos Mendonça.

A lei paulistana abriu as portas para outras legislações municipais. Pressionado pelo mercado cultural, Fernando Collor criou uma nova legislação para o setor, a lei 8.313, em 1991, batizada de Lei Rouanet, nome do secretário de Cultura da Presidência, Sérgio Paulo Rouanet. A iniciativa, porém, recebeu críticas pelo excesso de burocracia que dificultava o acesso dos investidores.

Em 1995, o ministro da Cultura, Francisco Weffort, fez as alterações necessárias na legislação, o que favoreceu o fomento à cultura no Brasil. No caso do cinema, foi a lei 8.685, apelidada de Lei do Audiovisual, que incrementou a produção cinematográfica no país. De acordo com relatório da Fundação João Pinheiro:

Concebida para vigorar por um período de dez anos, significou uma tentativa do governo de fomentar um mercado investidor para o cinema nacional e de alavancar o renascimento da indústria cinematográfica brasileira, para que, após o impulso inicial, esses segmentos pudessem sobreviver sem o incentivo fiscal (Fundação João Pinheiro, 1998:44).

Fica claro, assim, que a Lei do Audiovisual vislumbrava a possibilidade de autonomia da indústria do cinema brasileiro após 10 anos de sua vigência. Entretanto, isso não ocorreu na prática e somente a manutenção de leis de incentivo tem garantido a sobrevivência e o desenvolvimento do setor na atualidade.

Atualmente, entre as empresas que investem em cultura no Brasil, o setor financeiro privado é o que mais participa, seguido de empresas de água, gás e energia elétrica (Fundação João Pinheiro, 1998). Do total de empresas consultadas pela pesquisa da Fundação João Pinheiro, 40% delas investiam em cultura antes de 1985, ou seja, já eram sensíveis à importância do investimento, mesmo que estimuladas pela oportunidade de espaço publicitário com a iniciativa.

Com a legislação de fomento à cultura, o setor do audiovisual passou a ser um dos mais beneficiados. Um quarto dos projetos aprovados, segundo dados levantados pela Fundação João Pinheiro, é desta área, o que indica a preferência dos investidores em virtude dos benefícios concedidos pela lei específica do setor audiovisual. As áreas mais incentivadas são produção de curta e longa metragem, realização de festivais e premiação. As empresas públicas são as que mais investem

no setor de cinema e vídeo, sendo responsável pelo investimento em mais da metade dos projetos na área.

### ***O funcionamento da legislação atual***

Atualmente, o financiamento à produção cinematográfica no Brasil é feito através de dedução no imposto de renda, a partir de projetos aprovados antecipadamente pelo Ministério da Cultura. Segundo a Lei do Audiovisual, a dedução é de 100% do total que é investido na produção. Com a Lei Rouanet, o desconto do imposto de pessoas jurídicas é de 4% e de pessoas físicas é de 6%, nos dois outros elos da cadeia produtiva: distribuição e exibição. Os dois mecanismos legais são complementares, como explica o cineasta Luís Carlos Barreto:

A lei do Audiovisual é um instrumento de inversão regido pela Comissão de Valores Mobiliários. As empresas põem dinheiro na produção e têm rendimento com cotas dos filmes, são sócias do produto. Não podemos utilizar o mesmo processo para outras etapas como a comercialização e o lançamento dos filmes, que continuam sendo apoiados pela Lei Rouanet (Barreto, citado por Simis, apud Bolaño, 2007 - tradução nossa).

O financiamento ao cinema brasileiro foi fundamental para a sua retomada e, mesmo com o avanço do setor, precisa ser mantido. O esforço do governo federal em prover políticas públicas, porém, ainda parece incipiente. De acordo com os indicadores culturais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2003, dentre as três esferas de governo, a União é a que menos aloca recursos para a área cultural, destinando apenas 0,2% do total de seu orçamento para o setor. A esfera municipal é a maior responsável pela alocação de recursos em cultura.

Dentre os órgãos federais da área cultural, a Ancine ocupa a quinta colocação em recursos, com R\$ 18,7 milhões em 2003, segundo o Ministério da Fazenda. Além disso, a legislação é mais favorável à produção, deixando os outros dois elos da cadeia produtiva – distribuição e exibição – com menos recursos para fazer chegar ao público os filmes produzidos.

