

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
CENTRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS SOBRE CULTURA E
COMUNICAÇÃO

Mariana Ciancio Marcondes

**A indústria do século XXI:
Desafios do setor audiovisual no Brasil.**

**São Paulo
2019**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
CENTRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS SOBRE CULTURA E
COMUNICAÇÃO

**A indústria do século XXI:
Desafios do setor audiovisual no Brasil.**

Mariana Ciancio Marcondes

Trabalho de conclusão do curso de Gestão de Projetos Culturais do Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação (CELACC) da Escola de Comunicação e Artes das Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Danilo Júnior de Oliveira

São Paulo
2019

A INDÚSTRIA DO SÉCULO XXI: DESAFIOS DO SETOR AUDIOVISUAL NO BRASIL

Mariana Ciancio Marcondes

Resumo

A presente pesquisa pretende colaborar com o estudo do audiovisual no Brasil por meio da análise do Edital de Fluxo Contínuo Produção para Cinema lançado em 2018 pelo Fundo Setorial do Audiovisual - FSA. Este edital gerou discussões no mercado sobre a relação entre as políticas públicas voltadas para o setor do audiovisual no Brasil e o estímulo à diversidade de produção de obras de qualidade para o espectador brasileiro. Mediante análise do regulamento do edital e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, diretriz principal para todos os editais lançados pelo FSA e, ainda, de entrevistas com Veronica Stumpf e Diana Almeida, representantes do setor, foi possível comparar o fomento pretendido pelo edital e a realidade do mercado de produção para cinema no Brasil.

Palavras-chave: Fundo Setorial do Audiovisual. Edital de Fluxo Contínuo para Cinema. Políticas públicas. Audiovisual. Fomento.

Resume

The present research intends to collaborate with the study of the audiovisual in Brazil through the analysis of the Continuous Flow of Cinema Production Program, released in 2018 by the Audiovisual Sectorial Fund - FSA. This announcement generated discussions in the market about the relationship between the public policies focused on the audiovisual sector in Brazil and the stimulation of the diversity of quality work's production for the Brazilian viewer. By analyzing the regulations of the program and the Support Program for the Development of Brazilian Audiovisual – PRODAV, the main guideline for all the programs issued by the FSA, and analyzing interviews with Veronica Stumpf and Diana Almeida, representatives of the sector, it was possible to compare the incentives intended by the program and the reality of the film production market in Brazil.

Key words: Audiovisual Sectorial Fund. Continuous Flow of Cinema Production Program. Public policies. Audiovisual. Incentives.

Resumen

La presente investigación pretende colaborar con el estudio del audiovisual en Brasil mediante el análisis del Edicto de Flujo Continuo Producción para Cine lanzado en 2018 por el Fondo Sectorial del Audiovisual - FSA. Este edicto generó discusiones en el mercado sobre la relación entre las políticas públicas dirigidas al sector audiovisual en Brasil y el estímulo a la diversidad de producción de obras de calidad para el espectador brasileño. Por el análisis del reglamento del edicto y del Programa de Apoyo al Desarrollo del Audiovisual Brasileño - PRODAV, directriz principal para todos los editales lanzados por el FSA y, aún, de entrevistas con Veronica Stumpf y Diana Almeida, representantes del sector, fue posible comparar el fomento que pretende el edicto y la realidad del mercado de producción para cine en Brasil.

Palabras clave: Fondo Sectorial del Audiovisual. Edicto de Flujo Continuo Producción para Cine. Políticas públicas. Audiovisual. Fomento.

Sumário

1. Introdução	6
2. Diversidade Cultural e Audiovisual	7
3. A estrutura do setor audiovisual no Brasil	11
3.1 O Fundo Setorial do Audiovisual	13
4. Fluxo Contínuo Produção para Cinema 2018	15
5. Considerações Finais	19
Referências Bibliográficas	23

1. Introdução

No ano de 2018 foi lançado um edital de Fluxo Contínuo Produção para Cinema pelo FSA (Fundo Setorial do Audiovisual) que gerou discussões no mercado, principalmente sobre a relação entre as políticas públicas do setor audiovisual e o estímulo à diversidade de produção de obras de qualidade para o espectador brasileiro. Mediante análise do regulamento tanto do próprio edital quanto do PRODAV (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro), diretriz principal para todos os editais lançados pelo FSA, e de entrevistas com Veronica Stumpf e Diana Almeida, representantes do setor¹, foi possível comparar o fomento pretendido pelo edital e a realidade do mercado de produção para cinema no Brasil.

A história da evolução dos modelos políticos no Brasil mostra que o setor privado não demonstrou interesse econômico pelo cinema e audiovisual anteriormente a uma efetiva intervenção estatal. Após a criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE, agência reguladora que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual, e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), fundo reservado para investir no desenvolvimento de todos os elos do setor audiovisual, o movimento financeiro da atividade tem ganhado destaque significativo.

No ano de 2017 a participação do audiovisual na economia chegou a 0,46% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional², fruto das políticas públicas voltadas para este campo. Ao contrário do restante do país, durante a crise política e recessão econômica de 2016 o setor seguiu crescendo e se consolidando. Contudo, no ano de 2018, quando foi divulgada a segunda etapa do programa #audiovisualgerafuturo do Ministério da Cultura, os agentes do mercado viram-se frente a um novo problema: as políticas adotadas recentemente parecem estar levando em consideração apenas a

¹ A escolha das entrevistadas foi baseada na relevância de sua atuação no setor. Diana Almeida é sócia-proprietária de uma produtora muito premiada de pequeno porte, com menor escala de produção devido principalmente à dificuldade de financiamento, e Verônica Stumpf atua como diretora administrativa financeira da Paris Filmes – a maior empresa distribuidora independente do mercado brasileiro – e também colabora como Tesoureira do Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas do Estado de São Paulo.

