

Luz, câmera, (concentr)ação!: as políticas públicas e os mercados cinematográficos no Brasil e na Argentina dos anos 1990

Luz, cámara, concentr(acción)!: las políticas públicas y los mercados cinematográficos en Brasil y en Argentina en los 1990

Lights, camera, (concentr)action!: public policies and movie markets in Brazil and Argentina in the 1990's

Ana Julia Cury de Brito Cabral

Ana Julia Cabral é doutora em Comunicação pela ECO-UFRJ, membro do grupo de pesquisa PEIC (Políticas e Economia da Informação e da Comunicação), da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É coordenadora de Programas Internacionais de Cooperação e Intercâmbio, na Assessoria Internacional da Agência Nacional do Cinema, onde é servidora desde julho de 2010.

Contato: ajcury@gmail.com

Artigo recebido em: 15/07/2015 e aprovado em 30/08/2015

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre as mudanças ocorridas nas políticas públicas e nos mercados cinematográficos do Brasil e da Argentina a partir de início dos anos 1990, no contexto de ascensão de governos de orientação neoliberal em ambos os países. No caso brasileiro, inaugurou-se o chamado modelo de incentivo fiscal, com base nas Leis Rouanet (1991) e do Audiovisual (1993). Na Argentina, a Ley de Cine (1994) foi considerada um avanço para o setor. Buscou-se compreender em que medida essas novas políticas públicas refletiram o ideário neoliberal em voga — e se, em alguma medida, representaram um contraponto efetivo ao processo de concentração observado no mercado cinematográfico global no período delimitado. Para tanto, adotou-se como metodologia a revisão bibliográfica, a análise da legislação pertinente e o levantamento de dados estruturais do setor.

Palavras-Chave: 1. Cinema. 2. Economia política 3. Neoliberalismo. 4. Brasil. 5. Argentina.

Resumen

Este artículo propone una reflexión acerca de los cambios ocurridos en las políticas públicas y los mercados cinematográficos de Brasil y Argentina al principio de los 1990, en un contexto de ascensión de gobiernos de orientación neoliberal en los dos países. En el caso brasileño, el modelo de incentivo fiscal ha sido inaugurado con las leyes Rouanet (1991) y Audiovisual (1993). En Argentina, la Ley de Cine (1994) fue considerada un avance para el sector. La propuesta es comprender si las nuevas políticas públicas para el cine brasileño y el argentino reflejaran el ideario neoliberal — y si, en alguna medida, representarían un contrapunto efectivo al proceso de concentración observado en el mercado cinematográfico global en el período. Como método, adoptarán-se la revisión bibliográfica, el análisis de la legislación pertinente y el levantamiento de datos estructurales del sector.

Palabras Clave: 1. Cine. 2. Economía política 3. Neoliberalismo. 4. Brasil. 5. Argentina.

abstract

This paper proposes a debate on the changes that took place in public policies and movie markets in Brazil and Argentina at the beginning of the 1990's, in the context of neoliberal governments then recently elected in both countries. In Brazil, the tax benefit paradigm was founded with laws Rouanet (1991) and Audiovisual (1993). In Argentina, Ley de Cine (1994) was considered a triumph for national cinema. This research intends to identify if these new public policies for local cinema in both countries reflected neoliberal ideology — and if, to some extent, they represented an effective counterpoint to the process of concentration observed in global market during that decade. The development of this work was based on an analysis of the relevant bibliography, legislative documents and structural data from the last decade of the twentieth century.

Keywords: 1. Cinema. 2. Political economy 3. Neoliberalism. 4. Brazil. 5. Argentina.

1- Este artigo apresenta um resumo do debate desenvolvido em tese de doutorado de mesmo título, defendida e aprovada em 2014, na Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro

2 -Como explica Getino (2003), a maior capacidade produtiva no campo das indústrias culturais e da comunicação do Mercosul se concentra, como se sucede com as outras indústrias em geral, no Brasil e na Argentina, os países que representam a maior dimensão territorial e populacional e os índices mais elevados de produção e consumo dos meios de comunicação e dos bens e serviços culturais.

Este artigo¹ propõe uma reflexão sobre as transformações das políticas públicas e dos mercados cinematográficos do Brasil e da Argentina no contexto de ascensão, a partir dos anos 1990, de governos de orientação neoliberal em ambos os países. Naquele momento histórico, houve mudanças importantes nas políticas públicas para o cinema, tanto no Brasil de Collor/Itamar quanto na Argentina de Menem. Buscou-se compreender em que medida as diretrizes neoliberais hegemônicas inspiraram essas políticas — e quais grupos de interesse influenciaram, em cada país, a sua conformação. Além disso, procurou-se debater se essas novas políticas constituíram um contraponto à concentração econômica observada no mercado cinematográfico global na década de 1990.

Por um lado, a opção por realizar um estudo comparado com a Argentina (e não com o México, por exemplo) se deu pela proximidade geográfica, política, econômica e cultural — estas últimas incentivadas pelo processo de integração regional via MERCOSUL —, que facilitou o acesso a dados e pesquisas sobre o cinema argentino. A segunda razão consistiu no fato de que a cadeia produtiva do cinema argentino, ao contrário de países menores da região,² como Uruguai e Paraguai, tem uma trajetória similar à brasileira porque já viveu períodos de relativo desenvolvimento e autonomia com relação à Hollywood, como mostram estudos de pesquisadores lá e cá (Autran, 2004; Getino, 2003).

A hegemonia do filme de Hollywood nos mercados dos países latino-americanos é um fato histórico, que ao longo do século XX gerou debates teóricos diversos. A historiografia do cinema brasileiro, por exemplo, refletiu sobre a condição de “subdesenvolvimento” (GOMES, 1996) do cinema nacional em relação ao filme hollywoodiano, mas os estudos dedicados a investigar a relação entre economia, política e cinema no Brasil ainda são coadjuvantes num cenário acadêmico em que prevalecem abordagens de ordem estética ou análises de conteúdo. Assim, tomando como referência estudos desenvolvidos desde os anos 1960 (MATTELART, 1999), a escolha da Economia Política da Comunicação como olhar teórico balizador deste trabalho deu-se pela perspectiva historicista do campo e sua contextualização do universo da comunicação e da cultura aos sistemas político-econômicos hegemônicos.