Evidentemente, os números têm crescido e o Ministério da Cultura comemora esta evolução. Entretanto, para alguns autores, a transferência de parte do mecenato do Estado para a iniciativa privada, com a escolha do que vai ser custeado pelo dinheiro público feita pelos empresários (já que o imposto devido pelas empresas é deduzido integralmente), deixa a decisão sobre que projetos vão ser beneficiados em mãos privadas. A crítica de muitos artistas e produtores é de que o interesse empresarial recai na maioria das vezes sobre projetos que garantam visibilidade midiática e sucesso de público (Barbalho, 2007).

Com a necessária corrida dos produtores atrás de financiadores, isso acaba por fazê-los confundir políticas culturais com leis de incentivo. Os receios contra a intervenção estatal sobre a cultura decorrem do medo de que se regulem conteúdos e não a cadeia produtiva. E a existência de uma política cultural pelo Estado é uma forma de assumir a sua condição de mediador de interesses. De acordo com Albuquerque Júnior (2007):

Não se trata mais de pensar o Estado como o mecenas, o censor ou o formulador de bens culturais, mas como regulador e o investidor em áreas e em expressões culturais que não são do interesse da iniciativa privada ou que não visem imediatamente o lucro, mas a formação de subjetividades mais democráticas e mais problematizadoras do mundo em que vivemos (Albuquerque Júnior, 2007:74).

### ***A dependência da indústria cinematográfica às políticas de incentivo***

O grande problema do setor cinematográfico na América Latina e no Brasil é o financiamento. Embora com característica industrial, o cinema sofre pela imprevisibilidade do retorno. A incerteza do resultado da demanda pela produção colocada no mercado dificulta o estabelecimento do custo para a obra cinematográfica e evidencia o risco de se investir na área. O filme, único no *uso* em que o consumidor faz dele, possui de fato apenas valor de troca. Isso deixa a cadeia produtiva da cultura submetida a uma regra distinta das outras áreas de mercado.

Esta dificuldade torna o setor cinematográfico mais sensível que outras áreas industriais para obtenção de financiamentos e é justamente esta vulnerabilidade que justifica a permanência de políticas públicas diferenciadas, de leis de incentivo que fomentem o seu desenvolvimento. A falta de incentivo desestimula a produção da indústria cinematográfica, que precisa de políticas específicas para criar uma saída estratégica para sua consolidação, o que permite fazer os cineastas sonharem com uma possível autonomia do setor em relação ao Estado.

Para se ter uma idéia das condições históricas da indústria do cinema no Brasil, podemos destacar que, em 70 anos de produção – de 1930 a 2000 – o filme nacional correspondeu a 25% da produção da América Latina, enquanto o México respondeu por 45% do total de 12.500 filmes produzidos no período. Entre 2001 e 2005, o Brasil produziu 42 filmes, perdendo para o México (53) e ficando à frente da Argentina (41). Mesmo com a evolução na produção, em 2002, a produção cinematográfica brasileira era responsável apenas por 8,03% do seu próprio mercado (Oliveira, 2007). Segundo Octavio Getino:

Com a implementação do modelo econômico neoliberal na maior parte do continente, a produção cinematográfica ruiu nas principais indústrias latino-

americanas entre o final dos anos 1980 e meados dos 90. As medidas restritivas aplicadas no México, no Brasil e, em menor medida, na Argentina, reduziram a produção conjunta desses três países de aproximadamente 200 títulos em 1985 (México e Brasil produziam entre 80 e 90 longas-metragens por ano), a menos de 50 em 1995. As políticas econômico-culturais de Carlos de Salinas de Gortari, no México, e de Fernando Collor de Mello, no Brasil, contribuíram diretamente para esse desastre (Getino, 2007a:28).

As alterações mais recentes na legislação acabaram por se refletir na indústria nacional, permitindo que o Brasil se posicione entre os países com produção média/alta na América Latina, na faixa dos 25 a 50 filmes anuais. O sonho da autonomia, no entanto, não encontra bases sólidas que permitam ao sonhador tornar o desejo em realidade no curto prazo: um filme com custo médio de US \$ 1 milhão, com um ingresso de sala de exibição de cerca de US\$ 3, necessita de uma renda bruta de R\$ 3 milhões, ou seja, de um milhão de espectadores para custear produção, distribuição e exibição (Getino, 2007a).