² Destaques do setor audiovisual na economia apresentados pelo ministro da Cultura, Sérgio Sá Leitão, em debate sobre o Fundo Setorial Audiovisual (FSA) ocorrido em São Paulo, durante o 1º Fórum Mostra-Folha em outubro de 2017.

visão mercadológica do setor, tratando-o unicamente como indústria, sem dar a profundidade necessária para uma área integrante da cultura.

De acordo com Gilberto Gil em seu discurso de posse do Ministério da Cultura em 2003, o Estado produz cultura levando em consideração o fato de que fazer políticas públicas para a cultura é também fazer cultura. O Estado, contudo, não pode ser omissor em suas ações e transferir suas obrigações ao mercado, como acontece quando se tem apenas mecanismos de incentivo fiscal – fomento indireto – como fonte de sobrevivência para a produção cultural. É necessário deixar claro que ambos os mecanismos de incentivo são importantes, tanto o fomento indireto quanto o fomento direto:

Sabemos muito bem que em matéria de cultura, assim como em saúde e educação, é preciso examinar e corrigir distorções inerentes à lógica do mercado - que é sempre regida, em última análise, pela lei do mais forte. Sabemos que é preciso, em muitos casos, ir além do imediatismo, da visão de curto alcance, da estreiteza, das insuficiências e mesmo da ignorância dos agentes mercadológicos. Sabemos que é preciso suprir as nossas grandes e fundamentais carências (GIL, 2003).

A problemática parte das observações diante de polêmicas surgidas após as mudanças propostas pelo ministro Sérgio Sá Leitão e pelo diretor-presidente da Ancine, Christian de Castro, que resultaram na reestruturação do PRODAV, que por sua vez traça as diretrizes das chamadas públicas a serem implementadas. Busca-se analisar se as recentes mudanças nas diretrizes do FSA e suas aplicações através da Chamada Pública de Fluxo Contínuo Produção Para Cinema, estão sendo capazes de atender as demandas da sociedade e do mercado. Busca-se analisar também, se as alterações contemplam a diversidade geográfica nacional e a diversidade de gêneros de produção audiovisual que têm como finalidade as salas de exibição.

2. Diversidade Cultural e Audiovisual

Devemos desvincular o conceito simbólico de cultura, resumido muitas vezes a manifestações culturais pontuais, e entendê-la como compreensão de realidade em um processo social. Etimologicamente, cultura significa cultivar e habitar, cultivar o que nos é dado pela natureza; prestar culto e proteger; conceitualmente podemos significar cultura como civilização, como diversidades de formas específicas de humanização e como o domínio das artes.

Cultura significava, primordialmente, a “tendência a crescimento natural” e depois, por analogia, um processo de treinamento humano. Mas esse último uso, que tinha normalmente sido uma cultura de algo, foi modificado, no século XIX, para cultura como tal, uma coisa em si mesma. Veio a significar,

primeiramente, “um estado geral ou hábito da mente”, tendo relações muito próximas com a ideia da perfeição humana. Segundo, passou a significar “uma situação geral de desenvolvimento intelectual em uma sociedade como um todo”. Terceiro, passou a significar “o corpo geral das artes”. E quarto, já mais tarde nesse mesmo século, passou a significar “todo um modo de vida, material, intelectual e espiritual” (WILLIAMS, 2001, p.18).

Uma de suas definições é também o que posteriormente será o conceito de hegemonia, “moldando os sujeitos humanos às necessidades de um novo tipo de sociedade politicamente organizada, remodelando-os com base nos agentes dóceis, moderados, de elevados princípios, pacíficos, conciliadores e desinteressados dessa ordem política” (EAGLETON, 2011, p. 19).

A cultura assume diversas formas através do tempo e do espaço. Essa diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza (UNESCO, 2005).

De um ponto de vista histórico, o debate sobre a diversidade cultural ganhou grande importância após o final da Guerra Fria, quando a expansão do capitalismo apresentou uma nova configuração mundial baseada na globalização. Com o surgimento de novas nações, antigamente sob o domínio europeu, as questões políticas individuais ganham foco como resultado das diversidades.

Porém, o capitalismo como civilização mundial e suas consequências político sociais, gera um antagonismo em relação ao conceito de globalização (FERREIRA, 2017). O que uma vez tinha caráter essencialmente nacional e local, transforma-se em uma nova gestão social em uma sociedade cada vez mais universalizada, extrapolando as fronteiras culturais e suas formas simbólicas, cada vez mais influenciadas pelas empresas de comunicação que disseminam interesses e valores que consideram importantes ideologias globais.

Isso significa que invariavelmente a diversidade é apropriada pelo capital que desloca e manipula as identidades a partir de interesses específicos. Se vivemos sob o que chamamos de democracia liberal, marcada pela economia de mercado, somos também alvo de uma produção simbólica que perpetua a dominação dessa gestão social e modelo político, levando ao questionamento de quem é mediador dessa diversidade simbólica, uma vez que o Estado se torna coadjuvante dentro da lógica do capital (THOMPSON, 2011).