Os estudos sobre a hegemonia de Hollywood em mercados estrangeiros têm mostrado como a indústria estadunidense representou (e ainda representa) um obstáculo às possibilidades de desenvolvimento de outras cinematografias ao redor do mundo (AKSOY e ROBINS, 1992; GUBACK, 1969; PENDAKUR, 1990; WASKO, 1982, 1994, 2003). Dados reunidos por pesquisadores latino-americanos ao longo das últimas décadas revelaram um aumento do desequilíbrio nas trocas entre os cinemas nacionais e Hollywood a partir dos anos 1990. Embora a história do cinema latino-americano mostre que, em épocas distintas, algumas cinematografias nacionais se destacaram — por exemplo, a argentina nos anos 1930 e a brasileira na década de 1940 —, não se constituiu no continente uma indústria cinematográfica estabilizada. No início do século XXI, a situação dos

intercâmbios regionais era de desequilíbrio flagrante: em 2002, enquanto em qualquer país da América Latina a proporção de filmes hollywoodianos oscilava entre 70% e quase 100%, apenas 6,1% dos filmes em cartaz nos EUA vinham de fora (4,6% da Europa e 1,5% do “resto do mundo”) (BOLAÑO, SANTOS e DOMINGUEZ, 2006; RUIZ, 2006).

Ao mesmo tempo em que marcada pelo domínio de Hollywood, a história do cinema no Brasil e na Argentina revela também a centralidade do papel do Estado nacional. No início dos anos 1990, a disputa de grupos de interesse pela formulação das políticas do setor mais uma vez se organizou em torno do poder federal. Do Estado, tanto o brasileiro quanto o argentino, dependeram e partiram as adaptações legislativas e os novos regulamentos criados a fim de estabelecer um paradigma para o fomento da produção cinematográfica no contexto de ascensão de governos neoliberais em ambos os países a partir do início dos anos 1990. Ou seja, as políticas públicas dos Estados brasileiro e argentino (ou a ausência delas) determinaram, ao menos em parte, a forma de inserção da cinematografia desses países na nova ordem neoliberal (Getino, 2005; SIMIS, 2008).

3 - Alguns teóricos apontam as origens do neoliberalismo na virada dos anos 1970-1980; contudo, a importância da segunda virada, entre 1989 e 1991, com a queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética, é notável — e constitui o marco histórico de interesse deste trabalho (Harvey, 2008).

No início dos anos 1990, o contexto histórico em que se instituíram as novas políticas públicas cinematográficas do Brasil e da Argentina foi marcado pelo fim do mundo bipolar e pela expansão da globalização neoliberal capitalista. A chegada da era neoliberal³ pressupôs a disseminação de uma série de diretrizes políticas e econômicas da nova ordem mundial, conhecida como Consenso de Washington. Dentre elas, a de um Estado mínimo, que interviesse apenas o indispensável na economia, e cuja regulação deveria ser feita segundo a lógica dos próprios mercados. Desregulações e privatizações ratificaram a entrada de ambos os países num novo mundo globalizado, simbolizado pelas infovias e novas tecnologias da comunicação (HARVEY, 2008; SANTOS, 2004).

Em 15 de março de 1990, Fernando Collor de Mello assumiu oficialmente o cargo de presidente da República Federativa do Brasil ao vencer a primeira eleição direta realizada no país após vinte e cinco anos de regime de exceção. Em seu discurso de posse, dirigido aos congressistas, Collor relembrou os grandes temas de seu programa de governo, dentre os quais o combate à inflação, a urgência de realizar a reforma do Estado e a modernização econômica do país, e a preocupação com a posição do Brasil no mundo contemporâneo. Sobre o último ponto, ele afirmou:

Antes de tudo, é preciso registrar impressionante mudança no cenário internacional. O perfil de uma nova Europa Oriental faz ver como encerrada uma fase na história das relações internacionais, dominada pelo confronto ideológico Leste-Oeste. Fica definitivamente sepultada a guerra fria. Repensam-se alianças. Cancelam-se alinhamentos. Enquanto isso, novas áreas se preparam para adotar as leis da economia de mercado, com democracia, respeito pelos

4- O discurso de posse de Collor pode ser acessado em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discurso-de-posse/posse-collor.pdf/view> (Acesso em 22 de abril de 2014).

direitos humanos e cultura da liberdade, que são hoje tendências universais.⁴

No exato dia da posse, Collor deu início à prometida reforma do Estado e pôs fim, dentre outras, à política cultural vigente, extinguindo a Lei Sarney e editando a Medida Provisória 151/90, em seguida convertida na Lei 8.029/90, que dispunha sobre a extinção e a dissolução de diversas entidades da administração pública federal. A nova lei extinguiu autarquias, fundações e empresas públicas federais como a FCB (Fundação do Cinema Brasileiro), a Embrafilme (Distribuidora de Filmes S.A.) e o Concine (Conselho Nacional do Cinema), além de ter autorizado a privatização de outras entidades.

Naquele momento, Collor também extinguiu o próprio Ministério da Cultura, transformando-o em Secretaria e, além de pôr fim aos órgãos públicos de apoio ao cinema, promoveu a desregulamentação da atividade, eliminando a norma que estabelecia a cota de tela para o cinema nacional e abrindo as fronteiras de forma irrestrita para as importações, tanto de insumos técnicos quanto, inclusive, do próprio filme estrangeiro. Essa série de medidas, tomada num curto espaço de tempo, resultou num colapso do cinema brasileiro, que dependia diretamente da política pública de fomento.

Por outro lado, a Embrafilme e seu modelo de financiamento do cinema nacional já vinham sofrendo um desgaste crescente, que assumiu ao longo dos anos 1980 a forma de um questionamento social difundido sobre a utilização de recursos públicos na produção cinematográfica. Números insatisfatórios de desempenho comercial dos filmes nacionais, privilégios de um grupo seleto de cineastas que se beneficiava das políticas estatais e até acusações de desvios de recursos públicos eram combustível que inflamava o discurso contrário à atuação do Estado como fomentador da produção cultural nacional, ao menos naquele modelo vigente. Desde 1986, o crescimento da hegemonia de Hollywood se notava com clareza no mercado brasileiro de salas de exibição, com exceção do filme pornográfico e dos infantis de Xuxa e dos Trapalhões, que seguravam parte do público do cinema nacional (AMANCIO, 2000; AUTRAN, 2009).

5-Dados obtidos em Cinema Brasileiro: Um Balanço dos 5 Anos da Retomada do Cinema Nacional. Brasília: SAV/MinC, 1999, p. 253-255.

A crise enfrentada pelo filme brasileiro a partir de meados da década de 1980 tinha também relação com uma série de outros fatores, como a chegada do videocassete ao mercado audiovisual nacional, a penetração definitiva da televisão na totalidade do território continental do país e o aumento generalizado do preço médio do ingresso de cinema, que, segundo dados do Ministério da Cultura, passou de U\$S 0,50 em 1979 a U\$S 2,62 em meados dos anos 1980.⁵ Essa conjuntura contribuiu, certamente, para agravar a crise do modelo de apoio promovido pela Embrafilme. Assim, quando em 1990 foi anunciada a extinção da empresa, o setor não chegou a se espantar com a notícia. O susto veio, no entanto, pela ausência de uma contraproposta que fosse imediatamente colo-

cada em vigor pelo governo:

(...) depois de quase cinco anos de crise, o meio cinematográfico aceitou, sem maiores discussões, a extinção da Embrafilme, da reserva do mercado e o fim do nacionalismo protecionista. Collor não inventou nada; o áulico paraibano só atendeu aquilo que Hector Babenco, Silvio Back, Carlos Reichenbach, Chico Botelho, Carlos Augusto Calil, Roberto Farias, Nelson Pereira dos Santos e a crítica na imprensa liberal pediram. Depois de cinco anos de crise todos carimbaram seu passaporte para o mercado neoliberal, e sem bilhete de volta. Só houve frustração quando o avião decolou. Aí, todos perceberam que tinham ido pro espaço, literalmente. De Deus, Collor passou a ser o Diabo na Terra do Sol (SOUZA apud MARSON, 2006, p. 23).

