

# POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE APOIO À INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA: UM HISTÓRICO DE INEFICÁCIA NA DISTRIBUIÇÃO

João Paulo Rodrigues Matta\*

## Resumo

Acredita-se que as políticas públicas federais de apoio à indústria cinematográfica brasileira historicamente têm sido inadequadas e ineficazes no sentido de melhorar a performance competitiva dos filmes nacionais no mercado interno. Prevalece o problema da distribuição e comercialização dos filmes brasileiros, além de serem insuficientes as iniciativas para provocar e regular a convergência entre a indústria cinematográfica e os demais elos da indústria do audiovisual nacional. O objetivo desse artigo é investigar e discutir tal problemática.

**Palavras-chave:** política pública federal; indústria cinematográfica – Brasil; indústria do audiovisual – Brasil; distribuição; competitividade.

## Abstract

One gives credit that the federal public politics of support to the Brazilian cinematographic industry historicamente have been inadequate and inefficacious to improve the competitive performance of the national films in the domestic market. It takes advantage the problem of the distribution and commercialization of the Brazilian films, beyond being insufficient the initiatives to provoke and to regulate the convergence between the cinematographic industry and the too much segments of the industry of the national audiovisual. This article aims to investigate and to argue such problematic one.

**Key words:** federal public politic; movie industry – Brazil; audiovisual industry – Brazil; distribution; competitiveness.

---

\* Doutorando no Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade - FACOM/UFBA, Mestre em Administração - NPGA/UFBA, Especialista em Economia - UNIFACS, membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Economia da Cultura (GEPEC-BA), associado ao Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura da UFBA (CULT) e Analista de Desenvolvimento da Agência de Fomento do Estado da Bahia (DESENBAHIA). E-mail: jpmatta@terra.com.br.

## **Introdução**

Entre os anos cinquenta e sessenta do século XX, a indústria cinematográfica passou a ser vista como uma vertente de uma cadeia mais ampla e ramificada, compondo com a mídia televisiva, a conformação inicial da indústria audiovisual. Esta transformação estrutural na dinâmica produtiva do cinema fez com que se ampliasse a importância competitiva do elo da distribuição. Com a evolução tecnológica ao longo das décadas subsequentes, este processo intensificou-se, surgindo outros formatos de produção e plataformas de exibição audiovisuais. Desta forma, atualmente a dinâmica competitiva da indústria cinematográfica, em geral, envolve a produção e distribuição de filmes para serem exibidos, inicialmente, nos cinemas e, posteriormente e de forma gradativa, em diferentes janelas de exibição, como a televisão aberta, a televisão por assinatura, o vídeo e as mídias digitais (DVDs, transmissões via internet, telefones celulares).

A eficácia das políticas públicas de apoio à indústria cinematográfica depende da observância e compreensão da evolução da lógica estrutural de sua cadeia produtiva. Neste sentido, não se pode deixar de reconhecer a efetividade da atuação do governo dos EUA. Para que se consumasse a integração entre cinema e televisão, por exemplo, foi capital a regulamentação da *Federal Communications Commission (FCC)*, que até 1993 proibiu as redes de televisão de consumir e distribuir mais de 30% de seus próprios programas. Com este dispositivo, o governo norte-americano estimulou a convergência entre as duas mídias.

Para Neves (2003b), uma das explicações para a consolidação da hegemonia mundial dos EUA no século XX foi o país ter originado e assimilado antes que qualquer outra nação os parâmetros de desenvolvimento da economia contemporânea. Desse modo, a sociedade da informação desenvolve-se nos EUA, com a convergência das indústrias do audiovisual, de telecomunicações e de tecnologias da informação e comunicação. Este movimento de convergência teria sido selado por *Hollywood*, ao “[...] integrar as teletransmissões e os serviços informáticos com seus ‘conteúdos’ [produção cinematográfica e televisiva], o que permitiu satisfazer um novo mercado, ‘de base eletrônica’, de divertimento” (NEVES, 2003a, p. 90).