“Diversidade Cultural” refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão. Tais expressões são transmitidas entre e dentro dos grupos e sociedades. A diversidade cultural se expressa não apenas nas variadas formas pelas quais se expressa, se enriquece e se transmite o patrimônio cultural da humanidade mediante a variedade das expressões culturais, mas também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados (UNESCO, 2005, p.4).

A discussão sobre cultura no campo das políticas culturais usualmente compreende apenas dois sentidos historicamente consolidados: amplo e restrito. No primeiro a cultura é gerada por intermédio da interação social entre seres humanos, onde todas nossas ações do dia a dia refletem a compreensão que temos do mundo, que se diferenciam de acordo com o território em que estamos inseridos, criando “pequenos mundos de sentido que nos permitem uma relativa estabilidade” (BOTELHO, 2001, p.74). Para que haja a compreensão de tais interações como construções culturais, é necessário criar um sistema de códigos capaz de medir e registrar esse mundo, sendo necessário o uso do sentido restrito, da origem etimológica da palavra, que se restringe a atividades que precisam de codificação (EAGLETON, 2011).

Essa compreensão representa a diferenciação mais importante do conceito de cultura nos estudos culturais, visto que distingue o ambiente das artes e o ambiente da interação social.

A compreensão da cultura como belas-artes se refere a um sentido bastante especializado, uma esfera separada da vida cotidiana onde se produzem as grandes obras da humanidade, ou ainda uma esfera superior onde se buscam preservar os valores humanos, em contraponto à vulgarização da vida material. Vinculada a um universo bastante exclusivo, nessa abordagem, a cultura se apresenta como algo extraordinário, restrito à classe artística e seus consumidores especializados (LIMA, 2013, p. 44).

Quando se fala de audiovisual, trata-se tanto do universo de compreensão do espectador que terá acesso ao conteúdo por intermédio da projeção quanto das relações entre os técnicos que trabalham para a produção das obras, passando pelas disputas de financiamento em todas as suas instâncias. O audiovisual, de acordo com Teixeira Coelho, é um “fenômeno de exposição pública”, penetrando o inconsciente do público desde sua mais remota e íntima memória até sua escolha de roupas.

Reconhecida a crise do realismo e, no Brasil, de um alegorismo nacional totalizante, constatada a onipresença de fórmulas narrativas que engessam a imaginação, os cineastas têm buscado a composição de histórias que tematizam o seu diálogo com a ficção mais popular (o melodrama, o filme noir, a chanchada, o thriller) (XAVIER, 1999, p. 83).

A discussão em torno do audiovisual, mais especificamente do cinema, que toma maior importância quando se estuda este universo é o conceito de cinema independente. Essa discussão surgiu no fim dos anos 40 durante debates entre profissionais e críticos da área, nos primeiros Congressos Nacionais de Cinema. Durante esta época foi denunciado “o domínio do mercado brasileiro pelo filme estrangeiro, sobretudo o norte-americano” (SILVA, 2016). Os grupos de discussão buscavam compreender como o poder hegemônico do sistema norte-americano de cultura e economia influenciava o mercado interno, e começaram a propor uma forma brasileira e realista de se expressar “sobretudo pelo ‘conteúdo’, isto é, pelos temas e histórias levados à tela compreendendo aí aspectos culturais e sociais, tais como o folclore, a música popular, o campo, a favela, o universo do trabalhador e do ‘homem comum’” (SILVA, 2016, p. 88).

De acordo com Mariela Pitombo (2011) a indústria cinematográfica norte-americana é a maior representante da discussão sobre a ameaça que o processo de globalização impõe sobre a cultura: a homogeneização. De acordo com a autora, as grandes indústrias de alcance global tendem a estabelecer verticalmente os “modos de compreensão, criação, gostos e formas de consumo” (PITOMBO, 2011, p. 39) dos bens culturais.

[...] os processos de globalização, facilitados pela rápida evolução das tecnologias de comunicação e informação, apesar de proporcionarem condições inéditas para que se intensifique a interação entre culturas, constituem também um desafio para a diversidade cultural, especialmente no que diz respeito aos riscos de desequilíbrios entre países ricos e pobres (Unesco, 2005a, p. 2).

Se afastada da disputa no campo político, a diversidade cultural acaba limitada à aglomeração de singularidades e à disposição das diferenças. É preciso ir além deste simples reconhecimento da diversidade para conquistar a equidade de condições de acesso e produção de bens culturais, o maior desafio está na construção de uma plataforma motivadora de livre crescimento e convívio das culturas em benefício de todos.

Tamanha é a força da diferença que estamos permanentemente tratando de compreendê-la e classificá-la e dela fazer uso para nos sentirmos incluídos em um grupo ou para excluir aos outros. Diferença, como sabemos, é a matéria-prima da construção de identidades (RIBEIRO, 2011, p. 161).

Se considerarmos o audiovisual como um possível espelho dos diferentes grupos de identidade do país, deveríamos poder visualizar com mais clareza a diversidade de gêneros de produção nas telas de exibição, principalmente em

contraposição à imposta hegemonia norte-americana. Mas como garantir a expressão da produção brasileira sem nos deixar influenciar pela apropriação do capital e por esta sociedade inserida cada vez mais na lógica homogeneizante da globalização?

3. A estrutura do setor audiovisual no Brasil

As políticas públicas têm papel crucial no cumprimento dos direitos humanos pelo Estado. De acordo com Bernardo Novais da Mata-Machado (2007), o conceito de direitos humanos é construído historicamente, e é impossível encontrar um único princípio que o exemplifique, sua formação ocorre através de contextos específicos, normalmente marcados por lutas sociais e políticas. Eles evoluíram, e evoluem até hoje, junto com a humanidade, e com uma mesma característica turbulenta.