6-Embora a Embrafilme fosse a maior produtora e distribuidora do cinema brasileiro durante seu período de existência, ela não era a única. Paralelamente à Embrafilme havia também os produtores independentes, isto é, os que faziam seus filmes sem o financiamento do Estado. As pornochanchadas na década de 1970 e depois os filmes pornográficos nos anos 1980, produzidos no Rio de Janeiro e principalmente na Boca do Lixo, em São Paulo, são exemplos dessa produção que existiu à margem da Embrafilme, graças a um mecanismo próprio de produção, distribuição e exibição desenvolvido por seus realizadores. Como explica Marson (2006, p. 16): “De certa forma, o cinema da Boca conseguiu realizar a tão sonhada integração vertical no cinema brasileiro, aliando produção, distribuição e exibição. Essa modalidade de produção cinematográfica ficou conhecida como ‘cineminha’, em contraposição ao ‘cinemão’, herdeiro da tradição do Cinema Novo, mais ‘culto’ e financiado através da Embrafilme.”

A adesão da corporação cinematográfica ao discurso liberal segundo o qual a cultura deveria ser tratada como um “problema de mercado” — conforme defendia o então Secretário da Cultura de Collor, o cineasta Ipojuca Pontes — esteve relacionada ao quadro de crise terminal da Embrafilme. Por outro lado, a própria história de disputa entre o “cinemão” e o “cineminha”⁶ já revelava a cisão da corporação cinematográfica perante o Estado e a sociedade de modo geral. Ou seja, a dissolução da Embrafilme, da cota de tela e de toda a regulamentação do setor contou com o aval de parte do grupo que apoiara a sua criação. A opção pela “abertura do mercado” se consolidou com a criação da Lei 8.313 de 1991, conhecida como Lei Rouanet, que previa a captação de investimentos no setor privado para a promoção da cultura nacional, por meio de renúncia fiscal. O modelo de incentivos fiscais foi reforçado dois anos depois com a Lei 8.685/93 (Lei do Audiovisual), destinada a estimular o financiamento da produção de longas-metragens (Amancio, 2000; Marson, 2006).

Ainda que não pudesse ser caracterizado propriamente como neoliberal, o modelo de incentivo fiscal esteve mais próximo de uma concepção privatista de defesa do “livre mercado” do que a Ley de Cine argentina. Primeiramente, a lógica da renúncia fiscal foi a de transferir às empresas e seus respectivos departamentos de marketing a decisão sobre em quais filmes investir os recursos advindos da dedução de imposto de renda. Instaurou-se, na expressão de Autran (2009, p. 122), “um modo privado de gerir os recursos públicos”, justificado pela tentativa de aproximar a iniciativa privada dos cineastas a fim de convencê-la de que investir em cinema brasileiro era um bom negócio.

Ao longo dos anos 1990, alterações na Lei do Audiovisual, como a inclusão do artigo 3º, foram promovidas a fim de atrair a televisão aberta e as majors a investirem também no cinema nacional — com a garantia do abatimento do imposto de renda devido, fosse sobre suas atividades regulares ou o envio de re-

messas para o exterior. As disputas entre esses três grupos de interesse (a corporação cinematográfica, a televisão aberta e as majors) marcaram as negociações em torno do modelo de incentivo fiscal ao longo da década, culminando na criação da Ancine (Agência Nacional do Cinema) em 2001. Dentro do paradigma das agências reguladoras autônomas, características do Estado neoliberal, a Ancine encerrou o ciclo da Retomada, com a reinstitucionalização da política pública voltada ao setor.

Um elemento crucial do cenário audiovisual brasileiro tem sido a centralidade da TV aberta no setor, que constituiu historicamente um obstáculo para a integração do cinema com a televisão. Embora a corporação cinematográfica tenha reivindicado a regulamentação dessa integração em momentos de crise, como no fim dos anos 1990 por ocasião do III Congresso Brasileiro de Cinema, a TV conseguiu manter-se absoluta no cenário audiovisual do país. Essencial à manutenção de uma elite política oligárquica no país, proprietária das concessões de rádio e TV, a radiodifusão permanece regulada pelo Código Brasileiro de Televisão de 1962 e não sofreu mudanças derivadas diretamente da ascensão de um governo de orientação neoliberal nos anos 1990.

Em 1998, a criação da Globo Filmes, braço cinematográfico das Organizações Globo, constituiu um exemplo ilustrativo e didático dessa lógica: a empresa logo adquiriu o primeiro lugar dentre as produtoras dos sucessos de bilheteria do ciclo da Retomada, respaldada por vantagens competitivas que lhe garantiram associações com as produtoras independentes mais bem-sucedidas comercialmente, por um lado, e com grandes distribuidoras estrangeiras por outro. Reproduzindo a lógica geral de concentração, a Globo Filmes reforçou o domínio da TV Globo no setor audiovisual brasileiro. O resultado foi uma configuração específica, em que a empresa se associou às majors estrangeiras, por meio de mecanismos da Lei do Audiovisual, para garantir a distribuição de blockbusters nacionais.

Dessa forma, é interessante notar que a suposta contradição da política pública cinematográfica iniciada em 1991 talvez seja mais uma síntese dos conflitos entre os grupos de interesse constituídos. Apesar do discurso liberal e hegemônico da época tratar o cinema eminentemente como produto de mercado, o fato de não se ter garantido naquele momento a circulação do filme brasileiro através do estímulo à sua distribuição e à exibição comercial, ou através da integração com a televisão, é um pseudo-paradoxo, visto que, na verdade, foi a solução encontrada para contemplar as reivindicações da corporação cinematográfica sem perturbar os privilégios das emissoras de televisão aberta (em especial da TV Globo), por um lado, e das majors no outro extremo.

Na Argentina, diferentemente do contexto de Collor, ao ser eleito presidente Menem encontrou um cenário promissor no setor do cinema. A corporação cinematográfica estava fortalecida, em grande parte pelo bem-sucedido desem-

penho dos filmes argentinos de fins dos anos 1980, que angariaram prêmios nos maiores festivais do mundo, impulsionados pelas políticas promovidas pelo INC (Instituto Nacional de Cinematografía) sob a direção de Manuel Antín. Também o crescimento do número de estudantes, faculdades e publicações especializadas em cinema nos anos 1980 resultara que, em princípio da década de 1990, havia um grupo ampliado e bem articulado de interessados em pressionar o novo governo por políticas protecionistas de apoio ao cinema nacional.

