



Políticas públicas para o cinema brasileiro entre 2008 e 2019

uma análise da eficácia da Lei do Audiovisual e do Fundo Setorial do Audiovisual

PUBLIC POLICIES FOR BRAZILIAN CINEMA BETWEEN 2008 AND 2019: AN ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE AUDIOVISUAL LAW AND THE AUDIOVISUAL SECTOR FUND

*Maria Eduarda Guimarães e Sousa¹
Ana Flávia Machado²*

-
- 1 Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais. Analista de Projetos Culturais. E-mail: dudasousag02@gmail.com
 - 2 Professora Titular da Universidade Federal de Minas Gerais, tem graduação em Ciências Econômicas (1985) e mestrado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1993) e doutorado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2000). E-mail: afmachad@cedeplar.ufmg.br

RESUMO

Este trabalho analisa o impacto da Lei do Audiovisual e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) no desenvolvimento dos elos do setor cinematográfico brasileiro entre 2008 e 2019 quanto aos longas metragens lançados, primariamente, para as salas de cinema. Além da revisão histórica, analisa-se a quantidade de filmes produzidos e elementos ligados a essa, como número de espectadores e utilização dos mecanismos de fomento. Também são analisados os principais determinantes do número de espectadores. Conclui-se que, em geral, as políticas de incentivo fiscal, apesar de apresentarem avanços em relação às décadas anteriores, permanecem distantes de garantir a autossustentabilidade do setor e a participação competitiva de obras brasileiras no circuito de exibição nacional.

Palavras-chave: Política pública. Cinema brasileiro. Fomento direto e indireto. Economia da cultura.

ABSTRACT

This paper analyzes the impact of the Lei do Audiovisual and the Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) on the development of the Brazilian film industry sectors between 2008 and 2019 in terms of feature films released primarily to cinemas. In addition to the historical review, the number of films produced and related elements such as number of viewers and use of promotion mechanisms are analyzed. It also analyzes the main determinants of the number of spectators. The conclusion is that, in general, tax incentive policies, despite showing progress in relation to previous decades, remain far from guaranteeing the self-sustainability of the sector and the competitive participation of Brazilian works in the national exhibition circuit.

Keywords: Public policy. Brazilian cinema. Direct and indirect promotion. Cultural economy.

INTRODUÇÃO

Como a cultura, em geral, tende a apresentar falhas de mercado, a intervenção estatal por meio de políticas públicas se mostra um fator-chave para impulsionar seu crescimento, que passa por um amplo processo de digitalização. No caso brasileiro, a presença de mecanismos que fomentem a produção e a regularização do setor tem grande peso, em função do cenário de agentes pulverizados, com muitas pequenas produtoras, mas que ainda é minimamente competitivo nos âmbitos nacional e internacional (Ikeda, 2011). Ainda segundo o autor, a presença de empresas descapitalizadas e o ínfimo número de distribuidoras nacionais impactam na contínua dependência do setor em relação aos recursos oriundos do governo.

As políticas de incentivo fiscal instituídas pelo Governo, em especial, a Lei do Audiovisual, que repassam o poder de decisão de investimentos para o mercado privado, parecem não terem surtido o efeito desejado de fomentar a independência do setor frente ao poder público. Por sua vez, o aumento da utilização de financiamentos oriundos do Fundo Setorial do Audiovisual (doravante FSA) revela uma tentativa de distanciamento do modelo anterior de apenas fomento produtivo «obra-a-obra», pois realiza investimentos no

setor, ampliando o foco para construção de uma infraestrutura que permita um desenvolvimento contínuo (Mello, Goldenstein e Ferraz, 2013). Em adição, a dificuldade de captação de recursos em função da concentração da cadeia produtiva no Sudeste e em poucas empresas incentivadoras causa diversas mazelas na produção independente nacional, além de incentivar a manutenção de lançamentos de filmes comerciais, muitas vezes, desprovidos de identidade brasileira. Tal concentração de recursos financeiros revela um cenário que compromete a diversidade cultural do país e que foca, majoritariamente, na produção de comédias – com grande público, mas que seguem uma fórmula comum de cinema comercial – e de documentários – que não apresentam resultados favoráveis no âmbito da exibição –, conforme proposto por Rosso (2019). Portanto, a política pública brasileira visa mitigar, por meio da criação de diferentes mecanismos, as mazelas descritas anteriormente.

Tendo-se essas questões em tela, o objetivo deste trabalho é analisar qual foi o impacto da implementação da Lei do Audiovisual e do Fundo Setorial do Audiovisual na produção, na distribuição e na exibição de longas metragens no eixo Rio de Janeiro–São Paulo e nos demais estados brasileiros no que tange à visibilidade e ao alcance de tais produções. Tal eixo foi definido a partir do destaque de tais estados na produção audiovisual durante as últimas décadas, optando-se por agregar os demais, em função da pequena produção realizada comparativamente no período^{3,1}. De acordo com o OCA (2023), entre 2008 e 2019, o Rio de Janeiro produziu 586 longas-metragens, São Paulo produziu 528, Rio Grande do Sul produziu 73, Pernambuco produziu 56 e Minas Gerais produziu 36, sendo estes os cinco estados com maior número de filmes no período. O período de análise engloba os anos de 2008 a 2019, considerando dois fatores decisivos:

-
- 3 De acordo com o OCA (2023), entre 2008 e 2019, o Rio de Janeiro produziu 586 longas-metragens, São Paulo produziu 528, Rio Grande do Sul produziu 73, Pernambuco produziu 56 e Minas Gerais produziu 36, sendo estes os cinco estados com maior número de filmes no período.

1) a criação do FSA em 2006 e sua regulamentação ao final de 2007² e; 2) a pandemia de Covid-19, que foi responsável pelo fechamento temporário de grande parte do circuito exibidor do país em 2020 e em 2021. A disponibilidade de dados do Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA), órgão vinculado à Agência Nacional de Cinema (Ancine), permite a análise de diversas características da base por meio de modelos econométricos e descritivos.

OS MECANISMOS DE FOMENTO CULTURAL NO BRASIL

No âmbito da economia da cultura, conceitos como falhas de mercados, modelo de doenças de custos e bens públicos – sendo os bens culturais não disputáveis e excludentes – demonstram que a oferta de cinema nacional seria dependente do Estado, tanto por meio do incentivo direto – repasses monetários e/ou subsídios – quanto pelo incentivo indireto – renúncia fiscal. Com isso, o Estado atua de forma a permitir e garantir que agentes privados desempenhem atividades econômicas que, por sua vez, possam não ter retorno econômico garantido. A renúncia de decisão de investimento por parte do Estado, ao utilizar majoritariamente os mecanismos de incentivo indireto, faz com que o interesse público sobre bens culturais seja preterido em relação aos interesses do mercado.

A Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais (APRO) aponta que o financiamento cultural no Brasil, desde a década de 1990, pode ser de três tipos. De menor relevância, tendo os recursos privados, que abrangem recursos próprios, prestação de serviços, licenciamentos, entre outros. No âmbito do Estado, existem os recursos públicos diretos, que abrangem fundos como o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e outros editais. Por fim, tem-se os recursos públicos indiretos, que podem ser divididos entre retornáveis e não retornáveis, que são obtidos por meio de leis de incentivo, como a Lei Rouanet, a Lei do Audiovisual e leis estaduais e municipais (APRO, 2016). A intervenção estatal, de modo geral, é reconhecida internacionalmente e, junto com um sistema de cultura

que agregue funções, pode fomentar um cenário de preservação cultural, indo na contramão da iniciativa privada e da massificação pseudo cultural.

Logo no início da década de 1990, com a percepção da necessidade de aumento de investimentos para o setor cultural, optou-se pelo modelo de dedução fiscal e, para tanto, diversas políticas específicas foram criadas⁴. Com a extinção da Embrafilme e as falhas na adoção de um modelo liberal – com o fim dos incentivos governamentais na área cultural no início do governo Collor, em 1990 – instituiu-se, em 1991, após reações dos trabalhadores culturais frente ao desmonte do setor, a Lei Federal de Incentivo à Cultura (lei nº 8.313/91), popularmente conhecida por Lei Rouanet. Apesar de sua importância também contemporânea, como o valor necessário para se produzir um longa-metragem é bastante superior ao valor necessário para realizar outros projetos, o Estado percebeu a necessidade da criação de um novo mecanismo, mais específico e com caráter urgente, culminando na criação da Lei do Audiovisual (lei nº 8.685/93), em 1993. Este mecanismo se tornou a principal ferramenta estatal de incentivo até a metade da década de 2000, sendo que, de acordo com Ikeda (2015), correspondeu a 71,9% de todos os valores captados por mecanismo de incentivo entre 1994 e 2008, no que tange ao setor audiovisual como um todo.

A lógica dos incentivos fiscais propostos a partir da década de 1990 recai na esperança da construção de relações sólidas entre empresas produtoras e empresas incentivadoras, de modo a viabilizar novos projetos sem a necessidade do apoio estatal (Ikeda, 2011). Porém, o modelo de dedução fiscal se mostrou como uma solução provisória, com atração de investimentos a curto prazo que, de acordo com o autor, não conseguiu criar relações duradouras. Com isso, em meados da década de 2000, propôs-se a criação de novos mecanismos de incentivo como forma de buscar a autossustentabilidade

.....
4 Apesar disso, deve-se levar em consideração que os primeiros desembolsos ocorreram em 2012.

buscada pelo elo produtivo da cadeia audiovisual brasileira. Alguns marcos importantes foram a promulgação da Medida Provisória 2.228/01, em 2003 – como forma de reestruturar o funcionamento da Lei do Audiovisual e determinar as atribuições dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES) – e a criação dos artigos 3ºA (2006) e 1ºA (2007) da Lei do Audiovisual.

Apesar de certas melhorias em comparação com décadas anteriores, as medidas adotadas a partir dos anos 1990 tiveram grandes desafios, sendo um dos mais importantes a ampliação e a diversificação de formas, conteúdos e plataformas decorrentes do avanço da digitalização (Rosso, 2019). Para este autor, a queda da quantidade de público dos filmes brasileiros após 2004 revela a dificuldade de concorrência do produto nacional frente aos produtos internacionais, que possuem divulgação massiva, e frente aos novos modos de consumo do audiovisual, além de confirmarem que os mecanismos adotados pelo Estado podem não ter surtido o efeito desejado. Retornando à ideia de indústria autossustentável, nota-se que as leis de incentivo impactaram negativamente na dependência do setor frente ao governo na produção de longas-metragens, não sendo atingida a “autossustentabilidade” industrial projetada para 2003 na promulgação emergencial da Lei do Audiovisual, em 1993.

Desse modo, entende-se que o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi criado em um contexto de busca por diversificação dos mecanismos de financiamento, no ano de 2006, após a análise da Ancine de que seus objetivos de combate às distorções do mercado cinematográfico – a saber, a concentração de produções no eixo RJ-SP e a centralização dos elos da cadeia produtiva em grandes grupos empresariais – não estavam sendo efetivamente logrados (Mata-Machado, 2023). Com isso, buscou-se um mecanismo que solucionasse algumas das falhas observadas no fomento indireto, optando-se por um modelo no qual houvesse menores custos de transação, sem a necessidade de que os projetos buscassem uma empresa incentivadora

(Rosso, 2019), e que pudesse ser, efetivamente, uma proposta de modelo industrialista que levasse ao processo de independência do setor audiovisual frente aos mecanismos governamentais (Ikeda, 2011). Portanto, em um cenário de mercado pequeno e concentrado, no qual o produto hegemônico estrangeiro possuía – e ainda possui – posição dominante, criou-se o Fundo Setorial do Audiovisual, de acordo com a Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Após certo período de implementação, os primeiros editais de liberação de recursos foram lançados ao final de 2008, sendo os primeiros contratos referentes a estes editais assinados apenas em 2009.

A partir disso, o fundo promove o desenvolvimento de novos projetos por meio de investimentos em diversas áreas da cadeia produtiva do setor, tendo grande importância em todos os elos, que são criação, produção, distribuição e exibição (Alves, 2016). Com evolução crescente da participação, tanto no número de títulos lançados a partir de sua instituição, quanto na bilheteria recolhida, o FSA demonstra ser um dos principais mecanismos de fomento da década de 2010, com resultados para além do fortalecimento da capacidade de oferta, pois também cria estímulos à regionalização e à diversificação do investimento entre os elos (ANCINE, 2019).

O principal projeto atribuído à dimensão cinematográfica é o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), que atua nos três elos da cadeia produtiva e foi instituído pela Lei Ordinária nº 11.437, em 2006. A partir de editais de fluxo contínuo, o FSA utiliza esse programa como forma de diminuir a dependência de recursos não retornáveis, dividindo o investimento na produção de obras de longa-metragem (linha A), na aquisição de direitos de distribuição cinematográfica (linha C) e na comercialização de obras cinematográficas (linha D). Como categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC), os recursos do FSA são compostos por dotações orçamentárias e pela arrecadação da Condecine, também auferindo receitas decorrentes de outros meios, como parte do Fundo de Fiscalização de

Telecomunicações (Fistel), podendo ser considerado um instrumento de fomento direto (ANCINE, 2021).