Pode-se[...]resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o 'governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudança no mundo real (SOUZA, 2007, p. 69).

A garantia de acesso aos bens e serviços culturais, portanto, decorre de políticas públicas, pela maneira como o Estado concretiza os compromissos assumidos em campanha, visto que a cultura está inserida na plataforma das necessidades humanas, como direito fundamental.

Uma política é democrática tanto por construir espaços para o reconhecimento e o desenvolvimento coletivos quanto por suscitar as condições reflexivas, críticas, sensíveis para que seja pensado o que põe obstáculos a esse reconhecimento. Talvez o tema central das políticas culturais seja, hoje, como construir sociedades como projetos democráticos compartilhados por todos sem que igualem todos, em que a desagregação se eleve a diversidade, e as desigualdades (entre classes, etnias ou grupos) se reduzam a diferenças (CANCLINI, 1989, p. 157).

Historicamente no Brasil a discussão sobre políticas públicas para cultura está resumida à discussão de financiamento de projetos, no entanto o financiamento deveria ser o final da discussão, visto que o Estado deveria ter um plano claro de ação para concretizar os compromissos assumidos com a população antes de propor soluções financeiras (BOTELHO, 2001). Mesmo transferindo a maior parte da responsabilidade de financiamento para o setor privado, característica das leis de incentivo à cultura, vale lembrar que ainda assim se faz necessária a regulação do Estado pois parte do financiamento das empresas destinado aos projetos culturais

pertencem, efetivamente, aos cofres públicos, considerando que estamos tratando de recursos oriundos de renúncia fiscal.

[...] no início dos anos 2000, o cinema brasileiro não havia conquistado níveis significativos de participação no mercado interno, mantendo-se abaixo de 10%. O modelo de leis de incentivo mostrava suas limitações, não sendo suficiente para a implementação de uma efetiva política industrialista. Em reação a isso, o relatório do III Congresso Brasileiro de Cinema concluía que era preciso um fortalecimento do Estado, apontando um conjunto de recomendações. A principal delas, expressa no item 4, era a formação de um órgão gestor que visasse a desenvolvimento sistêmico do setor audiovisual, estava aberto o caminho para a criação da Agência Nacional do Cinema (IKEDA, 2015, p. 39).

A Agência Nacional do Cinema (ANCINE) é uma agência reguladora que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil, vinculada desde 2003 ao Ministério da Cultura. Sua criação se deu na estrutura de uma autarquia especial, na forma de agência reguladora, no mesmo modelo dos setores de infraestrutura que o governo privatizou. Ainda que considerada um órgão público, possui autonomia financeira e administrativa e mecanismos de regulamentação e legalização para reduzir possíveis lacunas de mercado. Para que isso seja possível, é formada basicamente por especialistas e técnicos, com expertise na área, atuando com neutralidade e colateralmente entre Estado, agentes do setor e público, sempre a favor do interesse público (IKEDA, 2015).

Quando se pensa em uma política pública que vise equilibrar as ações culturais do país é necessário que se entenda os papéis complementares entre a iniciativa privada e o Estado, sendo do Fundo Nacional de Cultura, “um fundo público constituído de recursos destinados exclusivamente à execução de programas, projetos ou ações culturais” (MINC, 2018), o papel de complementar as possíveis distorções resultantes do mecenato privado atendendo as demandas que o setor privado não contempla. Em 2006 foi criado o Fundo Setorial do Audiovisual - uma categoria do Fundo Nacional de Cultura destinado ao setor -, gerando novas forças para o audiovisual ser organizado como uma política pública estruturada, pois o fundo é destinado ao desenvolvimento articulado de toda cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil (FSA, 2018). Seu constante desafio é aumentar o acesso a produtos audiovisuais nacionais e independentes para os brasileiros, agindo em todos os elos da cadeia produtiva do setor.

3.1 O Fundo Setorial do Audiovisual

O Fundo Setorial do Audiovisual foi criado pela Lei 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto 6.299/2007, é uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Como uma nova forma de fomento para o setor, e por não se tratar de fomento indireto, ele reforça a ação do Estado através de políticas públicas agindo por linhas de ação predeterminadas. Um dos objetivos do Fundo é obter o retorno do investimento dos recursos, tendo poucas linhas de ação a fundo perdido, diferentemente das leis de incentivo (IKEDA, 2015). A operacionalidade do FSA é de responsabilidade da ANCINE, que acompanha, regula e dá suporte à aplicação dos recursos.

A receita do fundo advém do Orçamento da União, compostas de taxas, multas, resultado de aplicações financeiras e principalmente do recolhimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE). Instituída pela Medida Provisória 2.228-1/2001, a CONDECINE tem por fato gerador

I - 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;

II - A prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I desta Medida Provisória;

III - A veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos do inciso XIV do art. 1º desta Medida Provisória, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional.

Parágrafo único. A CONDECINE também incidirá sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo (BRASIL, 2001).