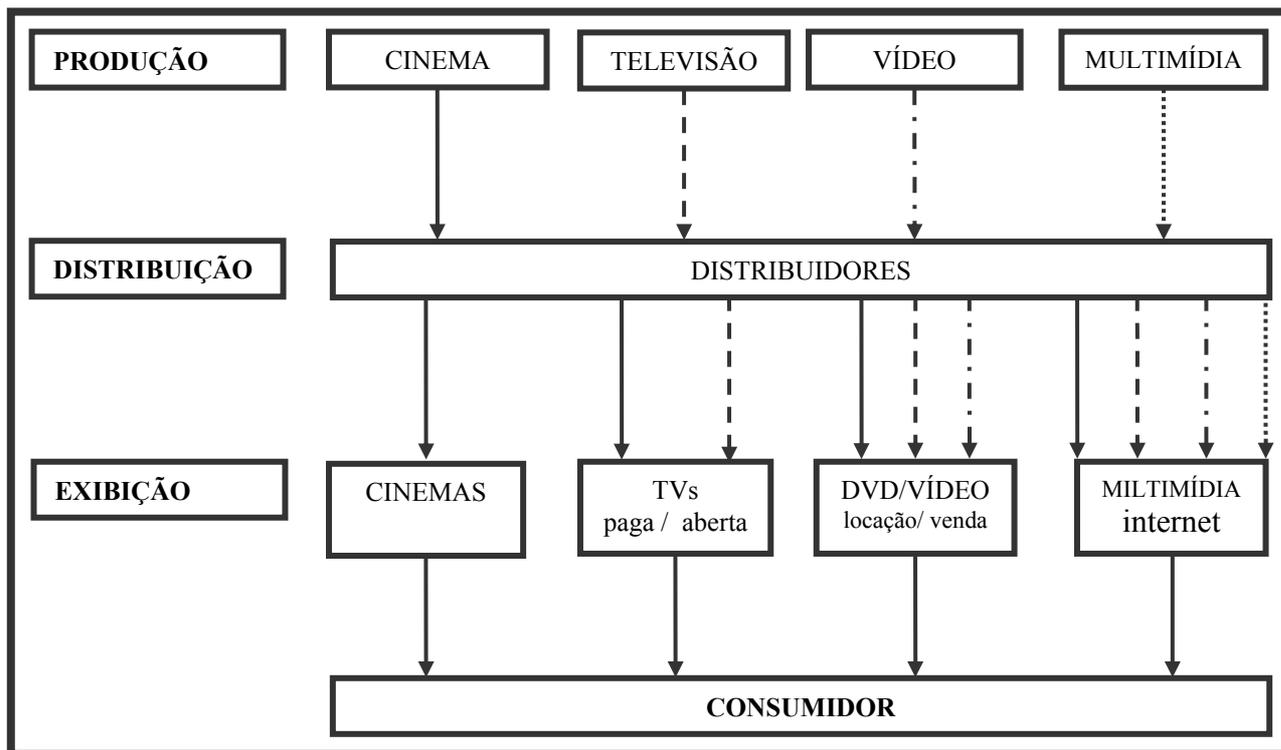
Políticas públicas de apoio à indústria cinematográfica para serem eficazes precisam ter como premissa que essa cadeia produtiva está imersa numa lógica mais ampla,

compondo a complexa e dinâmica rede de relações econômicas que perfazem a indústria audiovisual. A indústria de produtos e serviços audiovisuais organiza-se em cadeias independentes e inter-relacionadas que abarcam três etapas: produção, distribuição e exibição, e envolvem grandes conglomerados econômicos (*majors*), organizações de porte intermediário e, também, inúmeras pequenas firmas e profissionais especializados em diversos ramos produtivos. A diversidade dos meios que constituem esta cadeia vem sendo impulsionada pela evolução tecnológica que além de multiplicar as alternativas de produção, também vem possibilitando o surgimento e o aperfeiçoamento de diferentes plataformas de exibição, assim como transformações na lógica de atuação da distribuição. A estrutura geral da cadeia produtiva audiovisual e a descrição de suas principais categorias de produção estão ilustradas na Figura 1. Nela se pode constatar o alto valor comercial do produto “cinema”, único a atingir todos os principais mercados de exibição.

No Brasil, acredita-se que as políticas públicas federais de apoio ao cinema aplicadas ao longo da história têm se mostrado ineficazes por serem estruturalmente equivocadas para a indústria. Ao não trabalharem o elo da distribuição e não provocarem a convergência entre a produção cinematográfica e os demais ramos da cadeia audiovisual nacional, tais políticas não têm conseguido promover a contento o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira.

O objetivo deste artigo é apresentar um breve histórico das políticas públicas federais de apoio à indústria cinematográfica brasileira, discutindo sua eficácia na distribuição e, conseqüentemente, no aumento da performance competitiva dos filmes brasileiros no mercado interno. Para isto, na seção que se segue a esta introdução, discorrer-se-á sobre as políticas adotadas até a instauração da ditadura militar no Brasil. Em seguida, serão abordadas as iniciativas levadas em curso após o golpe militar, destacando-se a atuação da Empresa Brasileira de Filmes (EMBRAFILME). Na seqüência, serão comentadas as políticas públicas que possibilitaram a retomada da produção cinematográfica nacional, a partir de meados dos anos noventa até o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Por fim se seguem as considerações finais.

Figura 01  
Cadeia produtiva audiovisual



Categorias de produção
<p><b>Cinema</b> é a expressão de obras de ficção ou documentários destinados, em primeiro lugar, a serem exibidos em sala (longas ou curtas-metragens).</p>
<p><b>Programa de televisão</b> (filmes oriundos do <b>cinema</b>, filmes feitos para a televisão, séries ou novelas, documentários, espetáculos ao vivo, telejornais, <i>talk shows</i>, serviços educacionais) é uma obra destinada em primeiro lugar a ser difundida na televisão aberta ou por assinatura.</p>
<p><b>Vídeo</b> é uma obra gravada em fita magnética ou em disco digital (DVD) e destinada a ser vendida ou alugada para uma utilização privada (há a ênfase na comercialização de <b>cinema</b> e <b>programas de televisão</b>).</p>
<p><b>Multimídia</b> são produtos que integram, num mesmo suporte eletrônico, imagens, sons e textos, correspondendo a produtos originais ou provenientes de outras mídias: <b>cinema</b>, imagens de televisão, documentários, informação complementar, entrevistas, etc. O suporte tanto pode ser em linha – Internet – como fora de linha – DVD, CD.</p>

Fonte: Neves (2003b), Matta (2004).