Em seu discurso de campanha, Menem garantia promover melhoras para os setores populares, tais como um aumento salarial significativo batizado de “salariazazo” ou “revolución productiva”, a fim de reativar o consumo. Sua agenda preconizava, de certa forma, uma ilusão de retorno ao Estado de bem-estar, ou pelo menos a algumas de suas principais diretrizes, que naquele momento histórico perdiam força em todo o mundo. Ao assumir a presidência, porém, suas primeiras medidas tornaram evidente que as promessas de campanha não seriam cumpridas, uma vez que a saída apontada para a crise — cujo núcleo a ser combatido era a inflação, assim como no caso brasileiro — baseava-se nos dois pilares do choque institucional neoliberal: a abertura comercial ampla para atrair os capitais estrangeiros e o desmonte do Estado para enxugar os custos da máquina pública (MARINO, 2012).

A mudança estrutural começou em agosto de 1989, com a edição da Lei nº 23.696 de Reforma do Estado, conhecida como Lei Dromi, sobrenome de seu mentor, que era à época ministro de Obras e Serviços Públicos. Logo em seguida, foi aprovada a Lei de Emergência Econômica, sob a tutela do então ministro da Economia, Domingo Cavallo, que permitiu ao governo promover a privatização de toda empresa pública deficitária e estabeleceu alterações na lei 22.285/80 para redefinir as características das companhias que manteriam o direito sobre as licenças dos canais de TV aberta, os primeiros a serem privatizados.

A despeito de suas promessas de campanha, Menem executou políticas de orientação neoliberal em praticamente todos os setores da economia argentina, inclusive na televisão por assinatura. O cinema, pelo prestígio que angariara nos anos 1980, e talvez também por uma preferência pessoal do presidente — afinal, as idiossincrasias fazem parte da história quando se trata de lideranças políticas personalistas —, constituiu-se na exceção das políticas públicas do governo Menem. Enquanto a indústria nacional declinava, no início dos anos 1990, o conjunto das entidades do cinema pressionou o governo para a aprovação de uma legislação que se constituiu na mais protecionista da América Latina, a *Ley de Fomento y Regulación de la Actividad Cinematográfica*, sancionada em 1994 (GETINO, 2003).

O conceito de *Espacio Audiovisual Nacional* foi incorporado à Constituição Nacional de 1994 e o INC foi transformado em Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) — órgão responsável por convocar concursos para a ou-

torga de prêmios para novos realizadores, filmes do interior do país, telefilmes e curtas-metragens, cuja ação ampliou o número de títulos argentinos produzidos nos anos 1990. A Ley de Cine aumentou o orçamento do INCAA, distribuiu mais recursos para a produção por meio de créditos e subsídios e regulamentou novamente a cota de tela, instaurando também o mecanismo conhecido como “média de continuidade”, que garantiu aos filmes argentinos o direito de permanecerem sendo exibidos conforme seu desempenho de bilheteria nas primeiras semanas em cartaz (MARINO, 2012; MASTRINI, 2005).

Outra diferença fundamental entre os dois processos foi que, ao contrário do Brasil, a legislação argentina conquistou um grau de integração mínimo entre o cinema e a televisão, ao garantir que se destinasse ao Fundo de Fomento Cinematográfico o total de 25% da taxa já arrecadada pelo Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER) sobre a renda das emissoras. Com esses recursos, a nova lei criou um **sistema de créditos e subsídios** para o fomento à produção cinematográfica. Cada mecanismo funciona de uma forma: os créditos são empréstimos concedidos a taxas mais baixas que as de mercado, outorgados ao produtor que deseja realizar um filme nacional de longa-metragem e que já possui um projeto concreto da obra. O montante do empréstimo é definido de acordo com o orçamento total do filme e não pode exceder o Custo Médio (CM), um valor referencial estabelecido anualmente pelo INCAA com base nas previsões de custo apresentadas pelos produtores em seus projetos (PERELMAN e SEIVACH, 2003).

Já os subsídios são aportes não retornáveis, aos quais têm direito de acesso todo filme, com ou sem crédito do INCAA na composição de suas fontes de financiamento. O objetivo do subsídio é permitir ao produtor recuperar parte do investimento feito no filme, impulsionando desse modo, ao menos em tese, a continuidade da indústria. O mecanismo do subsídio é destinado aos filmes que — se assim julgar o INCAA — contribuam para o desenvolvimento cinematográfico nacional nos âmbitos cultural, artístico, técnico e industrial. Conforme explica Marino (2012), o subsídio pode ser entendido como uma tentativa de compensar a competição desleal e desigual com as *majors* no mercado argentino, uma vez que a comercialização das grandes produções estadunidenses no país tem efeitos similares ao *dumping*, a princípio proibido em acordos transnacionais aos quais subscrevem os Estados Unidos, como os da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Do ponto de vista do cinema argentino e das políticas públicas para o seu financiamento, a década de 1990 foi, portanto, composta por um cenário de exceção: um protecionismo que contrastou com a orientação neoliberal aplicada em outros setores da economia, mas que, por outro lado, não foi suficiente para gerar consenso entre a corporação cinematográfica a respeito do seu sucesso. O século XXI começou, na Argentina, com reivindicações pela real autonomia do INCAA e pelo cumprimento integral da Ley de Cine — e, por outro lado, pela mobilização de parte da corporação cinematográfica em torno de demandas

históricas de uma maior intervenção estatal em benefício do cinema não comercial e não vinculado ao capital concentrado internacional e nacional.

A análise comparada permitiu concluir, portanto, que o modelo de incentivo fiscal produzido no Brasil a partir de 1991 foi diferente daquele promovido pela Ley de Cine argentina em 1994 — e essa diferença derivou, em parte, da forma como a corporação cinematográfica local se posicionou em meio ao processo de consolidação de governos de orientação neoliberal em cada um dos países. No Brasil, a eleição de Collor para a presidência em 1989 foi seguida por ampla reforma liberal do Estado, que extinguiu uma série de órgãos públicos, dentre eles a Embrafilme. O processo de desgaste da empresa pública responsável pelo apoio ao cinema desde meados dos anos 1980 derivou num discurso crítico e de oposição ao seu modelo de funcionamento centralizador. Com o apoio de parte relevante do núcleo da corporação cinematográfica brasileira, o governo Collor/Itamar desenhou o novo modelo do incentivo fiscal, aderente ao ideário do livre-mercado, dominante naquele momento histórico, e que prometia promover a autossustentabilidade da “indústria de cinema” no Brasil atraindo o setor privado para o fomento à produção.