Entre 2009 e 2018, foram lançadas quatro chamadas públicas do Prodecine relacionadas com a produção cinematográfica e, ainda, segundo o relatório da Ancine (2019), também foi lançada uma linha de ação relacionada à coprodução na América Latina e cinco editais bilaterais, com Argentina, Portugal, Uruguai, Chile e México.

Para Mata-Machado (2023), uma das principais razões para a ampliação da entrada de estados nordestinos no circuito cinematográfico, com destaque para Pernambuco, foi a atuação da Ancine, por meio do Fundo Setorial do Audiovisual e dos programas relacionados à desconcentração produtiva. Sendo considerado um agente estatal de mercado (AEM), o FSA utiliza a taxa de retorno dos projetos como indicador de qualidade e, assim, possibilita a criação de um padrão de previsibilidade, incentivando as racionalidades empresariais e criativas por meio da profissionalização do mercado e tendo participação tanto em superproduções nacionais – majoritariamente comédias –, quanto em “cinema de arte” – sucessos de crítica (Alves, 2016). Ademais, como indica o autor, a participação direta no retorno comercial dos projetos possibilita que parte dos recursos disponibilizados volte para o fundo, fomentando ainda mais as modalidades principais, de investimento e de financiamento.

Considerado um mecanismo exitoso em partes, o FSA vem, desde sua criação, promovendo a entrada de produtoras independentes no setor, o que auxiliou na renovação e no surgimento de novas ideias, que fogem do modelo hegemônico estadunidense e do eixo RJ-SP. Em adição, a participação do FSA nos investimentos no setor durante o período supera os recursos captados pelas leis de incentivo, além de que a arrecadação deste tem caráter mais abrangente, superando o impacto destas que não garantem sustentabilidade do setor e não apresentam ação sistêmica (ANCINE, 2019). Assim, nota-se que o período após a implementação do fundo foi marcado por uma mudança no uso dos mecanismos propostos,

com diminuição da dependência frente a Lei do Audiovisual, ampliando o papel do próprio setor cinematográfico na continuidade da produção e esvaziando o caráter hegemônico de decisão que, anteriormente, pertencia ao setor privado. Porém, mesmo com a presença deste mecanismo, o setor ainda enfrenta inúmeros desafios. O número de espectadores e o impacto do Fundo no número de filmes lançados revelam que o modelo ainda é deficitário, mas que a indução do desenvolvimento por meio da retroalimentação foi significativa para o crescimento nesse período. Ademais, fomenta-se a discussão sobre os mercados televisivos, citando as cotas de telas frente à predominância do produto estrangeiro, que ampliou as relações econômicas do setor, e o papel do FSA no processo de digitalização do país e na atração de novos recursos privados (Calabre e Tavares, 2021).

Os avanços relacionados à globalização, à digitalização e ao surgimento de novas formas de fruição de longas-metragens também moldaram fortemente a indústria cinematográfica brasileira na década de 2010. A ascensão de novos *players* no mercado – como o avanço da TV Paga e os serviços de *Video on Demand* (VoD) – está relacionada à “possibilidade de o consumidor ver o que lhe apetece e, ao tempo, o que efetivamente lhe seja mais conveniente” (Sebrae, 2015, p. 52), o que diminui a atratividade das grades pré-programas da televisão e oferece uma infinidade de conteúdos novos – incluindo tanto produtos de alta demanda, quanto produções de nicho –, favorecendo a migração do indivíduo que não possui grande apreço à experiência de assistir filmes em uma tela de cinema para a *internet*. Tal cenário indica haver forte concorrência em relação aos modos de consumo de obras cinematográficas, o que revela a importância do investimento na infraestrutura de exibição cinematográfica, fortemente concentrada, com apenas seis grupos exibidores representando 48,9% do total de salas do país em 2018 (ANCINE, 2019).

METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho se fundamenta em análises descritivas e econométricas, por ser de natureza aplicada e descritiva. Para tanto, recorreu-se a bases de dados organizadas pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), tendo seu trabalho consolidado no portal da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Neste trabalho, entende-se como longa-metragem todos os filmes com duração superior a setenta minutos, conforme o artigo 1º, inciso IX, da Medida Provisória 2.228-1/2011. Foram selecionadas 1.399 observações, sendo cada uma dessas correspondente a um longa-metragem, identificado por meio do seu Certificado de Produto Brasileiro (CPB). No caso da análise dos setores de exibição e distribuição audiovisual foram utilizados dados de 4.489 observações, abrangendo todos os filmes nacionais e internacionais que foram exibidos em salas de cinema entre 2008 e 2019.

Para realizar a análise dos impactos em número de espectadores, seguiu-se com o modelo log-nível, no qual se mede a variação proporcional constante na variável dependente para uma certa variação absoluta na explicativa. A base utilizada nesta hipótese elimina os longas-metragens que não trazem a quantidade de espectadores, nem o valor final de bilheteria. Dos longas que não tinham dados de espectadores, sete longas não contaram com nenhum mecanismo de financiamento, três utilizaram somente o FSA e dois utilizaram tanto FSA, quanto LA, totalizando 12 filmes excluídos por falta de bilheteria. Além desses, 418 filmes produzidos entre 2008 e 2019 não apresentaram dados relacionados ao valor total incentivado, sendo estes também excluídos.

Por fim, vale apontar que se optou por retirar da base de dados três dos *outliers* da amostra – “Nada a Perder” (2018), “Os dez mandamentos – O filme” (2016) e “Nada a Perder” (2019) – pois estes longas-metragens não informam o valor total da produção. Com isso, no que tange à esfera de exibição dos filmes, a retirada destes

três possibilita análises que tragam resultados mais adequados à realidade do período, sendo que os novos resultados se referem a 970 longas-metragens dos 1399 da base da original. É importante mencionar que, dos 249 filmes que aparecem na base como FSA + LA, 60 desses também possuíam auxílio de outros mecanismos, representando um total de mais de 16 milhões de espectadores.

RESULTADOS

De acordo com os dados analisados, nota-se uma tendência de crescimento na quantidade de longas-metragens nacionais produzidos entre 2008 e 2019, que abrange grande parte do que é o chamado cinema brasileiro contemporâneo.