## **Período Pré-Embrafilme**

Conforme Gomes (1996), limitações na rede elétrica fizeram com que o mercado de salas de exibição só florescesse a partir de 1907, no Brasil. Como resultado, aproximadamente até 1912, na chamada *Belle Époque*, aconteceu o primeiro ciclo estável de produção, distribuição e comercialização do cinema brasileiro, o qual predominava com filmes de ficção com temáticas e gêneros variados, tendo destacado apelo popular os de cunho musical, com a presença de artistas atrás da tela, cantando ou falando, em sintonia com as imagens projetadas. Porém, ao final desse período, diante do estímulo do crescimento do mercado interno, a importação de filmes estrangeiros passou a dominar as salas de exibição, o que foi impulsionado pela instalação de subsidiárias de distribuição na América Latina.

Após 1912, começa a se configurar o crônico problema da distribuição menos competitiva do filme brasileiro em relação às cinematografias hegemônicas nas salas de exibição nacionais. Com a Primeira Guerra Mundial, inicia-se o predomínio dos filmes norte-americanos no mercado interno, deixando pouco espaço para a comercialização da cinematografia nacional ou de outros países.

Nesse cenário, qual teria sido a primeira política pública voltada para o cinema no Brasil? Depois de esboçar algumas medidas que sinalizavam especial atenção ao potencial educativo do cinema, Getúlio Vargas, em 1937, criou o Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE), primeiro órgão voltado para a atividade, o qual apoiava a produção de documentários de curta-metragem.

Também foi o governo Vargas que implementou pela primeira vez no país o sistema de quota de tela. Dispositivo utilizado até hoje pelo Brasil e diversos países, que visa garantir um mercado mínimo para as produções nacionais. Em seu auge, nos anos oitenta, chegou-se à obrigatoriedade de uma sala de exibição ter de exibir filmes brasileiros 140 dias por ano. Essa talvez tenha sido a medida pública mais efetiva em prol do cinema nacional até meados dos anos sessenta.

E porque, ao invés de reservar quota de telas para o filme brasileiro, não se pensou em controlar ou restringir a importação de filmes norte-americanos? Hoje se sabe que uma medida como esta certamente faria com que os EUA impusessem retaliações comerciais

ao Brasil. E nos anos quarenta? Talvez sim. No entanto, se a entrada de filmes estrangeiros fosse controlada e negociada entre os anos trinta e cinquenta, talvez as chanchadas da Cinédia e da Atlântida tivessem um ciclo de vida comercial ainda mais virtuoso nos cinemas nacionais. Talvez a aventura industrial paulista fosse mais bem sucedida e a sina da Companhia Cinematográfica Vera Cruz não fosse uma falência precoce.

De todo modo, as experiências da iniciativa privada com o fracasso da Vera Cruz e o sucesso das chanchadas foram de grande valia para o cinema nacional. O sucesso das chanchadas mostrou que havia mercado interno potencial para o filme brasileiro, especialmente entre a população mais pobre. O fracasso da Vera Cruz evidenciou a grande deficiência na comercialização. As duas edições do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), entre 1952 e 1953, foram um marco neste sentido. A classe cinematográfica debateu com o governo e outras instâncias organizadas da sociedade os problemas do cinema nacional e foram propostas soluções. Dentre outras questões, denunciaram-se mecanismos de dominação estrangeira, estudaram-se novas formas de produção independente, debateu-se a necessidade de se privilegiar o conteúdo nacional, bem como a opção por temas genuinamente brasileiros nos filmes. As recomendações apresentadas, como resultado do II CBC, influenciaram as políticas públicas adotadas nos anos seguintes, como foi o caso da criação do Instituto Nacional do Cinema (INC), em 1966, cujo plano original de criação fora estudado por Alberto Cavalcanti, por demanda do governo Getúlio Vargas (CAVALCANTI, 1976; MINC, 2003a).

O fracasso da Vera Cruz não teve impacto significativo no fluxo de produção do cinema nacional. No final dos anos cinquenta e na primeira metade da década seguinte, a produção média anual de longas-metragens manteve-se em trinta filmes, chegando a ultrapassar a média de quarenta filmes na segunda metade dos anos sessenta.

A despeito disso, também nos anos sessenta, os efeitos do aumento da popularização da televisão, que formalmente começou suas atividades no Brasil em 1950, já começavam a afetar mais fortemente o mercado de cinemas. Uma primeira possível grande consequência deste processo foi o fechamento da Atlântida em 1962. Nos anos seguintes, com o apoio do regime militar e o barateamento do custo dos aparelhos de televisão, as companhias difusoras aumentaram ainda mais seu alcance popular, conseqüentemente, competindo com a freqüência de público das chanchadas, e mesmo

utilizando seus elementos de comunicação com o público em programas televisivos, ou seja, a associação entre a comédia e a música (MATTOS, 2002).

Acresce que a exibição, por parte das companhias de televisão, de filmes estrangeiros (negociados a preços mais baratos do que os nacionais) tornou-se um novo eixo de concorrência para o cinema nacional. Como resultado desta tendência e sob pressões da classe cinematográfica, em 1962, o governo baixou o Decreto 544, que previa uma quota de exibição na TV de 25 minutos por dia para o filme nacional. Este mesmo decreto, porém, tornou obrigatória a dublagem de filmes estrangeiros em exibições televisivas, o que diminuiu a resistência da população a essas obras (MATTOS, 2002; MINC, 2003a).