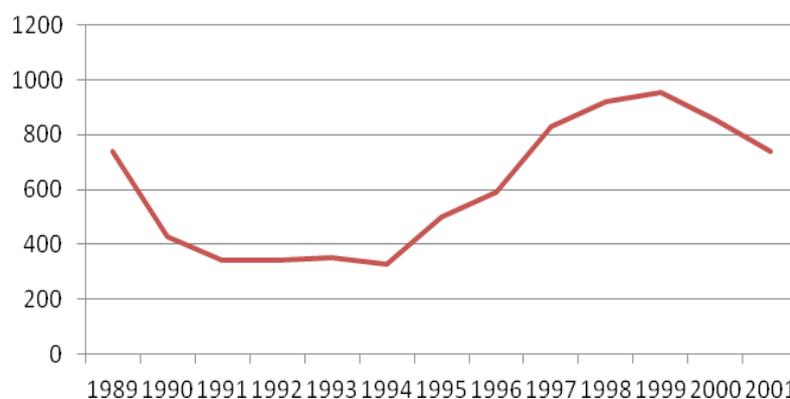
Na Argentina, a reação da corporação cinematográfica à chegada ao governo de Carlos Menem, naquele mesmo ano de 1989, foi diferente. Diante do choque de medidas neoliberais executadas pelo novo presidente, contrariamente ao que fora previsto em seu programa político, os profissionais do setor argentino se mobilizaram em busca de garantir à atividade uma legislação protecionista, que contrariava a cartilha amplamente aplicada para a economia nacional. Fortalecida em parte pelo sucesso internacional do cinema argentino ao longo da segunda metade dos anos 1980, a corporação cinematográfica foi capaz de se mobilizar para reivindicar o que veio a ser a Ley de Cine de 1994, uma legislação atipicamente protecionista em meio à conjuntura político-econômica da Argentina na época.

Embora diferentes em termos de orientação ideológica, as políticas públicas para o cinema no Brasil e na Argentina dos anos 1990 tiveram em comum o fato de que não se constituíram num contraponto efetivo ao processo global de **concentração** da cadeia produtiva do setor. Ainda que com perfis bem distintos, essas políticas se concentraram no elo da produção, fomentando a realização de longas-metragens. Contudo, ao instituírem, por exemplo, uma cota de tela tímida para o filme nacional, essas políticas não confrontaram os interesses das *majors*, ou seja, dos grandes conglomerados de mídia transnacionais, que mantiveram o domínio da distribuição nos mercados cinematográficos de ambos os países.

No âmbito do parque exibidor, que passou por um processo de estrangeirização, a concentração se tornou evidente, tanto no plano geográfico quanto noeconômico. As salas de cinema restringiram-se cada vez mais aos principais

centros urbanos, seguindo o formato *multiplex*. Na Argentina, de 2.000 salas de cinema nos anos 1950, a cifra reduziu-se a menos de 500 no início dos 1990, como mostra o gráfico a seguir. Ao longo da década houve uma retomada da abertura de salas e em 1999 já eram 956. Contudo, a entrada das multinacionais no setor de exibição modificou drasticamente as relações de propriedade no controle das salas de programação, que anteriormente pertenciam em 70% às companhias locais.

Gráfico 1. Evolução do número de salas na Argentina (1989-2001)



Fonte: Elaborado por Marino (2012) com base em dados do INC, do INCAA, Consultora Nielsen e Secretaria de Cultura da Nação.

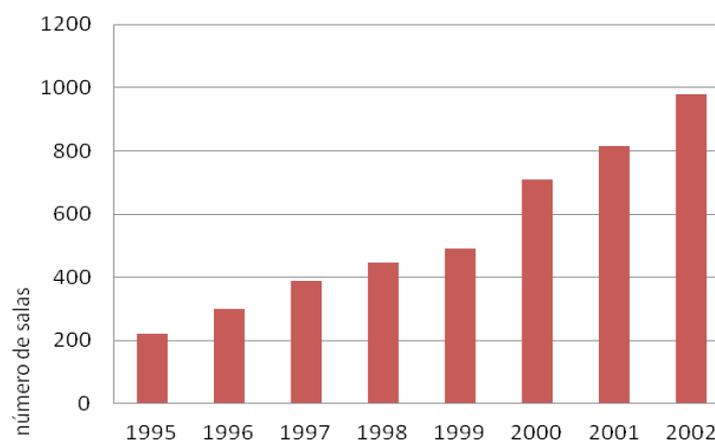
Assim como no Brasil, as salas argentinas se concentraram nos *shopping centers* e nas grandes cidades, ou seja, a recuperação do número de salas do país ocorreu de forma concentrada em termos geográficos e econômicos. Conforme esclarecem Perelman e Seivach (2004, p. 134, tradução livre):

(...) os grandes shoppings e os complexos multicine (multiplex) concentraram quase todo o crescimento em detrimento das salas tradicionais, em geral familiares. Na lógica das grandes majors, era mais atrativa a ideia de se unir ao “elo” da exibição, porque dessa maneira garantiam a colocação do seu próprio material e a participação num mercado cujo tamanho deveria se multiplicar, e que tinha naquele momento um dos ingressos em dólares mais caros do mundo. Por sua vez, muitos dos cinemas tradicionais subdividiram suas salas, na tentativa de sobreviver a esse processo de concentração, o que também resultou num aumento do número de telas, agora em salas menores.

Os complexos multissalas foram os verdadeiros responsáveis pelo crescimento absoluto do número de salas no país, concentradas na área metropolitana de Buenos Aires. A maior parte dos multiplex abriu em *shopping centers* circunscritos à capital e a áreas específicas, como a zona norte da cidade, limitando assim o acesso da população do resto do país ao cinema. O argumento de Julio Marbiz, presidente do INCAA que assumiu logo após a Ley de Cine, ao se vangloriar do fato de que em 1995 havia 350 salas e, ao fim de sua gestão, esse número passara a cerca de 1.000, ignorava então esse aspecto problemático da retomada do parque exibidor argentino (MARINO, 2012, p. 325).

O mesmo fenômeno ocorreu no mercado exibidor brasileiro. No fim dos anos 1970, o país possuía cerca de 3.000 salas, contra 1.075 existentes em 1997. A queda foi tão brusca que o número de salas só voltou a crescer após a entrada do primeiro grupo multinacional no país. A partir de 1997, o grupo Cinemark liderou a abertura de novas salas no Brasil, chegando a 257 unidades distribuídas em 28 complexos multiplex em 2001, quando o total de salas do parque exibidor brasileiro alcançou a marca de 1.620. O número de salas localizadas em *shopping centers* quadruplicou entre 1995 e 2001, quando ultrapassaram o total de 800 salas, conforme se pode ver no gráfico a seguir (ALMEIDA E BUTCHER, 2003).