Portanto, trata-se de uma fonte de recursos gerada pela própria atividade do setor. Atualmente, com o montante arrecadado pelo recolhimento desta taxa, o FSA virou o mecanismo que mais investe no audiovisual brasileiro, incentivando todas as instâncias envolvidas na produção (IKEDA, 2015). Quanto mais o fundo investe no setor, mais o setor produz, e maior é o retorno dos investimentos feitos assim como o recolhimento da Condecine, mantendo-se assim, uma lógica autossustentável. Por ter diretrizes que estimulam o desenvolvimento e fortalecimento de todos os elos da cadeia de produção audiovisual, o fundo pode ser visto como o principal propulsor de desenvolvimento, através de uma lógica que traz um Estado mais ativo e participativo, por formular e executar políticas públicas:

Ou seja, o FSA comprova que uma ação de inspiração industrialista não necessariamente implica uma visão do papel do Estado como mínimo, nem mesmo meramente regulador, atuando apenas para corrigir as distorções do mercado, mas pode ser implementada por um modelo de participação do Estado mais ativa (IKEDA, 2015, p. 232).

De acordo com o regulamento que determina as diretrizes para utilização dos recursos do FSA, são os princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado constantes no art. 4º da Lei nº 12.485/2011, além dos princípios da política nacional do cinema, constantes no art. 2º da MP 2.228-1/2001, e os princípios da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, que definem as políticas públicas desenvolvidas pelo programa. Consta no regulamento:

Princípios da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO: Princípio do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Princípio da soberania. Princípio da igual dignidade e do respeito por todas as culturas. Princípio da solidariedade e cooperação internacionais. Princípio da complementaridade dos aspectos econômicos e culturais do desenvolvimento. Princípio do desenvolvimento sustentável. Princípio do acesso equitativo. Princípio da abertura e do equilíbrio (UNESCO in PRODAV).

A operacionalidade do fundo se aplica através de suporte não reembolsável, equalização de encargos financeiros, da participação em projetos através da aquisição de participação dos resultados comerciais, da aquisição de cotas em outros fundos, do repasse de recursos através de convênios ou contratos de repasse para instituições sem fins lucrativos e através da aquisição de bens e serviços em ações de desenvolvimento da atividade audiovisual (ZAVERRUCHA, 2010).

As operações financeiras podem ser diretas – através de contratos firmados diretamente com a ANCINE ou com um agente financeiro do FSA, ou indiretas – através de contrato com instituições parceiras que fazem a intermediação dos contratos financeiros. Para tanto, existem duas modalidades de edital: “seletivo”, quando a seleção dos projetos se dá através de concursos, com critérios estabelecidos em chamadas públicas e comissão de técnicos para escolha; e “contínuo”, uma linha de suporte automático, que pode ser acionada a qualquer momento pelas empresas.

Visto que um dos objetivos do fundo é fortalecer toda a cadeia produtiva, como as organizações institucionais, infraestrutura de produção, desenvolvimento de projetos e a diversidade audiovisual, dentre outras instâncias, existe um edital

específico para cada tipo de beneficiário. A seguir analisaremos especificamente a Chamada Pública BRDE/FSA – Fluxo Contínuo Produção para Cinema, de 2018.

4. Fluxo Contínuo Produção para Cinema 2018

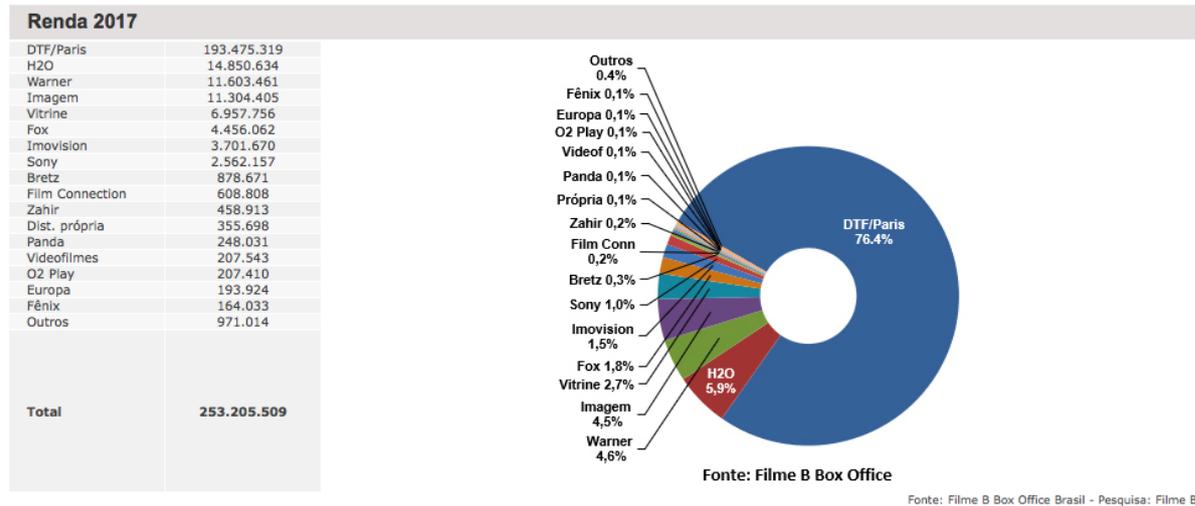
Conforme exposto acima, o FSA fortaleceu a indústria audiovisual ao trazer novas e melhores opções de financiamento para o mercado. Criado em 2006, é ainda muito novo para conseguir resolver todos os “gargalos” e alcançar seus objetivos, e por este motivo passa por constantes revisões em seu regulamento geral. A cada revisão, uma nova expectativa de solução para problemas avistados anteriormente é criada pelo mercado, porém a revisão feita em 27/09/2018 parece ter gerado mais polêmica do que alívio. No ano de 2018 foram abertas duas chamadas de produção para cinema, uma no formato de concurso e uma no formato de fluxo contínuo.