O governo brasileiro, como acontecera na maioria dos países, quando do advento da televisão, ao não criar uma legislação que proporcionasse sua integração com o cinema, possibilitando o alcance dos filmes nacionais à nova mídia, como fizeram os EUA – antecipando a convergência que originou a indústria do audiovisual – , acabou fazendo com que cinema e televisão trilhassem caminhos diferentes de evolução. Se tais instrumentos legais tivessem sido criados, talvez as populares produções da Atlântida encontrassem na televisão mais uma janela de exibição, ao invés de um potente competidor, que aparentemente acabou por usurpar seu canal de comunicação com o público, ao propor entretenimento similar, só que mais barato. Nesse contexto de equívocos, o Decreto 544 apenas surgiu como mais um paliativo, a fim de reduzir os prejuízos que a popularização da televisão trouxe para o cinema brasileiro.

### **Período Embrafilme**

O reconhecimento internacional da qualidade da produção brasileira nos anos sessenta, do ponto de vista do mercado interno foi importante para romper preconceitos de segmentos de público mais exigentes, principalmente em função do inequívoco prestígio alcançado pelo *Cinema Novo*, que conquistou mais de oitenta premiações internacionais, além de ter provocado o interesse de pesquisadores estrangeiros. Apesar disso, o movimento não teve grande impacto popular nos cinemas nacionais, o que nos anos sessenta ainda coube a variações de gênero, baseadas nas chanchadas, ou outros sucessos pontuais (BERNARDET, 2001; GOMES, 1996).

A partir do acirramento do rigor político do regime militar e de suas práticas de censura, com o Decreto AI-5, em 1968, a veia crítica do *Cinema Novo* passou a ser coibida e o movimento foi sendo desarticulado, ocorrendo suas últimas produções no início dos anos setenta. Se por um lado, na virada dos anos setenta, o acirramento do regime militar, lamentavelmente, podou a criatividade efervescente que reinava no cinema e na cultura brasileira em geral, por outro, foi também na ditadura, a partir da segunda metade dos anos sessenta, que foram formuladas as políticas governamentais que possibilitaram ao cinema brasileiro começar a trilhar o período em que viria a obter o máximo de participação no mercado interno de cinemas em toda a sua história. O primeiro marco mais significativo deste direcionamento político foi a já citada criação do INC, em 1966, uma autarquia federal subordinada ao Ministério da Educação (MEC), que surgiu, segundo o Ministério da Cultura (2003a), com a finalidade de centralizar a administração do cinema no país, podendo editar normas e gerar recursos para o desenvolvimento da atividade. Eis algumas de suas principais ações (MINC, 2003a, p. 65):

- instituiu a contribuição para o desenvolvimento da indústria calculada sobre metragem dos filmes impressos importados;
- alterou a Lei da Remessa de Lucros, tornando obrigatório o recolhimento de parte do desconto do IR sobre a exploração de filmes estrangeiros destinada à produção nacional;
- incentivou a prática de co-produções com empresas estrangeiras;
- instituiu premiações por bilheterias e qualidade;
- instituiu o prêmio INC, em 1967, para as principais categorias profissionais da produção cinematográfica brasileira (diretor, ator, etc.).

Além da criação do INC, o principal marco da política intervencionista estatal no cinema foi a criação da Empresa Brasileira de Filmes S.A. (EMBRAFILME), em 1969, cuja ação ditou as bases da trajetória competitiva do cinema brasileiro nas salas de exibição até 1990. Inicialmente, a estatal atuou apenas no financiamento à produção, mas, em 1974, teve sua esfera de atuação ampliada para também abarcar a distribuição e a co-produção de filmes nacionais.

O fato é que, entre 1974 e 1984, o cinema brasileiro atingiu seu máximo patamar competitivo no mercado interno de salas de exibição, graças a atuação direta do governo na distribuição e na produção, por meio da atuação da EMBRAFILME. A partir de 1974, houve aumentos sucessivos na participação de mercado do cinema nacional, em detrimento da participação dos filmes estrangeiros, partindo-se de 15% até se atingir o pico de 35% de *market share*, em 1982 (MATTA, 2004; RAMOS, J., 1983). Segundo Almeida e Butcher (2003), a EMBRAFILME chegou a ocupar por três anos (1978, 1979 e 1981) a liderança do *market share* nacional de distribuição, superando as *majors*.

A base de intervenção estatal na atividade cinematográfica até 1990 completou-se com a extinção do INC, em 1975, e a criação do Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), em 1976, que assumiu um papel essencialmente normativo e fiscalizador. Coube à Lei nº 6.281, de 1975, essa transformação, além da formalização do aumento de capital e a ampliação das atribuições da EMBRAFILME para agência financiadora, co-produtora e distribuidora de filmes nacionais. As fontes de receita da estatal passaram a ser a venda de ingressos padronizados, contribuições por título de filme para o desenvolvimento da indústria cinematográfica, participação nos filmes co-produzidos e distribuídos e recursos do imposto sobre a remessa de lucros de filmes estrangeiros.

Nogueira (apud MINC, 2003c, p. 53) ilustra a importância da atuação da EMBRAFILME, entre 1969 e 1990, para o cinema nacional:

A Embrafilme atuando como agência distribuidora, financiadora e co-produtora, foi a grande propulsora da produção cinematográfica nacional durante os anos setenta e oitenta. De 1969 a 1990, a empresa funcionou com um orçamento anual de cerca de 12 milhões de dólares, dos quais 70% a 80% eram destinados a investimentos na produção de filmes de longa-metragem. Esses recursos produziram cerca de 25 filmes por ano, com orçamento de produção que se situavam, na média, entre 500 e 600 mil dólares por filme.