Quantidade de longas-metragens brasileiros produzidos - 2008 a 2019

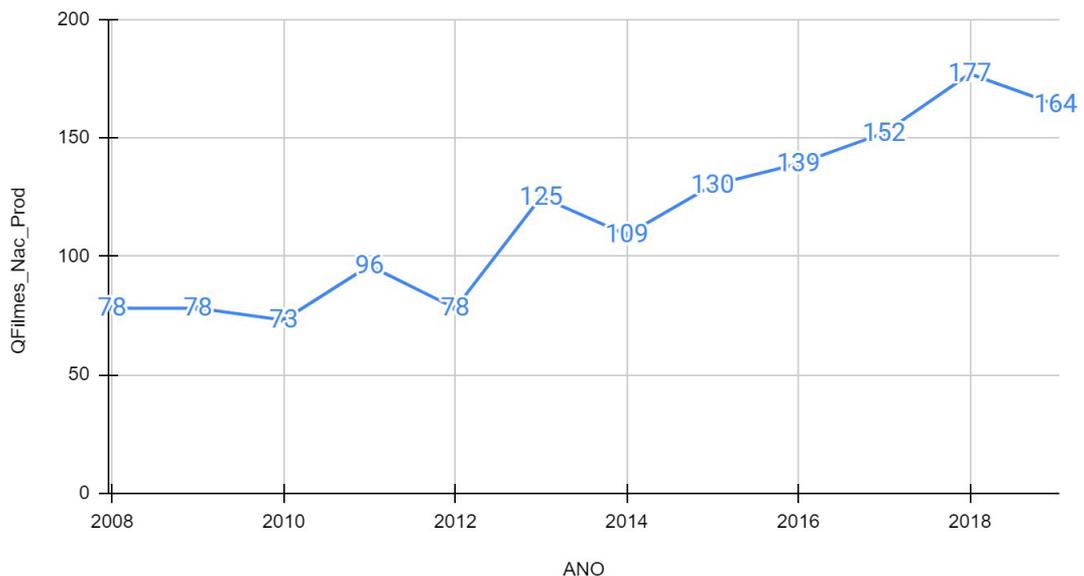


Gráfico 1. Quantidade de longas metragens produzidos

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

Durante os cinco primeiros anos se percebe que, apesar de ter permanecido praticamente constante – sendo 78 filmes produzidos em 2008 e 2009 e 73 em 2010 –, há um primeiro pico de produção

em 2011, chegando a 96 longas-metragens produzidos anualmente. Conforme Earp e Sroulevich (2010), o lançamento de filmes nacionais só esteve na casa das centenas em quatro anos após 1970: 1979, 1984, 1985 e 1987. De acordo com o autor, o período de retomada após a extinção da Embrafilme significou uma queda significativa na produção audiovisual brasileira e, conseqüentemente, em sua participação de mercado (Earp e Sroulevich, 2010). Ademais, percebe-se que os anos seguintes crescem vertiginosamente – com exceção de 2014 –, indicando a recuperação do cenário cinematográfico brasileiro após quase uma década e meia do início da retomada. Por fim, nota-se que o ano de 2018 apresentou a maior quantidade de lançamentos do período, chegando a 177 longas-metragens.

Ainda, conforme o Gráfico 1, nota-se que, em 2008, a produção nacional já havia voltado a patamares similares aos do começo da década de 1980. Porém, o ano de 2013 marca o primeiro pico de lançamento dos longas-metragens brasileiros, atingindo a marca de 125 filmes produzidos no ano. Ademais, tal crescimento foi incentivado, em partes, pelo aumento do número de documentários produzidos (Amancio, 2018).

Em seguida, para analisar a dimensão da descentralização defendida pelos mecanismos de fomento, principalmente pelo Fundo Setorial do Audiovisual, apresenta-se a distribuição regional da produção. Ademais, os estados brasileiros fora do eixo Rio-São Paulo possuem baixa participação na produção de longas-metragens no período, então optou-se por agregar os demais 24 estados e o Distrito Federal em apenas uma variável categórica, denominada “Outros”.

Com base no Gráfico 2, nota-se que houve crescimento na quantidade de longas-metragens lançados nas três categorias exibidas, ou seja, tanto no eixo Rio-São Paulo, quanto em outros estados do Brasil. Até 2012, o Rio de Janeiro liderava a produção de filmes, apesar de ter quantidades similares às de São Paulo em 2010 e 2012. Porém, a partir de 2014, nota-se um crescimento notável da participação de outros estados, sendo que o ano de 2013 também apresentou

um grande valor. Entre 2008 e 2019, os estados que mais produziram foram o Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Minas Gerais, Distrito Federal e Ceará, nessa ordem, apesar de os dois primeiros terem dominado mais de 77% da produção total nacional. A realização descentralizada de novas obras representa parte da eficácia das políticas públicas, com destaque para o aumento da produção autoral, principalmente, em estados nordestinos.

Quantidade de longas-metragens lançados por estado - 2008 a 2019

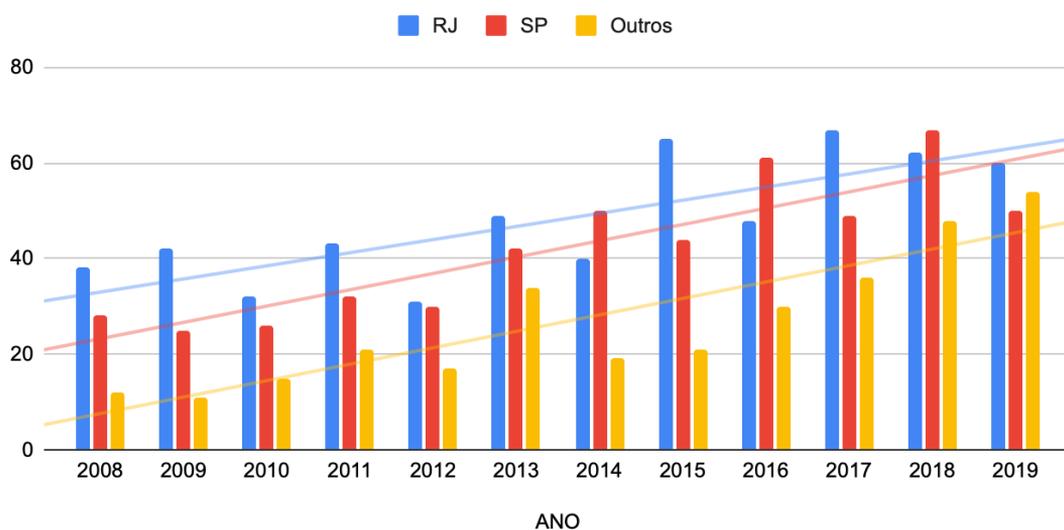


Gráfico 2. Quantidade de longas metragens produzidos em relação ao estado brasileiro

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

O Gráfico 3 mostra a proporção de uso de cada mecanismo. Em sequência, o Gráfico 4 apresenta o valor total investido por ano, respectivamente. Considerando-se os 1.399 longas-metragens nacionais lançados entre 2008 e 2019, observa-se que 22% (308) utilizaram um ou mais mecanismos de incentivo e/ou o Fundo Setorial do Audiovisual, sendo que 30,3% (424) não contam com qualquer tipo de incentivo. Com isso, apenas 47,7% (667) utilizaram apenas um tipo de mecanismo de fomento.