A chamada no formato de concurso disponibilizou cem milhões de reais a projetos inscritos através de produtoras, distribuídos em duas modalidades: *modalidade A*, com 60% dos recursos disponíveis voltada a projetos de longa-metragem de ficção, documentário e animação, sem distinção de objetivos comerciais ou artísticos; e *modalidade B*, com 40% dos recursos disponíveis voltada a projetos de longa-metragem de ficção, documentário e animação com ênfase em projetos de perfil autoral e propósitos artísticos evidentes.

A chamada no formato de fluxo contínuo disponibilizou cento e setenta e cinco milhões de reais, distribuídos em quatro modalidades: *modalidade A* com 31,4% dos recursos disponíveis destinados a projetos inscritos através de distribuidoras; *modalidade B* com 31,4% dos recursos disponíveis destinados a projetos inscritos através de produtoras independentes; *modalidade C* com 28,5% dos recursos disponíveis destinados a projetos inscritos através de produtora independente sediada na região Norte, Nordeste e Centro-Oeste – no mínimo 75% dos recursos desta modalidade – e região Sul, estados de Minas Gerais e Espírito Santo – no máximo 25% dos recursos desta modalidade; e *modalidade D* com 8,6% dos recursos disponíveis destinados a complementação de recursos de projetos que tenham a produtora como proponente (FSA, 2018).

O presente artigo trata prioritariamente da chamada no formato de fluxo contínuo, e por este motivo, o primeiro ponto que precisa ser levantado é sobre a distribuição dos recursos entre as possíveis empresas proponentes desta chamada. De acordo com o regulamento do edital, uma mesma distribuidora, ou o grupo

econômico a qual ela pertence, pode inscrever projetos até o limite de 25% dos recursos disponíveis em cada modalidade. Podemos, nesse ponto, analisar a participação de mercado das distribuidoras de filmes nacionais, de acordo com a tabela abaixo:



Pode-se perceber que existe no Brasil uma concentração de mercado em apenas duas empresas distribuidoras, que não pertencem ao mesmo grupo econômico, mas atuam em conjunto, pressupondo assim que caberá a elas a escolha de projetos que juntos poderão representar aproximadamente 50% do total de recursos disponíveis em cada modalidade. Esta concentração pode ser considerada ainda maior pois um dos requisitos para inscrição nesta chamada é apresentar um contrato de distribuição, que terá uma pontuação atribuída para somar uma nota total mínima, exigida para que o projeto seja contemplado.

A inscrição na chamada de concurso se deu dentro de um período estabelecido de tempo, e as proponentes foram responsáveis pela organização interna para inscrição dentro do prazo estipulado. Já a chamada de fluxo contínuo pode ser considerada uma inscrição “por ordem de chegada”, pois encerrava as inscrições quando o valor solicitado pelas propostas atingisse o dobro do valor disponível pela categoria. De acordo com Verônica Stumpf, nas modalidades A e B por exemplo, o critério utilizado é sistematicamente difícil de cumprir:

É difícil você prever esta conta, se ele tem 108 milhões ele está aberto, o próximo projeto na ordem de chegada pediu 4 milhões, e aí ele fecha? Ele vai fechar com menos ou vai ultrapassar? Que métrica é essa? Não é

transparente. Você não tem garantia nenhuma de que o seu projeto foi inscrito dentro das normas (STUMPF, 2018, informação verbal³).

Ela ainda explica que a inscrição por ordem de chegada também pode ser considerada injusta porque os proponentes não estão concorrendo apenas com outros projetos, mas com a própria rede de internet, visto que uma simples oscilação durante o curto período que se tem para inscrever seu projeto antes que o edital atinja o limite pode derrubar sua inscrição.

Para ser enquadrado nas propostas a serem contempladas o projeto de produção precisava atingir uma nota mínima, e após o término da apuração das notas de cada modalidade, os recursos financeiros seriam devidamente destinados. Para a chamada de concurso, primeiro seria avaliado o projeto por pareceristas para depois serem apuradas as notas dos profissionais envolvidos. Para a chamada de fluxo contínuo, nas modalidades A e B “as propostas serão classificadas da maior para a menor pontuação” (FSA, 2018) e os recursos serão concedidos da mesma forma: da maior pontuação para a menor. Já nas modalidades C e D “os recursos serão destinados aos projetos conforme ordem de inscrição das propostas” (FSA, 2018). A organização das propostas conforme a regra para as modalidades A e B pressupõem um concurso onde apenas os projetos com maior pontuação levarão os recursos.

As chamadas, tanto de fluxo contínuo quanto de concurso, em teoria oferecem uma vantagem ao estabelecer critérios de pontuação, visto que as empresas proponentes podem tecer estratégias de ação para melhorar as possibilidades de ter seus projetos contemplados. Os parâmetros estabelecidos se tornam balizadores da ação dos agentes de mercado pois

Na própria construção de critérios e na definição dos parâmetros para a pontuação de obras a serem contempladas pelos mecanismos automáticos estão inevitavelmente implícitos princípios de políticas públicas, privilegiando obras com determinadas características em detrimento de outras. Por isso, a suposta neutralidade dos mecanismos automáticos é, de fato, apenas relativa: quanto mais parâmetros e critérios adicionais existirem na apuração do prêmio, maior é a possibilidade de ação da política pública por caminhos definidos previamente (IKEDA, 2015, p. 214).

O Estado não estabelece diretamente condutas a serem evitadas por terem características anticompetitivas, apenas incentiva certas condutas propícias.