Nestas condições, será possível pensar em sobrevivência do setor cinematográfico sem incentivo fiscal? Embora a intenção do governo federal, em 1995, tenha sido fazer renascer o cinema nacional e estimular o setor para que, em 10 anos, pudesse se autofinanciar, isso não parece ser ainda possível. Em 2001, o presidente Luiz Ignácio Lula da Silva editou medida provisória criando a Agência Nacional do Cinema (Ancine) com o objetivo principal de executar a política nacional de fomento ao cinema.

Dois mecanismos foram criados para favorecer o investimento em obras cinematográficas: 1. Programa Nacional da Renda; 2. Programa Ancine de Incentivo à Qualidade no Cinema Brasileiro. O primeiro premia empresas de produção, distribuição e exibição segundo os resultados obtidos pelos filmes exibidos e os recursos do prêmio devem ser aplicados em novos projetos. De acordo com Oliveira (2007), em 2006 R\$ 7,5 milhões foram divididos entre as áreas de produção, distribuição e exibição.

O segundo programa apóia as produtoras em caso de premiação ou indicação de seus filmes para apresentação em festivais nacionais e internacionais. Em 2006, a Ancine destinou R\$ 1 milhão dentro deste programa (Oliveira, 2007). Estes recursos também devem ser investidos em novos projetos cinematográficos.

Com este novo cenário em configuração no Brasil, Getino (2007a; 2007b) aponta como uma saída o estímulo às integrações das cinematografias latino-americanas – ainda que sem data limite para se pensar em fim de investimento público para o setor. Vários acordos já foram assinados para fomentar as integrações por mais de seis décadas. Segundo ele, o primeiro deles data de 1931.

Em 2004, foi criada a Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur y Estados Asociados (Recam), que incorporou

a Venezuela em 2005 e recomendou a participação do Peru e da Bolívia. Começou a funcionar, assim, o Observatorio Mercosur Audiovisual (OMA), vinculado à Recam, que tem como objetivo manter dados econômicos, sociais e culturais sobre o setor do cinema.

A cena cinematográfica brasileira, assim, pode entrar em novo ato: os acordos multilaterais de integração, favorecidos pelo idioma, cultura, religião e história comuns da região, começam a fazer possível o sonho de uma indústria cinematográfica menos dependente do Estado. De fato, embora pareça difícil, há modelos em vigor no mundo que mostram a possibilidade de uma cinematografia que funcione independente do governo. Os Estados Unidos não possuem um órgão regulador e nem políticas públicas de apoio à cadeia produtiva. Embora tenha sofrido uma queda na produção entre 1996 e 2005, é o país com maior taxa de ingressos vendidos por pessoa.

Enquanto os EUA mantêm uma indústria do cinema sem incentivo, na União Europeia valem regras de exceção cultural para os produtos audiovisuais como defesa às investidas norte-americanas em seu mercado (Getino, 2007b). Um dado interessante é que houve aumento de público nos países em que há participação do governo: Brasil, Espanha e Argentina tiveram aumento de bilheteria nos filmes nacionais, enquanto os EUA perderam em número de produções. Em 10 anos, de 1996 a 2005, houve um crescimento de mais de 300% de público no Brasil. Assim, uma outra política que deve ser focada é o estímulo cada vez maior para que o público assista aos filmes nacionais.

Uma outra medida, que parece antipática aos exibidores, é a chamada cota de tela, que exigiria a projeção de um percentual mínimo de filmes nacionais nas salas de cinema. Além disso, alguns países recorrem à taxação dos exibidores, que contribuem com percentual do faturamento de suas salas de projeção para a produção de filmes nacionais. Embora protecionistas, essas ações são importantes para o enfrentamento dos oligopólios das salas de exibição construídas pela indústria cinematográfica americana (multiplex), controladas por apenas quatro distribuidoras estrangeiras. Além disso, a maior responsável pela distribuição de filmes da América Latina é a Buena Vista International/Disney (BVI), coligada da produtora nos Estados Unidos.

### **Breve conclusão**

A crise que a indústria cinematográfica brasileira vivenciou a partir do final dos anos 1980 decorreu da ausência de leis de incentivo para o setor. Com o retorno de legislação de fomento para a atividade, houve o soerguimento que fez o cinema nacional recuperar o espaço no mercado local. O modelo privado de indústria cinematográfica dos Estados Unidos, mesmo tendo dado sinais de ressentimento entre 1996 e 2005, ainda é o que consegue garantir espaço no mercado transnacional.