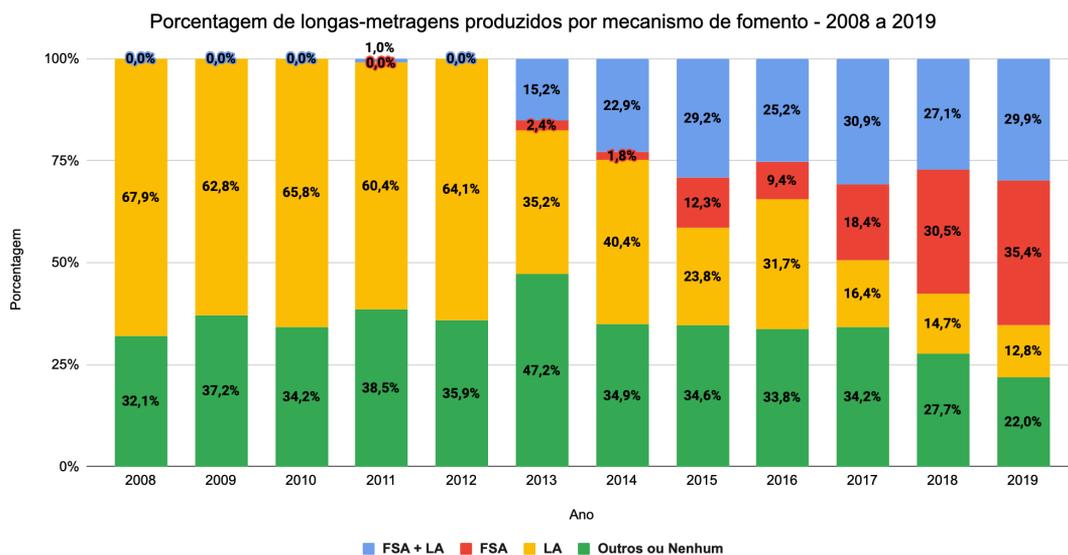


Gráfico 3. Quantidade de longas metragens produzidos por mecanismo de fomento

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

No caso da utilização de recursos da Lei do Audiovisual (Gráfico 3), percebe-se uma grande diminuição de uso com o passar dos anos, principalmente, a partir de 2013 e 2014. Até 2013, o valor total investido foi de cerca de R\$892 mil e foi o único mecanismo de incentivo utilizado por 493 longas-metragens, ou seja, 35,24% da amostra. Por outro lado, o uso do FSA evidencia uma trajetória majoritariamente crescente quanto à proporção de uso dos mecanismos no período, apresentando expressivo crescimento em 2015, estando presente na produção de 54 longas nesse ano, e representando, em média, 12,44% da produção. Quanto ao valor total investido, percebe-se que este foi o mecanismo que mais dispôs de recursos, com um pico de pouco mais de R\$108 mil em 2016, após trajetória crescente nos anos anteriores, novamente trazendo destaque para o período após 2013. Quanto ao uso de nenhum ou outros mecanismos⁵, o Gráfico 3 revela trajetória de crescimento em relação à proporção e à

5 Quanto aos outros mecanismos, inclui-se a Conversão da Dívida, os artigos 18º e 25º da Lei Rouanet, o artigo 39º da Lei do Audiovisual, as Funcines e outros mecanismos.

quantidade de longas-metragens produzida, mas também mostra que houve pequeno crescimento quanto ao valor total utilizado. Apesar de representarem a maior quantidade de filmes produzidos em 2013, 2017, 2018 e 2019, além do crescimento notável a partir de 2012, as obras que utilizaram outros mecanismos ou que não apresentaram valores investidos alcançam baixo valor investido. Porém, é necessário notar que, dos 1399 filmes produzidos entre 2008 e 2019, somente 46 utilizaram apenas outros mecanismos – sendo 115 os que utilizaram em geral, ao passo que 424 não apresentaram dados relacionados ao valor total incentivado, o que explica porque o valor em reais dessa variável foi tão baixo, mesmo superando o valor incentivado pela Lei do Audiovisual.

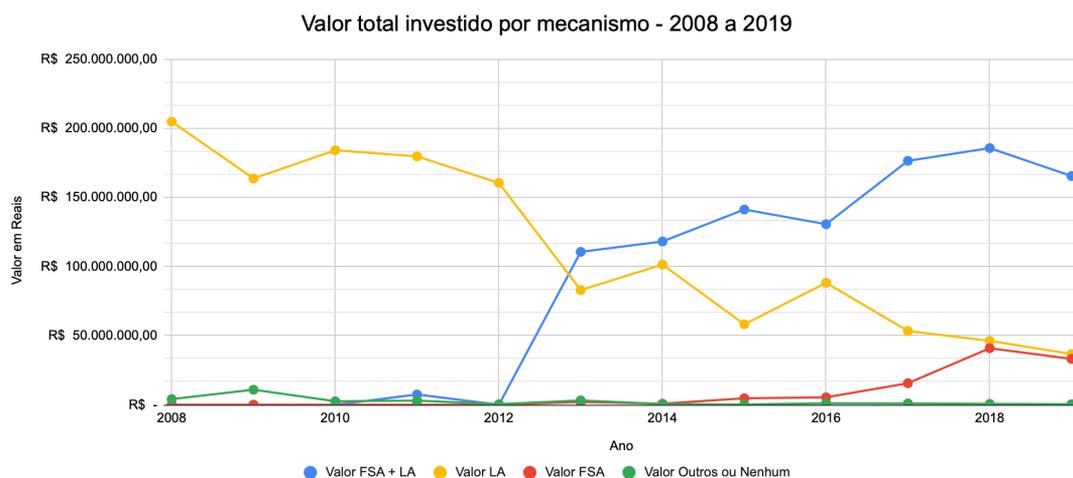


Gráfico 4. Valor total investido por mecanismo (a preços de 2019)

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

No que tange à análise do número de espectadores, é importante ressaltar que tal variável é altamente sensível a eventos pontuais. O crescente uso do modelo *multiplex* e de investimento estrangeiro no mercado nacional trouxe, para além de ganhos em economias de escala, novos hábitos de consumo para os espectadores (Ikeda, 2011). Desse modo, explica-se a relação apontada pelo Gráfico 5, na qual, mesmo com um grande aumento no número de longas-metragens

brasileiros produzidos no período, a maioria absoluta dos filmes apresentou menos de 20 mil espectadores durante o tempo em que estiveram em cartaz em salas de cinema.