O ponto mais crítico, portanto, se encontra justamente nos critérios de pontuação para enquadramento das propostas. Com diferentes pesos de acordo com

³ Informação fornecida por Verônica Stumpf em São Paulo, em dezembro de 2018.

a modalidade, os critérios para apuração dos pontos das distribuidoras são a quantidade de obras lançadas e o desempenho de público; os critérios para apuração dos pontos das produtoras são a capacidade gerencial – através da classificação de nível estabelecida pela IN 119 —, o desempenho comercial e o desempenho artístico; e o critério para a apuração dos pontos dos diretores são a quantidade de obras realizadas, o desempenho comercial e desempenho artístico.

No quesito desempenho de público, para as empresas distribuidoras, não existe diferenciação para um distribuidor que investiu muito pouco e atingiu um número alto de espectadores e outro que investiu bastante para atingir a mesma quantidade de público total. Paralelamente, o desempenho comercial de uma produtora que produziu um único filme e atingiu 6 milhões de espectadores teria uma pontuação próxima a outra que produziu 10 filmes somando a mesma quantidade de público.

A nota de desempenho comercial dos diretores e das produtoras foi composta com base nos dados divulgados pelo Observatório Brasileiro do Cinema do Audiovisual (OCA), onde é calculada a soma das frações de participação de mercado das obras em um triênio. Quando se fala em participação de mercado, leva-se em consideração o desempenho da obra em relação ao desempenho do mercado em determinado intervalo de tempo, ou seja, a pontuação final auferida por este cálculo está subjetivamente sujeita às variações do público total das salas de exibição. Mesmo que tenham uma bilheteria bruta igual, duas obras podem figurar diferentes participações de mercado em intervalos de tempo diferentes, devido a tais variações.

A nota de desempenho artístico, tanto dos diretores quanto das produtoras, é composta através da soma de pontos de participação conforme classificação de determinados festivais estabelecidos pela Ancine. Ao definir critérios de pontuação por participação em festivais, o FSA traz de volta um conceito utilizado nas leis de incentivo, no qual o Estado se omite da decisão de escolha e a transfere para o próprio mercado. Tratando-se dos filmes que devem ser escolhidos por mérito artístico, os agentes de mercado que têm o poder de escolha são os festivais, responsáveis por agregar valor aos filmes selecionados por seus juris. Todavia, não se pode afirmar que este critério quantitativo de seleção é neutro ou objetivo, visto que tanto a seleção de filmes feita pelos festivais quanto a lista de festivais a serem considerados para pontuação são critérios subjetivos. Os critérios de seleção em ambos os casos se mostram difusos:

Dessa forma, ainda que de forma indireta, o Estado acaba por induzir um direcionamento, pela escolha dos festivais que compõem cada uma das classificações. É possível ver uma combinação de fatores artísticos, comerciais e políticos que definem estas escolhas. Se a pulverização das comissões reduz a possibilidade de favorecimento, em última instância ela apenas multiplica e diversifica os lobbies e as pressões, inevitavelmente presentes em cada uma dessas comissões (IKEDA, 2015 p. 226).

5. Considerações finais

A concentração de renda, de profissionais e de oportunidades no eixo Rio-São Paulo reflete-se, assim como em outros setores da economia, na produção audiovisual, fazendo com que não apenas os meios de produção, mas também a distribuição, narrativas e histórias se repitam, sem diversidade. Algumas produções, fora desse eixo, conseguem obter financiamento para sua realização e distribuição, porém são raras as vezes que atingem os espectadores e, quando atingem, seu impacto é irrisório. São visíveis os obstáculos existentes, tanto no desenvolvimento da produção, quanto na distribuição das obras. Como analisa Almeida, existiu um esforço de descentralização dos recursos pela Ancine, tanto do ponto de vista geográfico quanto da diversidade da produção, entretanto, constata-se uma perda significativa em relação a essa descentralização, principalmente a partir do ano de 2018.

Desde que iniciou suas ações, o fundo contribuiu para o aumento significativo do montante de investimento do setor, colocando-o em destaque inclusive sobre a participação do audiovisual no Produto Interno Bruto nacional. Alguns entraves puderam ser solucionados, porém os profissionais da área ainda se queixam constantemente do aumento da concentração do investimento em poucas empresas, aumentando a desigualdade de oportunidades para iniciantes. O edital em questão favorece o projeto da distribuidora, produtora e diretor com maior pontuação, que por sua vez é majoritariamente baseada na quantidade de espectadores atingidos, sendo, portanto, natural que os projetos venham das maiores empresas. Conforme coloca Stumpf, se um diretor iniciante não possui pontuação e, portanto, fica impossibilitado de realizar projetos através destas chamadas, entende-se que ela foi elaborada e direcionada para concentrar o mercado. A mesma análise pode ser considerada para uma produtora e para uma distribuidora iniciantes.

Pode-se concluir que este sistema de notas criou uma grande distorção na análise de projetos. De acordo com Diana Almeida, sempre houve uma demanda do setor para que se estabelecessem critérios concretos para análise de currículos, visto

que até então esta análise era feita apenas por pareceristas – pessoas do mercado e do governo que analisam projetos para atribuir-lhes nota – podendo ser considerada subjetiva e suscetível ao humor do indivíduo. Porém o sistema proposto não solucionou este problema, deixando o cenário ainda mais complicado ao considerar o peso dado à estas notas como único critério de seleção.