É relevante destacar que o modelo da indústria americana não é reproduzido em vários países, como Espanha e Argentina, que contam com políticas públicas de apoio à cadeia produtiva do cinema. Não se pode importar um modelo por aparentemente dar certo em um local sem considerar as variáveis culturais, econômicas e sociais, que podem ser determinantes para o êxito ou o fracasso de um setor da indústria.

No mínimo, no caso do Brasil, parece ser cedo para se pensar em retirada do poder público, no fim das políticas públicas de incentivo e na autonomia da atividade cinematográfica. E, como defende Williams (2000), o patrocínio é fundamental para determinados setores culturais que precisam de apoio para garantir sua sobrevivência no mercado.

Aos produtores, exibidores e distribuidores, porém, cabe uma missão: pensar em alternativas soberanas de captação de recursos ao mesmo tempo em que contam com o apoio de políticas públicas. Afinal, a retirada ou a inclusão de leis de incentivo à cultura já ocorreram no passado e podem voltar a acontecer.

Em sua lógica de modelo editorial, os personagens centrais do enredo – diretores e produtores de cinema – devem estar sempre atentos a novos modelos para o setor antes que alterações nas leis possam fazer o cinema brasileiro submergir novamente. Uma mudança de gestão do governo federal pode ser determinante para a atividade, o que deixa o setor totalmente dependente das ações políticas. Além disso, um esgotamento dos empresários – quando boa parte deles estiver efetivamente comprometida com projetos culturais – pode tornar difícil a captação de patrocinadores.

É relevante, porém, que a cultura não seja uma variável dependente da economia. O mercado não pode regular, sozinho, a produção cultural – e logicamente, a produção cinematográfica nacional. Se a cultura é espaço de diversidade, produzir cinema no Brasil é relevante porque estimula o sentimento de identidade dos indivíduos e o respeito à diversidade da arte nacional. Como afirma o próprio programa do Ministério da Cultura “os produtos e serviços culturais são diferenciados, pois têm enorme virtude de veicular e transmitir universos simbólicos, modos de vida, informação consistente, valores e identidades sociais” (MinC, 2006:34).

Isso, por si, já justifica a relevância de se garantir o mecenato estatal até que a indústria do cinema brasileiro possa de fato atingir a maioria – sem esquecer que talvez este momento nunca chegue e as políticas públicas de fomento sejam a garantia de sua sobrevivência. Isso não representa mal algum para o setor, uma vez que a cultura não pode ser produto industrial somente pela lógica do lucro, mas pela lógica da arte de resistência, no mercado que se supõe sensível à democratização da(s) cultura(s).

*Patrícia Bandeira de Melo*  
Pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco

## Notas

1. Este trabalho integra a pesquisa “Estudo acerca dos modelos de financiamento da produção cinematográfica: América Latina, América do Norte, Europa, Ásia e África”, em andamento na Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) e foi apresentado no II Encontro da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (Ulepicc), realizado em Bauru (SP), de 13 a 15 de agosto de 2008.
2. Embora não seja relevante neste artigo, destacamos que há uma diferença conceitual entre patrocínio e mecenato. Enquanto o patrocínio prevê a promoção publicitária da empresa que investe em cultura (integrando o seu composto de *marketing*, com objetivos comerciais), o mecenato não é explorado em termos midiáticos, com motivação social ou pessoal, não se constituindo em estratégia de comunicação.
3. HUET, A.; ION, J.; LEFÈBVRE, A.; MIÈGE, B. e PÉRON, R. Grenoble: PUG, 1982. Bernard Miège coordena atualmente o Grupo de Pesquisa sobre os Desafios da Comunicação, na Universidade Stendhal-Grenoble 3, na França.
4. Em 1962, este economista lançou o livro *The production and distribution of knowledge in the United States*, pela Princeton University Press. Há um trabalho posterior, de W. Baumol e W. Bowen, intitulado *Performing Arts: the economic dilemma*, publicado em Londres, pela Cambridge, em 1966.
5. Plano de ajuda econômica para reconstrução dos países destruídos durante a Segunda Guerra Mundial.