Gráfico 2. Evolução dos cinemas em shoppings no Brasil (1997-2001)

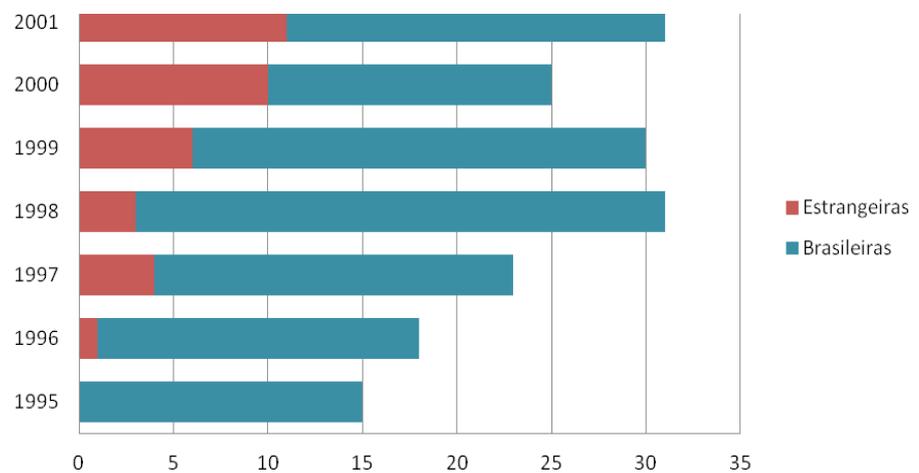


Fonte: ALMEIDA; BUTCHER, 2003.

Também na distribuição, o fenômeno da concentração foi flagrante. No Brasil, dos 10 filmes que fizeram mais de um milhão de espectadores no período, apenas 3 não foram distribuídos por *major*s: **Carlota Joaquina**, **O quatrilho** e **Cetra-**

do Brasil — ou seja, 70% dos filmes mais vistos da Retomada estiveram nas mãos das distribuidoras estrangeiras, associadas muitas vezes à Globo Filmes. Esses três filmes foram fenômenos específicos e configuraram exceções à regra geral, que se consolidou ao longo do século XXI sob o modelo de incentivo fiscal, conforme mostra o gráfico a seguir. Nessa tendência, as obras que mais renderam bilheteria, ultrapassando a barreira de um milhão de espectadores no período, foram todas distribuídas por *majors*, ou por empresas nacionais em parceria com aquelas, e lançadas com mais de 150 cópias (CABRAL, 2014).

Gráfico 3. O mercado de distribuição de filmes nacionais no Brasil (1995-2001)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANCINE e do Filme B.

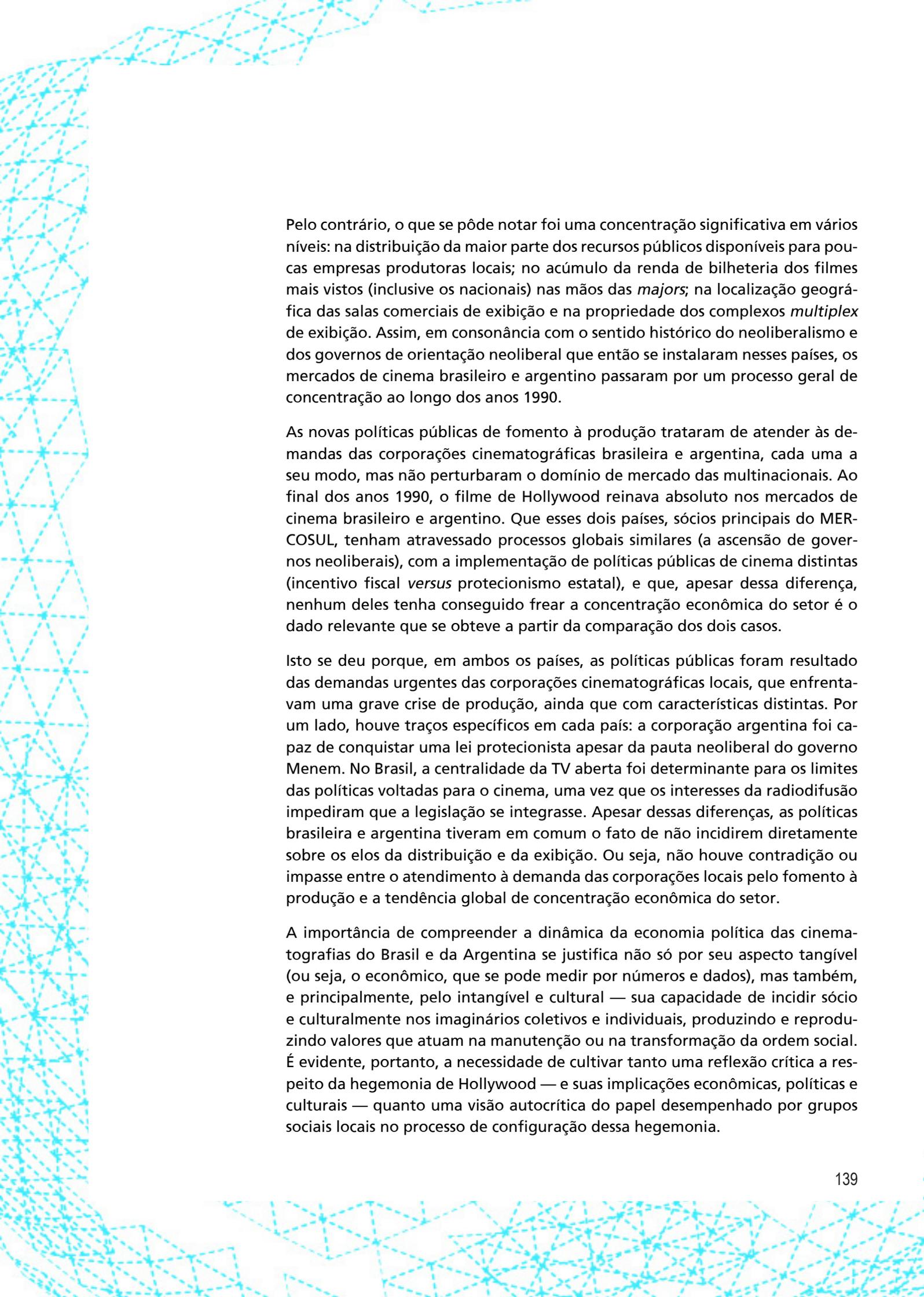
Também o mercado da distribuição de filmes na Argentina esteve fortemente concentrado e estrangeirizado em fins da década de 1990. Apenas cinco empresas controlavam mais de metade da oferta, sendo que somente uma delas era de origem nacional (Primer Plano) e se dedicava à comercialização de filmes argentinos. As outras quatro maiores distribuidoras (20th Century Fox, Walt Disney, Warner Bros e Sony) são multinacionais que se dedicam a comercializar majoritariamente os filmes dos grandes estúdios de Hollywood, detentores das maiores bilheterias. Apesar de algumas iniciativas individuais, como as das distribuidoras Artistas Argentinos Asociados e Filmarte, que se especializaram em comercializar filmes nacionais, a dominação do mercado pelas *majors* não foi ameaçada. Isto porque o nível de concentração e estrangeirização na ponta da cadeia de valor, ou seja, na exibição, permitiu às *majors* planejarem um cronograma anual de lançamentos de seus filmes no mercado argentino (PERELMAN E SEIVACH, 2004).