No entanto, ao longo da década de oitenta, vieram o acirramento da competição com as mídias de exibição caseiras (TVs e vídeo) e a crise do mercado de salas de exibição, novas e mais agressivas estratégias de lançamento das *majors* – como a ênfase em lançamentos mundiais de *blockbusters*, os quais muitas vezes se transformavam em seqüências, como *Guerra nas Estrelas* e *Indiana Jones*, e eram lançados inicialmente nos cinemas, para posteriormente atingirem gradualmente todos os mercados audiovisuais – , o acirramento da crise econômica nacional e críticas apontando a ineficiência do modelo de atuação da EMBRAFILME, cuja defasagem estrutural podia

ser verificada ao se constatar que as estratégias competitivas na indústria cinematográfica já não podiam mais ser pautadas apenas no mercado de salas de exibição. Foi neste contexto problemático e em meio ao forte discurso neoliberal que se difundiu pelo mundo, favoreceu os EUA e ajudou a eleger Fernando Collor de Melo que, em 1990, o governo deste Presidente, extinguiu toda a estrutura governamental que sustentava a produção e a comercialização do cinema brasileiro no mercado interno de salas de exibição, sem, contudo, propor ou criar qualquer alternativa. Como consequência, até 1993, o cinema nacional enfrentou certamente a maior crise de toda a sua história, com o cinema norte-americano tendo quase que o completo domínio do mercado interno de salas de exibição, quando o *market share* do cinema brasileiro atingiu o recorde mínimo de 0,05% de participação, em 1992. (MATTA, 2004).

Ainda que o efeito das políticas de intervenção estatal tenha possibilitado que o cinema nacional alcançasse significativo êxito no mercado interno de cinemas até o início dos anos oitenta, um olhar mais atento para o modelo dessas políticas, comparando-as com a dinâmica estrutural geral da indústria cinematográfica, perceberia que elas não poderiam ter tido um efeito duradouro. Desde quando, já nos anos cinquenta e sessenta, a indústria cinematográfica passou a compor, junto com a televisão, e depois com o vídeo e as televisões por assinatura, a indústria do audiovisual, qualquer política governamental nacional que objetivasse desenvolver de forma consistente o cinema precisaria fundamentar-se na sua aproximação (ou na convergência) com os demais elos da indústria do audiovisual.

Um olhar atento para o cenário internacional e para o mercado norte-americano de cinemas, no pós-Segunda Guerra, poderia perceber que, se a popularização da televisão gerou uma crise no mercado de cinema dos EUA, com grande redução do número de salas de exibição, cedo ou tarde o mesmo iria acontecer no Brasil com o desenvolvimento da indústria televisiva. O grande equívoco estratégico das políticas governamentais para o desenvolvimento do audiovisual, no Brasil, a partir dos anos cinquenta, foi, portanto, não ter criado instrumentos legais que integrassem a produção cinematográfica à exibição televisiva, ou direcionassem a participação das redes de televisão na produção cinematográfica, como foi feito em outros países.

O governo acabou criando políticas de desenvolvimento para o cinema e para a televisão de caminhos distintos, e não uma política que possibilitasse o

desenvolvimento integrado da indústria audiovisual nacional. A televisão brasileira, contando com uma lógica estrutural favorável, somada ao apoio governamental desenvolveu-se a passos largos, e de forma concentrada, destacando-se a grande liderança de um único grande grupo econômico (as organizações Globo).

### **Período da Retomada**

Após o impeachment de Fernando Collor, em 1993, estimulado por pressões da classe cinematográfica e de segmentos da sociedade organizada, o governo federal lançou uma política de incentivos fiscais, por meio da Lei Rouanet<sup>1</sup> e da Lei do Audiovisual<sup>2</sup>, que possibilitou a gradual retomada da produção cinematográfica brasileira nos anos subseqüentes. Esta nova política apoiou-se num padrão de intervenção indireta, diferente, portanto, da lógica do período anterior, focada na atuação direta da EMBRAFILME na atividade.

Embora tal mecanismo de incentivo tenha sido efetivado ainda no governo do Presidente Itamar Franco, foi apenas no governo de seu sucessor que seus efeitos começaram a ser mais concretamente sentidos, a partir de 1995. Assim, segundo o Relatório das Atividades da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura 1995-2002 (2003b, p. 3), na presidência de Fernando Henrique Cardoso, “[...] o setor do audiovisual, que começara a receber apoio por meio das leis do Mecenato [Rouanet] e Audiovisual, passou a ser considerado prioritário para o desenvolvimento nacional”. Também no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, as leis de incentivo permaneceram como um instrumento fundamental para a competitividade da indústria cinematográfica brasileira. Segundo Almeida e Butcher (2003, p. 25):