Quantidade de longas-metragens lançados em relação à quantidade de espectadores - 2008 a 2019

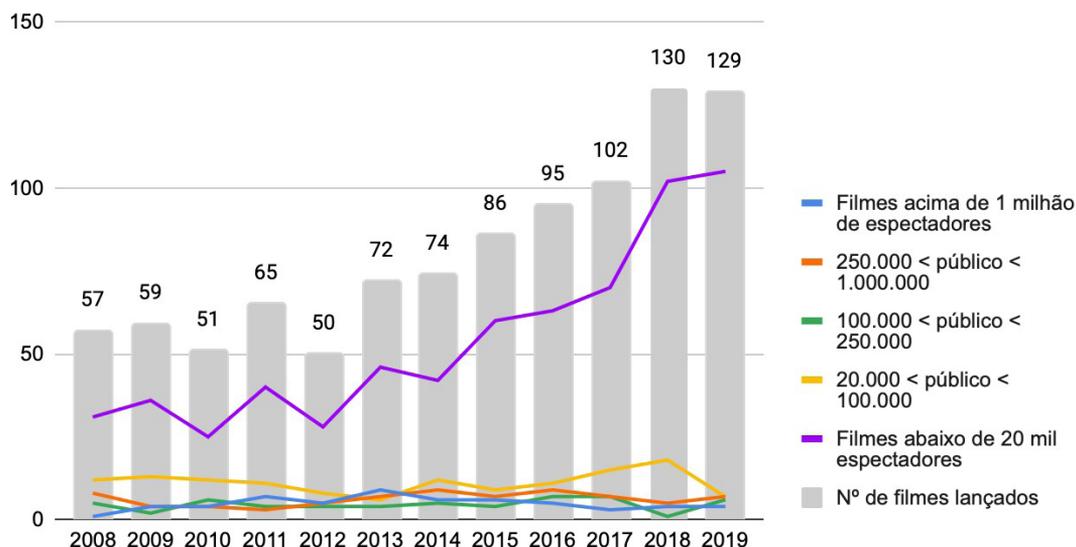


Gráfico 5. Quantidade de longas metragens produzidos em relação à quantidade de espectadores

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

A análise de Calabre e Tavares (2021) em relação ao parque exibidor e o número de salas de cinema no país evidencia a persistência de certos problemas, como o caráter de concentração regional no Sudeste e o modelo de “multiplex”. O número de espectadores e o impacto do Fundo no número de filmes lançados revelam que o modelo ainda é deficitário, mas que a indução do desenvolvimento por meio da retroalimentação foi significativa para o crescimento na década de 2010. A perda de telespectadores para a televisão e para os recentes modelos de streaming é evidenciada pelos apenas 58 longas-metragens que atingiram mais de 1 milhão de telespectadores entre 2008 e 2019, correspondendo a apenas 6% da amostra. Ademais, é necessário apontar que diversas produções nacionais

têm caráter independente, sendo exibidas em circuitos menores, em salas específicas e/ou em festivais de cinema, o que, por natureza, atraem menos espectadores.

Total de espectadores por mecanismo de fomento - 2008 a 2019

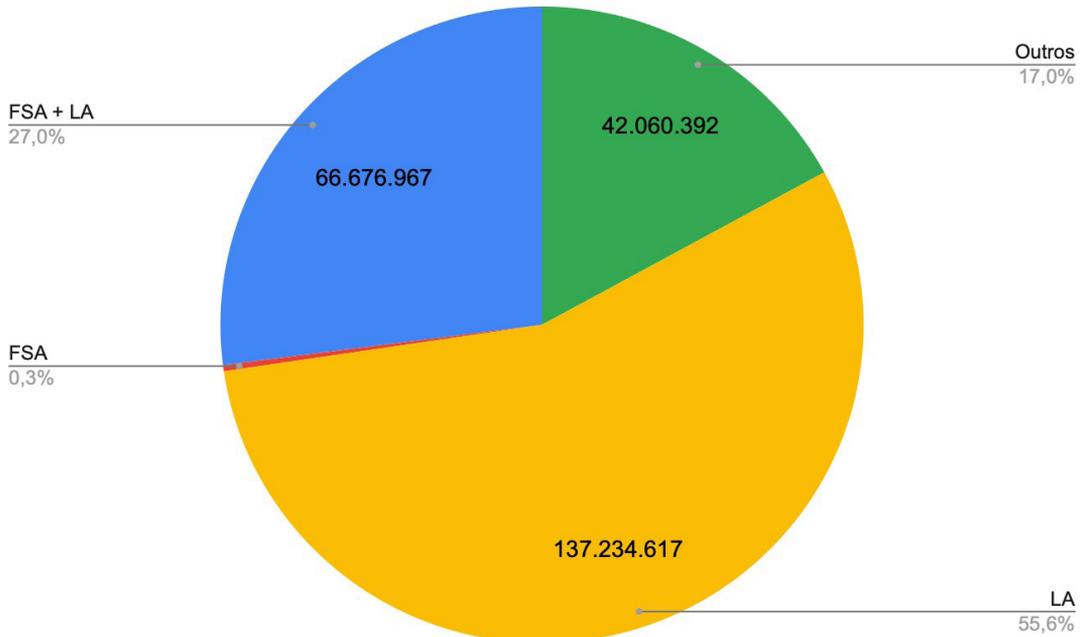


Gráfico 6. Proporção de espectadores por mecanismo de fomento - 2008 a 2019

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

Buscando analisar os fatores associados ao tamanho de público e ao volume de espectadores, estimou-se o modelo MQO abaixo, especificado por:

$$\log(\text{NumEspec}) = 8,351 + \beta \text{Ano} + 0,011 \cdot \text{NumSales} - 0,155 \cdot \text{UF} - 0,283 \cdot \text{UF} + 1,1$$

$$+ 1,189 \cdot \text{FSA} + 0,893 \cdot \text{LA} + 0,498 \cdot \text{OutMec} + \varepsilon$$

Os resultados de sua estimação são mostrados na Figura 1:

Tabela 1. Análise econométrica - MQO do logaritmo do número de espectadores

VARIÁVEL	COEFICIENTE	ERRO PADRÃO	T VALUE	Pr(> T)
Intercepto Ano (2008)	10.1641229	0.2855488	35.595	< 2e-16 ***
2009	-0.5304596	0.3149059	-1.685	0.092413
2010	-0.0870554	0.3262896	-0.267	0.789678
2011	-0.5137586	0.3067951	-1.675	0.094342
2012	-0.3568375	0.3287832	-1.085	0.278052
2013	-1.1370604	0.3041162	-3.739	0.000196 ***
2014	-0.8476276	0.3067640	-2.763	0.005836 **
2015	-1.1713662	0.3098895	-3.780	0.000167 ***
2016	-1.1177314	0.2997294	-3.729	0.000203 ***
2017	-1.4264663	0.3074725	-4.639	3.98e-06 ***
2018	-1.6746959	0.2978017	-5.624	2.46e-08 ***
2019	-2.3172148	0.3026504	-7.656	4.69e-14 ***
Número de Salas	0.0110010	0.0003358	32.757	< 2e-16 ***
Região (RJ = UF0)				
São Paulo (UF1)	-0.1818479	0.1247538	-1.458	0.145266
Outros (UF2)	-0.3898322	0.1575683	-2.474	0.013533 *
FSA	1.2525891	0.1493106	8.389	< 2e-16 ***
LA	0.9830552	0.1514525	6.491	1.37e-10 ***
Outros Mecanismos	0.5846388	0.1363279	4.288	1.98e-05 ***

ESTATÍSTICAS DE REGRESSÃO	
R ²	0.6235
R ² ajustado	0.6168
Erro-padrão dos resíduos	1.69
F (17, 951)	92.66
p-value	< 2.2e-16

Significância: 0 "****" 0.001 "***" 0.01 "**" 0.05 "." 0.1 " " 1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine (2022)

Quanto ao estado de produção dos longas-metragens, observa-se que, em relação aos filmes produzidos no Rio de Janeiro, os filmes que são originários de produtoras de São Paulo (UF1) e de Outros

Estados (UF2) geram uma queda no número de espectadores em 15,5% e 28,3%, respectivamente. Assim, percebe-se que um filme produzido fora do Rio possui menos chances de atrair grande público do que os das outras regiões, sendo o retorno ainda pior se o filme não for paulista. Tal resultado demonstra que os filmes cariocas foram os que mais atraíram público no período, representando, além da maior parte dos filmes produzidos nessa amostra (30,74%) mais de 74,6% do total de espectadores do período. Além disso, dos 58 longas-metragens que possuíram mais de 1 milhão de espectadores no período, 47 (81,03%) foram produzidos no Rio de Janeiro, contra 10 (17,2%) produzidos em São Paulo e apenas 1 (1,07%) produzido em outro estado – o longa “Mato Sem Cachorro” (Pedro Amorim, 2013), que tem como estado de referência Minas Gerais, mas que foi uma coprodução com Rio de Janeiro e São Paulo⁶.

Em relação aos mecanismos de incentivo, conclui-se alguns fatos interessantes. No caso do uso do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), nota-se correlação positiva, com um coeficiente de 1,189, o que significa que o uso do FSA na produção de um filme geraria um aumento de cerca de 119% no número de espectadores, ou seja, mais que dobra o número de espectadores esperado. Em relação aos Outros Mecanismos e à Lei do Audiovisual, o aumento corresponde a 49,8% e a 89,3%, respectivamente, o que indica que os mecanismos de incentivo adotados pelo Brasil na década de 2010 trouxeram retornos positivos quanto ao público, mesmo que sejam menores que os vistos pelo uso do FSA.

Em conclusão, quanto ao número de salas no qual o longa-metragem foi exibido, nota-se correlação positiva com a variável de Número de Espectadores (NumEspec), pois se sabe que um dos principais fatores para a escolha de quantas salas e/ou sessões exibirão o filme é quantidade de espectadores esperada na estreia. Ademais, a ampliação do

6 Para a amostra da análise econométrica, que considera apenas 970 filmes, 430 (30,74%) foram produções do Rio de Janeiro, 350 (25,02%) de São Paulo e 190 (13,58%) de outros estados.

público de filmes nacionais durante o período, ao evidenciar baixa correlação com a utilização de mecanismos de fomento em geral, como visto pela Figura 1, confirma a “(...) predileção do consumidor típico com relação às obras internacionais e da tendência de diminuição do público médio com a diversificação das formas de acesso ao conteúdo audiovisual” (Rosso, 2019, p.109).

Desse modo, pela análise de correlação, percebe-se que, apesar do uso de mecanismos de financiamento gerar significativo impacto na retomada do cinema brasileiro na década de 2000 e em sua aceleração na década de 2010, deve-se pensar em outras formas de incentivo ao consumo e ao acesso do público nacional. Medidas que impactam na construção de um sentimento de pertencimento à identidade brasileira – sendo que, no modelo atual, a concentração do poder de decisão corrobora para a continuidade do discurso hegemônico preestabelecido – e que incentivam a divulgação do cinema nacional no sistema educacional e nos meios de comunicação são boas alternativas para o fomento do número de espectadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças observadas no cenário de produção de longas-metragens nacionais apontam para uma nova configuração dos mecanismos de fomento estabelecidos durante o período da retomada do cinema nacional. A utilização do mecanismo direto ganhou força durante a década de 2010, mesmo que ainda seja necessário o uso de mecanismos indiretos, ao menos em conjunto, fazendo com que esta nova realidade, frente ao período de retomada, tenha tido importância significativa na conjuntura do cinema contemporâneo e seu grande crescimento no que tange à produção cinematográfica. Ademais, os resultados também apontam fragilidade no intuito do FSA de desconcentrar a produção cinematográfica no Brasil, mesmo tendo ocorrido maior presença de filmes produzidos fora do eixo Rio-São Paulo, a participação ainda é tímida em outros estados. Com isso, nota-se que um dos maiores pilares

do FSA, o estímulo à regionalização por meio do mecanismo de reservas mínimas de recursos (ANCINE, 2019), ainda não alcançou os resultados esperados, pois o resultado da estimação econométrica mostra que, a despeito da adoção gradual de medidas adicionais – como as cotas de regionalização – a partir de 2013, a participação na produção de longas-metragens por outras regiões além do Eixo RJ-SP ainda é ínfima.

Quanto ao uso individual dos mecanismos, deve-se apontar que o uso apenas do FSA na produção não foi significativo para o período, o que indica a contínua presença dos mecanismos de incentivo fiscal no cenário brasileiro, apesar de haver certa mudança na legislação buscada para tal fim. A diminuição gradual do uso de mecanismos de incentivo fiscais clássicos, como é considerada a Lei do Audiovisual, indica mudanças no perfil dos agentes investidores, que buscam novas maneiras de investir na produção cinematográfica – apesar da continuidade da busca por retornos comerciais, mesmo que a cultura ultrapasse esta noção ao se impor como direito constitucional brasileiro.