## Referências bibliográficas

- ADORNO, Theodor W. & HORKHEIMER, Max. A indústria cultural – o Iluminismo como mistificação das massas. In: ADORNO, Theodor W. e HORKHEIMER, Max. *Indústria cultural e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz de. Gestão ou gestação pública da cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre (orgs.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. pp. 61-86.
- AZULAY, Jom Tob. Por uma política cinematográfica brasileira para o século XXI. In: MELEIRO, Alessandra. *Cinema no mundo: indústria, política e mercado*. São Paulo: Iniciativa Cultural; Escrituras, 2007. pp. 25-63; pp. 67-97.
- BARBALHO, Alexandre. *Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença*. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre (orgs.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. pp. 37-60.
- BENJAMIN, Walter. A obra de arte na época de suas técnicas de reprodução. In: BENJAMIN, Walter; HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor e HABERMAS, Jürgen. *Textos escolhidos*. Coleção Os pensadores. São Paulo: Abril, 1980. p. 3-28.
- BOLAÑO, César. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007.
- BRIGGS, Asa e BURKE, Peter. *Uma história social da mídia: de Gutenberg à Internet*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Diagnóstico dos investimentos em cultura no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.

- GEORGE, Eric. Elementos de reflexão sobre a dimensão sociológica do ponto de vista da economia política da comunicação e da teoria das indústrias culturais. *Eptic – Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* (www.eptic.com.br), vol. VII, n. 5, mai/ago 2005.
- GETINO, Octavio. Visão panorâmica do cinema regional: os desafios da nova etapa. In: MELEIRO, Alessandra. *Cinema no mundo: indústria, política e mercado*. São Paulo: Iniciativa Cultural; Escrituras, 2007a. pp. 25-63.
- \_\_\_\_\_. *Producción, mercados y proyectos de integración cinematográfica en los países del Mercosur*. Buenos Aires: mimeo, 2007b.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de informações e indicadores culturais 2003*. Rio de Janeiro: Ministérios do Planejamento e da Cultura; IBGE, 2006.
- LEITÃO, Sérgio Sá. *Economia da Cultura e Economia do Audiovisual no Brasil e no mundo: diagnóstico, desafios e perspectivas*. Recife: mimeo, 2007.
- MATTELART, Armand e Michèle. *História das teorias da comunicação*. São Paulo: Loyola, 1999.
- MELO, Patrícia Bandeira de. *Uma paixão em 8 mm*. Recife: UFPE, mimeo, 1990.
- MIÈGE, Bernard. *O pensamento comunicacional*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil*. Brasília: MinC, novembro 2006.
- OLIVEIRA, Maurício Medeiros de. *Políticas públicas de incentivo à cultura: o caso da retomada do cinema nacional*. Porto Alegre: UFRS, mimeo, junho 2007.
- REBOUÇAS, Edgard. *Os estudos e práticas da economia (e da) política de comunicações na América Latina*. Disponível em <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/EdgarRebou%C3%A7as.pdf>. Acesso em 16 out 2007.
- REVISTA CARTA MAIOR. Entrevista Sérgio Sá Leitão a Guilherme Jeronimo. “Deve-se tratar a economia da cultura no país pensando no seu potencial não realizado”. s/d.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre (orgs.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. pp.11-36.
- WILLIAMS, Raymond. *Cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

## **Resumo**

A proposta deste artigo é apresentar estudos iniciais sobre o modelo de financiamento para a produção cinematográfica no Brasil, correspondendo ao princípio da pesquisa que está sendo feita na Fundação Joaquim Nabuco. A intenção é refletir sobre o fomento estatal e privado ao cinema, lançando os primeiros passos do estudo sobre a oportunidade futura de autonomia do setor. Para isso, partimos de dados secundários que indicam a destinação de recursos para a produção cinematográfica brasileira.

## **Palavras-chave**

Economia Política da Comunicação; Indústrias culturais; Cinema; Políticas públicas.

## **Abstract**

The aim of this paper is to present initial studies on the model of financing for film production in Brazil, corresponding to the principle of research being done at the Fundação Joaquim Nabuco. The intention is to reflect on the state and encouraging the private cinema, launching the first steps of the study on the possibility of future autonomy of the sector. To do so, start from secondary data indicate that the allocation of resources for the Brazilian film production.

## **Keywords**

Political Economy of Communication; Cultural industries; Movies; Public policies.