Ambas as leis permitem às empresas que o dinheiro investido na produção de filmes brasileiros seja deduzido de seus impostos de renda. A Lei do Audiovisual tem dois dispositivos principais: o artigo 1º determina que as empresas podem deduzir até 3% do total do seu imposto de renda se esse dinheiro for revertido para a produção de obras audiovisuais; o artigo 3º, por suas vez, incentiva as distribuidoras estrangeiras a investir na produção nacional [como co-produtoras], permitindo a dedução de até 70% do imposto sobre a remessa de lucros para o exterior [...] A política de incentivos fiscais que se estabeleceu obedecia a princípios muito diversos, com o Governo Federal transferindo para agentes privados e empresas públicas a iniciativa de escolha e investimento nos projetos a serem realizados [...] Pela complexidade dos mecanismos, essa política demorou alguns anos para apresentar os primeiros resultados, mas o fato é que conseguiu fazer a máquina da produção voltar a se movimentar. Em um tempo relativamente curto foi retomado o

---

<sup>1</sup> Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que também instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

<sup>2</sup> Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993.

ritmo de lançamentos, que chegou a 12 títulos por ano (em 1995), depois 20 e, entre 2000 e 2002, estabilizou em cerca de 30 por ano.

Assim, ao longo de pouco mais de uma década, tendo como base essa política de incentivos, bem como o surgimento de novas políticas públicas e novos parâmetros estruturais favoráveis ao desenvolvimento da indústria cinematográfica no país, tem aumentado o fluxo anual de produções nacionais e seu desempenho no mercado interno de cinemas frente aos filmes estrangeiros. Nesse novo cenário, destacam-se a criação e a atuação da Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e da produtora Globo Filmes, pertencente às Organizações Globo, bem como o novo ciclo de expansão do mercado interno de salas de exibição, iniciado em 1997.

As produções que trazem o selo da Globo Filmes têm obtido destacado desempenho de bilheteria, sendo fundamentais para o incremento da competitividade do cinema nacional, a ponto de 13 dos 20 maiores sucessos de público do cinema nacional, entre 1994 e 2003, terem tido participação direta ou algum tipo de apoio desta produtora. O sucesso dessas produções tem relação direta com o fato de suas campanhas de lançamento terem obtido significativo espaço de divulgação na Rede Globo.

A ANCINE foi criada como autarquia especial pela Medida Provisória nº 2.228-1, em 2001, que definiu os princípios gerais da política nacional de cinema do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e começou a atuar efetivamente em 2002, estando atualmente vinculada ao Ministério da Cultura. Sua atuação abrange a regulação, fiscalização e fomento das atividades cinematográficas e videofonográficas. A mesma medida provisória alterou a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE)<sup>3</sup>, cujo recolhimento passou a caber à ANCINE, sendo parte da contribuição revertida para o custeio das atividades da agência reguladora.

Além dos incentivos fiscais, convém destacar a importância de políticas de fomento direto, via concursos e editais – do MINC, da ANCINE, da Petrobrás, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e do apoio à realização de eventos e festivais de cinema. Por outro lado, a utilização da obrigatoriedade da

---

<sup>3</sup> Que incide sobre 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.

quota de telas, incrementada na atual gestão presidencial, certamente impactou no desempenho de bilheteria do cinema brasileiro.

A Medida Provisória nº 2.228-1 criou ainda os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES). Este dispositivo possibilita a constituição de fundos, sob a forma de condomínio fechado e sem personalidade jurídica, administrados por instituições financeiras legalmente habilitadas pelo Banco Central do Brasil, que poderão investir na produção cinematográfica e audiovisual independente brasileiras, bem como em empreendimentos associados a toda a cadeia cinematográfica. Os FUNCINES surgem, portanto, como uma nova alternativa de investimento para toda a indústria cinematográfica. Em junho de 2004, foi lançado o primeiro FUNCINE, o BB CINE, administrado pelo Banco do Brasil. Caso os FUNCINES injetem crédito na distribuição e na exibição, poderão suprir deficiências de desempenho na comercialização do cinema nacional.

Além disso, o BNDES lançou em 2006 uma linha de financiamento específica para investimentos na produção, infra-estrutura, distribuição, comercialização e exibição audiovisuais. Esta perspectiva, aliada aos investimentos de companhias da exibição (nacionais e estrangeiras), para a abertura de novos cinemas, permite inferir que o mercado brasileiro de cinemas manterá uma trajetória de expansão nos próximos anos.

Verifica-se que, entre 1997 e 2003, o público do cinema brasileiro no mercado interno de salas de exibição subiu de 2,4 milhões para 22,1 milhões de expectadores, tendo sua participação de mercado, no mesmo período, ascendido de 5% para 21,4%. Assim, entre 1994 e 2003, houve um aumento da competitividade da indústria cinematográfica brasileira no mercado nacional de cinemas, impulsionada por políticas de fomento governamental indireto e pelos seguintes fatores: 1) o crescimento e a manutenção do fluxo anual de lançamentos, entre vinte e trinta filmes, com a eficiência da distribuição alavancada pela crescente adesão de grandes companhias estrangeiras ao incentivo fiscal, previsto no Art. 3º da Lei do Audiovisual; 2) o aprimoramento da qualidade e a diversidade das produções nacionais; 3) o movimento de integração entre a televisão e o cinema, a partir da criação da Globo Filmes, em 1997; 4) a presença de astros e estrelas da televisão nos lançamentos; 5) a aproximação da produção e da distribuição, via parcerias; 6) o crescimento do parque nacional de salas de exibição, desde 1997, acompanhado do crescimento do mercado interno e de um aumento médio relativo

maior do público do cinema nacional em relação ao público dos filmes estrangeiros (MATTA, 2004)<sup>4</sup>.