A dificuldade de ocupar as salas comerciais também foi um desafio para o cinema brasileiro. Embora o golpe do fim da Embrafilme tenha tido um impacto dramático na produção cinematográfica no Brasil, com apenas 3 filmes lançados em 1992, a recuperação foi relativamente rápida e 31 obras foram lançadas em circuito comercial no ano de 1999. O *market share* do filme nacional, contudo, não chegou nem perto dos números da época áurea da Embrafilme, quando atingiu o pico de 36% em 1976. Pelo contrário, em 1992, a ocupação de mercado do filme brasileiro foi de 0,05%; ao longo de toda a década, não ultrapassou os 10%, obtendo 8,6% do mercado em 1999 (CABRAL, 2014).

De acordo com Marino (2012), o crescimento significativo da quantidade de filmes produzidos na Argentina a partir da edição da Ley de Cine é um indicador do êxito da política pública aplicada ao setor. No início dos 1990, a oferta escassa de filmes argentinos, que não passavam de uma dezena de estreias por ano, era uma característica central de um mercado em transformação e dominado pelas produções estadunidenses. A situação era tão crítica que — assim como no caso brasileiro — o ano de 1992 tornou-se o pior da história do cinema local, com apenas uma dezena de filmes nacionais e pouco mais de um total de 14 milhões de espectadores ao longo dos doze meses.

Para Getino (2005), a ação do Estado criou as condições necessárias para a possibilidade de um projeto cinematográfico e audiovisual argentino ao longo dos anos 1990. Tanto a quantidade de filmes nacionais produzidos como a de filmes lançados cresceu de modo considerável após a Ley de Cine — e esse teria sido o primeiro passo para desafiar a concentração oligopólica das *majors* e sua hegemonia, em escala internacional, na produção, na oferta e no consumo de filmes em salas comerciais de exibição de cinema. Contudo, assim como o Brasil, a Argentina não foi capaz de reproduzir esse incremento na produção quando se tratou da arrecadação de bilheteria dos filmes nacionais e da conquista do público — embora tenha garantido *market share* em torno de 20% na segunda metade dos anos 1990, ou seja, o dobro do Brasil no mesmo período.

Os dados estruturais do setor mostram, portanto, que a política pública mais protecionista da Argentina resultou numa ocupação de mercado pelo filme nacional um pouco mais robusta do que no caso brasileiro. No Brasil, o modelo de incentivo fiscal — baseado no pressuposto de que a atração da iniciativa privada resultaria, no médio prazo, num desenvolvimento dinâmico e autossustentável da indústria cinematográfica brasileira — não atingiu seus objetivos. É certo, por um lado, que o aumento do consumo cultural local não depende exclusivamente das políticas públicas. Ao mesmo tempo, é evidente também que as políticas de fomento à produção de filmes brasileiros e argentinos não constituíram um contraponto efetivo ao domínio do filme de Hollywood nos mercados locais.



Pelo contrário, o que se pôde notar foi uma concentração significativa em vários níveis: na distribuição da maior parte dos recursos públicos disponíveis para poucas empresas produtoras locais; no acúmulo da renda de bilheteria dos filmes mais vistos (inclusive os nacionais) nas mãos das *majors*; na localização geográfica das salas comerciais de exibição e na propriedade dos complexos *multiplex* de exibição. Assim, em consonância com o sentido histórico do neoliberalismo e dos governos de orientação neoliberal que então se instalaram nesses países, os mercados de cinema brasileiro e argentino passaram por um processo geral de concentração ao longo dos anos 1990.

As novas políticas públicas de fomento à produção trataram de atender às demandas das corporações cinematográficas brasileira e argentina, cada uma a seu modo, mas não perturbaram o domínio de mercado das multinacionais. Ao final dos anos 1990, o filme de Hollywood reinava absoluto nos mercados de cinema brasileiro e argentino. Que esses dois países, sócios principais do MERCOSUL, tenham atravessado processos globais similares (a ascensão de governos neoliberais), com a implementação de políticas públicas de cinema distintas (incentivo fiscal *versus* protecionismo estatal), e que, apesar dessa diferença, nenhum deles tenha conseguido frear a concentração econômica do setor é o dado relevante que se obteve a partir da comparação dos dois casos.

Isto se deu porque, em ambos os países, as políticas públicas foram resultado das demandas urgentes das corporações cinematográficas locais, que enfrentavam uma grave crise de produção, ainda que com características distintas. Por um lado, houve traços específicos em cada país: a corporação argentina foi capaz de conquistar uma lei protecionista apesar da pauta neoliberal do governo Menem. No Brasil, a centralidade da TV aberta foi determinante para os limites das políticas voltadas para o cinema, uma vez que os interesses da radiodifusão impediram que a legislação se integrasse. Apesar dessas diferenças, as políticas brasileira e argentina tiveram em comum o fato de não incidirem diretamente sobre os elos da distribuição e da exibição. Ou seja, não houve contradição ou impasse entre o atendimento à demanda das corporações locais pelo fomento à produção e a tendência global de concentração econômica do setor.

A importância de compreender a dinâmica da economia política das cinematografias do Brasil e da Argentina se justifica não só por seu aspecto tangível (ou seja, o econômico, que se pode medir por números e dados), mas também, e principalmente, pelo intangível e cultural — sua capacidade de incidir sócio e culturalmente nos imaginários coletivos e individuais, produzindo e reproduzindo valores que atuam na manutenção ou na transformação da ordem social. É evidente, portanto, a necessidade de cultivar tanto uma reflexão crítica a respeito da hegemonia de Hollywood — e suas implicações econômicas, políticas e culturais — quanto uma visão autocrítica do papel desempenhado por grupos sociais locais no processo de configuração dessa hegemonia.

Referências

AKSOY, A. e ROBINS, K. **Hollywood for the 21th century: global competition for the critical mass and imagine markets**, *Cambridge Journal of Economy*, n. 16, 1992.

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

AMANCIO, Tunico. **Artes e Manhas da Embrafilme: Cinema Estatal Brasileiro em sua Época de Ouro (1977-1981)**. Niterói: EdUFF, 2000.

AUTRAN, Arthur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. Tese [Doutorado em Multimeios], Campinas: Instituto de Arte da Universidade Estadual de Campinas, 2004.

_____. **O cinema brasileiro contemporâneo diante do público e do mercado exibidor**. Artigo apresentado ao Grupo de Trabalho Fotografia, Cinema e Vídeo, do XVIII Encontro da Compós, na PUC-MG, Belo Horizonte, MG, em junho de 2009.