A grande quantidade de longas-metragens, que não utilizaram nenhum tipo de incentivo, no período também indica o crescimento de novos *players* no cenário brasileiro, que identificam na produção e na detenção de direitos autorais como um investimento tanto de marca e de presença comercial, como financeiro, em função do grande mercado potencial de espectadores brasileiros.

Além disso, comercialmente, o mercado nacional necessita restabelecer sua presença interna e recuperar seu *market-share*, mas Neto (2004) afirma que o impacto das leis de incentivo deve ser analisado com base apenas no que tange às obras nacionais, pois as estruturas industriais brasileiras ainda permanecem muito aquém de várias estrangeiras, tornando a competição impertinente e deixando de lado a ideia de autossustentabilidade nacional. Ademais, conforme Schvarzman (2019), as bilheterias brasileiras estão restritas ao seu próprio mercado, o que infere em menores gastos com divulgação em

comparação com longas-metragens estrangeiros de impacto global, como as superproduções estadunidenses.

Como forma de tentar mitigar tal cenário, algumas medidas foram tomadas desde a virada do século, como a Medida Provisória nº 2.228-1/01, responsável pela elaboração de uma cota de telas de longas-metragens brasileiros, sendo a quantidade obrigatória de dias para exibição vinculada ao número de salas do complexo exibidor. Com validade até 2021, o artigo 55 da Medida garantia um número de dias fixado, aprovado anualmente por decreto presidencial, atuando na valorização da cultura nacional e facilitando o acesso ao conteúdo brasileiro.

Ainda em 2012, o FSA criou o Programa Cinema Perto de Você (PCPV), que atuou fortemente na digitalização do parque exibidor brasileiro. Além disso, o PCPV contribuiu para a meta de diversificação de investimentos em diferentes elos da cadeia audiovisual pretendida pelo Fundo, tendo grande importância no aumento da quantidade de filmes brasileiros exibidos no período. De acordo com dados da FilmeB, em 2019, o Brasil possuía 2.738 salas *multiplex* em 442 cinemas por todo o país, apesar de 68,3% (1.861) estarem concentradas apenas nas regiões Sudeste e Sul⁷⁵ (FilmeB, 2019), evidenciando a ainda existente concentração do elo de exibição.

Assim, a instrumentalização de mecanismos que permitam a entrada de obras brasileiras em um circuito amplamente dominado por filmes estrangeiros demonstra a necessidade de expandir a análise da produção audiovisual, ampliando as medidas voltadas à exibição e à distribuição.

Em conclusão, compreende-se que o elo da produção cinematográfica não pode ser incentivado separadamente dos elos de distribuição e de exibição, pois apenas a presença de longas-metragens nacionais

.....
7 Em 2019, os estados de Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Alagoas, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Amapá, Tocantins, Roraima, Acre e Rondônia possuíam menos de 10 cinemas, acumulando apenas 357 salas *multiplex* entre esses - pouco mais do que as salas de cinema da cidade de São Paulo (352). Ademais, em 2020, apenas 441 (79%) municípios brasileiros possuíam salas de cinema (FilmeB, 2020).

não garante retorno comercial e, conseqüentemente, a autossustentabilidade do setor audiovisual. Ademais, apesar da necessidade do “fortalecimento de estruturas capitalistas industriais profissionalizadas e segmentadas, visando à autossustentação e reprodução da produção” (Schvarzman, 2018, p. 522), para além da visão *mainstream* da economia da cultura, a arte, por si só, não pode e não deve ser vista exclusivamente pela ótica econômica, pois implica na configuração cultural da sociedade brasileira, criando uma identidade nacional, e dignifica a produção autoral, que apresentou grande crescimento no período.

Cabe, portanto, ao Estado rever as suas prioridades em relação aos rumos que pretende para o mercado cinematográfico brasileiro, frente ao cenário cultural mundial e às reivindicações dos trabalhadores das categorias relacionadas ao cinema nacional. A dimensão da autossustentabilidade do setor, apesar de ser discutida há décadas, aparenta estar evoluindo, com base nas legislações e mudanças de paradigma vistos desde a virada do século e que ganharam maior força entre 2008 e 2019.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro*. Rio de Janeiro, 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). **Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual**: Resultados consolidados dos recursos aplicados pelo FSA em programas e projetos do setor audiovisual entre 2009 e 2018. Brasília, 2019.

ALVES, E. P. M. A Expansão do Mercado de Conteúdos Audiovisuais Brasileiros: a centralidade dos agentes estatais de mercado – o FSA, a ANCINE e o BNDES. *Caderno CRH*, v. 29, n. 78, p. 477–494, 2016. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000300005>

AMANCIO, T. Sob a sombra do estado: embrafilme, política e desejo de indústria. In: Fernando Pessoa Ramos e Sheila Schvarzman (orgs.): *Nova história do cinema brasileiro*. São Paulo: SESC, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE OBRAS AUDIOVISUAIS (APRO). Mapeamento e impacto econômico do setor audiovisual no Brasil. São Paulo, 2016.

BOLAÑO, C. R. S. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, [S. l.], v. 4, n. 4, 2010. DOI: 10.3395/reciis.v4i4.651. Disponível em: <https://www.reciiis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/651>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CALABRE, L.; TAVARES, T. DA S. O Fundo Setorial do Audiovisual e as políticas audiovisuais: interfaces com os estudos de cultura visual. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 34, n. 72, p. 197–220, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/82891> acesso em fev. 2025.

EARP, F. S.; SROULEVICH, H. O mercado de cinema no Brasil. In: CALABRE, L. **Políticas Culturais: Reflexões e Ações**. p.182–200. São Paulo: Observatório Itaú Cultural, 2019.

IKEDA, M. G. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. Trabalho de Conclusão de Curso (monografia) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Arte e Comunicação Social, Niterói, RJ. 2011.

IKEDA, M. G. La política de leyes de incentivos y cine en Brasil de “retomada”. **Revista Eptic**, vol. 17, n° 3, p. 163–177. Sergipe, AL. 2015.

MELLO, G.; GOLDENSTEIN, M.; FERRAZ, R. O audiovisual brasileiro em um novo cenário. **BNDES Setorial** 38, p. 291–328. 2013.

ROSSO, M. **Uma Avaliação da Política Pública de Cinema no Brasil no Período 1995–2016**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, SP. 2019.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae). **Estudo de Inteligência de Mercado Audiovisual**. Brasília, DF, 2015.

WINK JUNIOR, M. V.; MATTOS, E. M. CRIAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA E LEIS DE INCENTIVO À CULTURA: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA O MERCADO DE CINEMA BRASILEIRO. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 37, 2022. Disponível em: // ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/239. Acesso em: 26 fev. 2025.