Ocorre que apesar de se verificar que houve uma evolução de desempenho da indústria cinematográfica brasileira ao longo da retomada, dois problemas histórico-estruturais interligados permanecem e precisam ser enfrentados para que os filmes nacionais continuem a incrementar sua competitividade nas diferentes plataformas de exibição do mercado interno (pay per views, vídeos e DVDs, TV paga, TVs aberta, internet) e, em médio e longo prazo, esta indústria possa almejar se tornar auto-sustentável: i) a ineficiência da distribuição; e ii) a fraca convergência entre a produção e a distribuição cinematográficas e os demais elos de produção e comercialização da indústria do audiovisual nacional.

A queda da participação do mercado do cinema brasileiro de 21,4% para 14%, entre 2003 e 2004, e uma nova queda para 12% em 2005 sugerem que o incremento da competitividade no mercado de salas de exibição dá sinais de esgotamento (FILME B, 2007; SOUZA, 2006). Apesar dos avanços dos últimos anos, a evolução do fluxo de produção não tem se dado em conformidade com a melhoria dos canais de distribuição. Essa deficiência permanece e continua a restringir o desempenho de mercado do cinema brasileiro. Sua presença fica muito nítida, ao se observar que o número de lançamentos subiu de 30 para 51, de 2003 a 2004, mas a participação de mercado caiu de 21,4% para 14%. Em 2005, caiu para 12%, mas reduziram-se os lançamentos para 39. Em 2006, espera-se que haja um recorde de lançamentos, porém 30, dos 36 filmes lançados no primeiro semestre, tiveram menos de 50 mil espectadores (SOUZA, 2006).

Além disso, mesmo havendo dificuldades para a obtenção de dados confiáveis de desempenho, sabe-se que a ineficiência da distribuição dos filmes nacionais torna-se maior nos mercados de exibição secundários, historicamente dominados por produções norte-americanas. Não obstante a convergência entre cinema e televisão no Brasil ter sido reforçada com a criação da Globo Filmes e, mais recentemente, com o surgimento de novas subsidiárias de emissoras de televisão nacionais atuando na produção cinematográfica, ainda é reduzido o acesso do cinema brasileiro às janelas de exibição caseiras. Tendo em vista que atualmente apenas cerca de 18% das receitas da indústria

---

<sup>4</sup> De 1997 a 2003, o número de salas de exibição no Brasil subiu de 1.075 para 1.817. Este crescimento continuou em 2004 e 2005, alcançando, respectivamente, 1.950 e 2.041 salas (FILME B, 2007).

cinematográfica são auferidas no mercado de salas de exibição e que, portanto, os 82% restantes são provenientes dos mercados secundários, fica evidente que o incremento da competitividade da indústria brasileira depende do crescimento da participação dos filmes nacionais também nas janelas de exibição caseiras e digitais (MATTA, 2004)<sup>5</sup>.

### **Considerações Finais**

Ao se analisar as políticas públicas federais de apoio à indústria cinematográfica brasileira ao longo da história parece claro que em geral houve ineficácia no apoio à distribuição, o que, conseqüentemente afetou negativamente a performance competitiva dos filmes brasileiros no mercado interno. Tal ineficácia também se reflete na incapacidade de provocar a convergência entre os elos da indústria audiovisual nacional.

Por outro lado, sabe-se que o desafio de superar a ineficiência da distribuição dos filmes brasileiros no mercado interno e a fraca convergência entre a indústria cinematográfica e os demais elos da indústria do audiovisual nacional contraria interesses políticos e econômicos históricos da *The Motion Picture Association of America* (MPAA) – associação de alcance global que há décadas defende os interesses das *majors* de Hollywood –, do governo norte-americano, das redes de televisão e de salas de exibição brasileiras. Enfrentar tais problemas depende de vontade e articulação políticas. O fato é que países como os EUA e a França já pensam e desenvolvem o audiovisual de forma integrada há décadas, criando políticas de convergência que objetivam a evolução do cinema em conjunto com a televisão e demais atividades. O governo do Presidente Lula, aprofundando debate iniciado na gestão anterior, tem proposto e discutido alternativas neste sentido, mas têm se deparado com a resistência dos mesmos grupos de interesse. Destacam-se os projetos da Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (ANCINAV), da Lei Geral dos Meios Eletrônicos de Massa e de criação da TV Brasil, projeto de estruturação de uma rede de televisão pública nacional, que tem como premissa o incentivo a convergência audiovisual.

Convém destacar que articulações e acordos internacionais são fundamentais para ampliar a margem de manobra das políticas públicas de apoio ao cinema, ao audiovisual e às indústrias culturais de um modo geral, diante da importância estratégica dessas

---

<sup>5</sup> Participação dos principais mercados secundários no faturamento das majors: DVD e vídeo, 46%; TV aberta, 28%; TV por assinatura, 8%.

atividades para as nações. O Brasil tem avançado neste sentido, ampliando e aperfeiçoando acordos e articulações no Mercosul, com Portugal e demais países cujo idioma oficial é o português e com a Índia, por exemplo. Além disso, através do MINC, o Brasil tem liderado as discussões em torno da diversidade cultural na Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO), o que levou a aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade e das Expressões Culturais, em outubro de 2005.