BOLAÑO, Cesar; SANTOS, Cristina Andrade dos; DOMINGUEZ, José Manuel Moreno. **A indústria cinematográfica no Mercosul: economia, cultura e integração**. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Dossiê Especial Cultura e Pensamento, vol. I – Espaço e Identidades, nov. 2006.

CABRAL, Ana Julia Cury de Brito. **Luz, câmera, (concentr)ação!: as políticas públicas e os mercados cinematográficas do Brasil e da Argentina nos anos 1990**. Tese [Doutorado em Comunicação e Cultura]. Rio de Janeiro: Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

GARNHAM, Nicholas. **Capitalism and communication, global culture and the economics information**. Londres: Sage, 1990.

GETINO, Octavio. **Cine argentino: entre lo posible y lo deseable**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2005.

_____. **Aproximación a la situación actual de las industrias culturales en el Mercosur**, in: Álvarez, Gabriel O. (org.). **Indústrias culturais no Mercosul**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

GOMES, Paulo Emílio Salles. **Cinema: trajetória no subdesenvolvimento**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GUBACK, Thomas. **The international film industry**, Indiana: Indiana University Press, 1969.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

MARINO, Santiago. **Políticas de comunicación del sector audiovisual: las paradojas de modelos divergentes con resultados congruentes**. Tese [Doutorado em Ciências Sociais]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2012.

MARSON, Melina Izar. **O cinema da retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine**. Dissertação [Mestrado em Sociologia]. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

MASTRINI, Guillermo (ed.). **Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina**. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

MATTELART, Armand; MATTELART, Michèle. **História das teorias da comunicação**. São Paulo: Loyola, 1999.

PENDAKUR, M. **Canadian Dreams and American Control: The Political Economy of the Canadian Film Industry**. Detroit: Wayne State University Press, 1990.

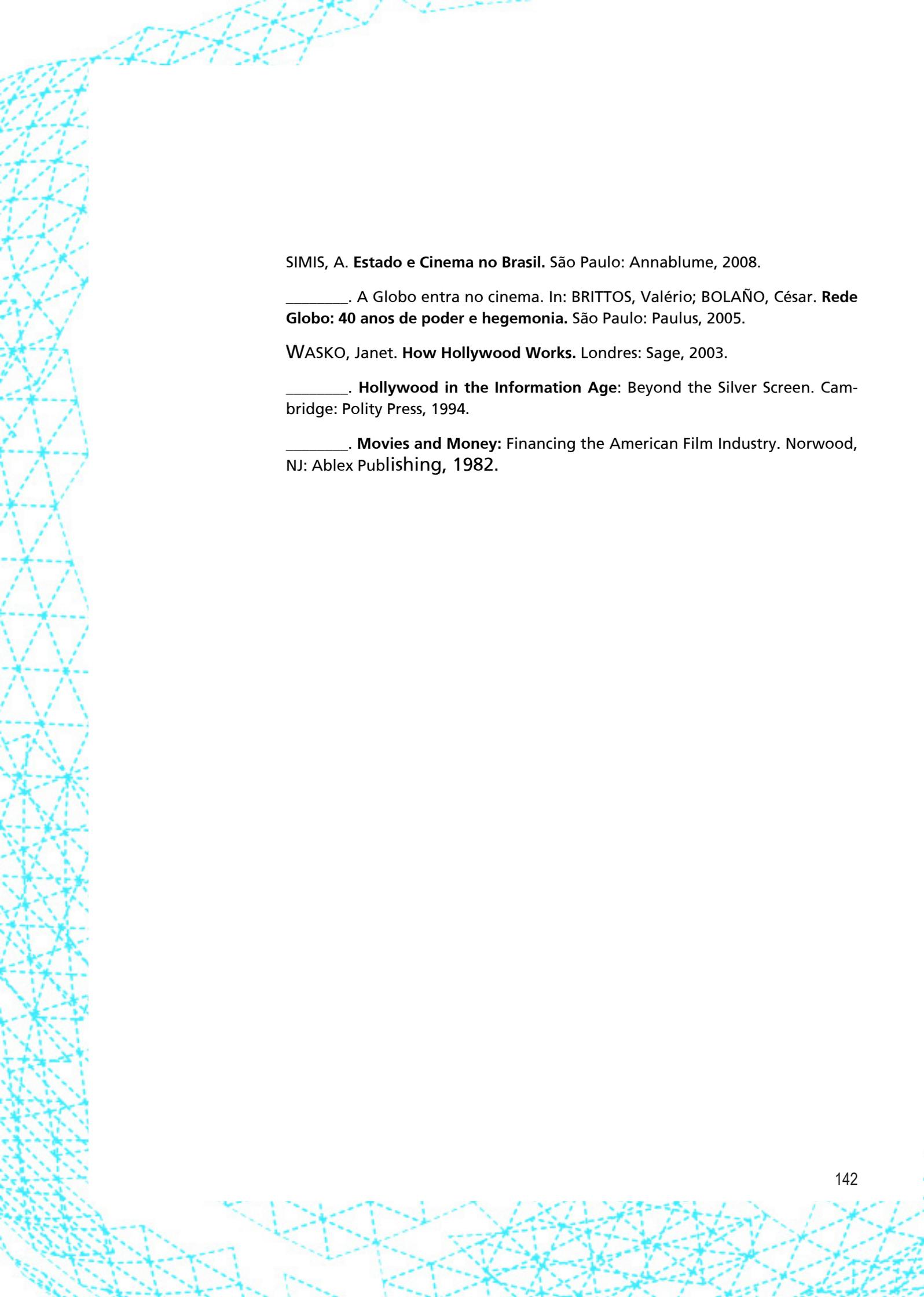
PERELMAN, Pablo & SEIVACH, Paulina. **La industria cinematográfica en la Argentina: entre los límites del mercado y el fomento estatal**. Buenos Aires: Observatorio de Industrias Culturales, 2003. Disponível em http://www.cedem.gov.ar/areas/des_economico/cedem/pdf/estudios_especiales/ind_cine_arg2.pdf. Acessado em 23 de janeiro de 2012.

PRINDLE, D.F. **Risky Business: The Political Economy of Hollywood**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

RAMOS, Murilo. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Unesp, 2005.

RUIZ, Enrique E. Sánchez. El Cine Latinoamericano: ¿Mercado de Consumo Hollywoodense o Producción de Pluralidad Cultural? **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, Dossiê Especial Cultura e Pensamento**, vol. II – Espaço e Identidades, dez. 2006.

SANTOS, Suzy. **Uma convergência divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro**. Tese [Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas]. Salvador: Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, 2004.



SIMIS, A. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2008.

_____. A Globo entra no cinema. In: BRITTOS, Valério; BOLAÑO, César. **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.

WASKO, Janet. **How Hollywood Works**. Londres: Sage, 2003.

_____. **Hollywood in the Information Age: Beyond the Silver Screen**. Cambridge: Polity Press, 1994.

_____. **Movies and Money: Financing the American Film Industry**. Norwood, NJ: Ablex Publishing, 1982.