Uma alternativa para provocar a convergência de forma mais efetiva pode ser a procura de caminhos conciliatórios entre o cinema e a televisão nacionais, aproveitando a força da Globo Filmes e afins. O projeto de lei que recentemente criou o Fundo Setorial do Audiovisual vislumbrou uma alternativa neste sentido, fazendo com que os benefícios do artigo 3º da Lei do Audiovisual possam ser usufruídos pelas empresas de radiodifusão e programadoras nacionais de TV por assinatura.

## Referências

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

AMANCIO, Tunico. *Artes e manhas da Embrafilme*. Niterói: EdUFF, 2000.

ANCINE – Agência Nacional de Cinema. Home Page Institucional. Disponível em <<http://www.ancine.gov.br>>. Acesso em 15 nov. 2007.

BERNARDET, Jean-Claude. *O Que é Indústria Cinema*. São Paulo: Brasiliense. 2001.

CAVALCANTI, Alberto. *Filme e Realidade*. Rio de Janeiro: Artenova/ Embrafilme, 1976.

CARVALHO, José Jorge de. Imperialismo Cultural Hoje: uma questão silenciada. *Revista USP*. São Paulo, v. 32, p. 66-89, dez/fev. 1996-97.

CATANI, Afrânio Mendes. Módulo 5 – A Aventura Industrial e o Cinema Paulista. In: *História do Cinema Brasileiro*, RAMOS, Fernão (org), São Paulo: Art Editora, 1987.

Entrevista: Gilberto Gil. *Caros Amigos*, São Paulo, ano 10, n. 109, p. 26-33, abr. 2006.

Filme B. Disponível em <<http://www.filmeb.com.br>>. Acesso em 15 nov. 2007.

GALVÃO, Maria Rita. *Burguesia e cinema: O caso Vera Cruz*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

GOMES, Paulo Emílio Sales. *Cinema: Trajetória no Subdesenvolvimento*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

Grupo Cinema em Dia. Infocine. Breve Cronologia do Cinema Brasileiro. *Cinema em Dia*. Niterói, n. 2, p. 220-225, 2004b.

MATTA, João Paulo Rodrigues. *Análise Competitiva da Indústria Cinematográfica Brasileira no Mercado Interno de Salas de Exibição, de 1994 a 2003*. 2004. 296 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

MATTOS, Sérgio. *A História da Televisão Brasileira: uma visão econômica, social e política*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINC – Ministério da Cultura. Secretaria do Audiovisual. Diagnóstico governamental da cadeia produtiva do audiovisual. *Pesquisa desenvolvida pelo Ministério da Cultura, Brasil, 2000*. Disponível em: <<http://www9.cultura.gov.br/relats/relats.htm>>. Acesso em: 10 set. 2003a.

MINC – Ministério da Cultura. Secretaria do Audiovisual. *Relatórios de Atividades da Secretaria do Audiovisual: 1995 – 2002*. 2002. Disponível em: <[http://www9.cultura.gov.br/relats/sav95\\_02.pdf](http://www9.cultura.gov.br/relats/sav95_02.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2003b.

MINC – Ministério da Cultura. Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual. Economia do Cinema no Brasil. *Pesquisa desenvolvida pelo Ministério da Cultura, Brasil, 1997 ou 1998*. Disponível em: <<http://www9.cultura.gov.br/relats/relats.htm>>. Acesso em: 10 set. 2003c.

MINC – Ministério da Cultura. Home Page Institucional. Disponível em <<http://www.culturas.gov.br>>. Acesso em 15 nov. 2007.

MORENO, Antonio. *Cinema brasileiro – história e relações com o Estado*. Niterói: EDUFF, Goiânia: Cegraf/UFG, 1994.

NEVES, Artur Castro. *A Europa na Encruzilhada Informacional: inovação e recursos humanos face aos modelos culturais*. Biblioteca Virtual do Estudante Brasileiro. 1999. p. 88-99. Disponível em <[http://www.bibvirt.futuro.usp.br/textos/hemeroteca/sin/sin07/sin07\\_20.pdf](http://www.bibvirt.futuro.usp.br/textos/hemeroteca/sin/sin07/sin07_20.pdf)>. Acesso em 11 dez. 2003a.

NEVES, Artur Castro. *DT 49 - A Indústria de Conteúdos: uma visão estratégica*. GEPE – Gabinete de Estudos e Prospectiva Econômica do Ministério da Economia. Lisboa, 2003. Disponível em <<http://www.gee.min-economia.pt>>. Acesso em 11 dez. 2003b.

RAMOS, Fernão. *História do Cinema Brasileiro*, São Paulo: Art Editora, 1987.

RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, estado e lutas culturais – Anos 50,60,70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

ROSENFELD, Anatol. *Cinema: Arte & Indústria*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Políticas culturais entre o possível e o impossível*. Texto apresentado no II Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador, 2006.

SELONK, Aletéia Patrícia de Almeida. *Distribuição cinematográfica no Brasil Repercussões políticas e sociais* - um estudo comparado da distribuição cinematografia nacional e estrangeira. 2004. 292 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

SOUZA, Ana Paula. Missão Impossível. *Carta Capital*, São Paulo, ano 12, n. 406, p. 50-53, 16 ago. 2006.

VOGEL., Harold L. *Entertainment Industry Economics: a guide for financial analysis*. New York: Cambridge University Press. 1998.