O que eu preciso provar quando falamos em currículo, pelo menos no meu entendimento, é que eu dou conta de entregar o que estou me propondo a fazer dentro do meu limite gerencial. Se você analisar no seletivo, a quantidade de projetos que tiveram nota de mérito do projeto máxima, mas que não conseguiram chegar na nota mínima pra segunda fase por causa das notas de currículo, consegue perceber a distorção. E isso na modalidade B do seletivo, onde o currículo não tinha um peso tão grande (ALMEIDA, 2018, informação verbal⁴).

Outra análise que pode ser feita sobre o sistema de notas é a avaliação do desempenho comercial/público, em todos os critérios. É preciso levar em consideração o fato de que uma grande bilheteria não significa que o filme obteve lucro, pois na análise dos números não é considerado o valor investido pela empresa, nem se ela cobriu seus custos de distribuição. Nesse sentido, podemos dizer que esta lógica de desempenho comercial é falsa. A capacidade comercial de uma empresa deveria ser analisada através do retorno, visto que este é o ponto mais importante quando se trata de investimento financeiro. Os números totais de bilheteria não carregam esta informação. Somado a isso, nos últimos anos, um dos maiores desafios dos cinemas é como atrair público para as grandes salas. Vivemos em uma era de diversas opções de distribuição, a bilheteria pura não deveria ser o único critério de avaliação de capacidade comercial.

Ainda no aspecto do desempenho comercial, tendo ciência de que a distribuição das obras é atribuição da distribuidora, que define tanto o investimento de marketing quanto a quantidade de salas que a obra será lançada, atribuir ao diretor uma nota que depende de um critério fora de sua alçada não parece coerente. A linha que divide o desempenho de um diretor com o desempenho comercial da obra é tênue, com variáveis que podem ir além da capacidade do mesmo.

Ambas entrevistadas para este artigo, concordam que o antigo PRODECINE (nome dado ao PRODAV antes de suas revisões) fazia uma melhor distribuição dos recursos, pois até então um bom projeto tinha chances de ser contemplado, porém no regulamento atual, o projeto em si não tem mais relevância. Foi delegada à produtora

⁴ Informação fornecida por Diana Almeida em São Paulo, em dezembro 2018.

e à distribuidora o papel de análise de projetos para que, com suas notas de capacidade gerencial somadas à contratação de um diretor que também possua uma boa pontuação, possa escolher quais obras serão realizadas. Novamente aqui o Estado parece estar colocando nas mãos das instituições privadas o poder de decisão sobre quem irá conseguir financiamento.

Ambas chamadas têm como objetivo a contratação de operações financeiras na forma de investimento, ou seja, operações que possuem como atributo a participação do FSA nos resultados da exploração comercial da obra (FSA, 2018). Por este ponto de vista, o edital é voltado para desempenho comercial e deve ser formatado para ter retorno financeiro, podendo ser justificável uma análise de desempenho de público. Este é um ponto muito importante levantado por esta discussão, visto que até o presente momento poucos projetos, ou produtoras, pensavam o retorno do investimento. O mais importante era obter o financiamento para a produção e, tendo realizado seu projeto, para os produtores, os ganhos e avaliações posteriores não eram avaliados como essenciais. O fundo está obrigando o mercado a pensar em como as obras irão gerar renda. A lógica de mercado proposta é saudável, porém o FSA não é um fundo privado e não deve seguir somente sua lógica. Ele deve ser autossustentável, como vem sendo principalmente através da CONDECINE, e o retorno do quadro geral deveria ser melhor ponderado: geração de empregos, aumento do PIB, etc.

Entende-se que as políticas adotadas nesse último ano têm priorizado uma visão mercadológica do setor, tratando-o apenas como indústria, fomentando o que é comercial e rentável, sem dar a profundidade necessária para uma área integrante da cultura. Conforme anteriormente exposto por Cleonice Elias da Silva, existia uma busca por propor uma forma brasileira e realista de se expressar principalmente através do conteúdo a ser levado para as telas. Pode-se constatar pela análise feita que o setor parece estar agora lutando não apenas contra a hegemonia do sistema norte-americano, mas também contra o próprio mercado interno de “*blockbusters*”.

A produção independente realizada com intenção de mercado, mas não prioritariamente de mercado — entendida como aquela direcionada a nichos, festivais, e mesmo circuito mais restritos — acabou confinada a um único edital: o concurso. Se considerarmos as grandes empresas brasileiras como as grandes empresas globais, estamos novamente diante da discussão sobre a ameaça que o processo de globalização impõe sobre a cultura: a homogeneização. As empresas do eixo Rio-São

Paulo e seus respectivos projetos podem acabar por estabelecer verticalmente os “modos de compreensão, criação, gostos e formas de consumo” dos bens culturais brasileiros (PITOMBO, 2011).

Se faz urgente e necessário pensar em uma divisão que atenda melhor a diversidade de projetos existentes, distribuindo melhor os recursos entre as duas linhas de edital: fluxo contínuo e concurso. E ainda mais importante: o próprio Ministério da Cultura precisa adotar medidas para fomentar o público brasileiro a consumir os produtos audiovisuais nacionais. Isso porque, estabelece-se uma contradição quando os projetos são analisados por seu desempenho de público nas salas, sendo que o público não é incentivado a consumir produtos brasileiros em salas de exibição.

Referências bibliográficas

ANCINE. **Instrução Normativa Nº 119**. Junho, 2015.

Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/node/16222>>. Acesso em 20 ago. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BOTELHO, Isaura. “Dimensões da cultura e políticas públicas”. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, 15 (2): 73-83, abril/junho 2001.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>. Acesso em 20 ago. 2018.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. 1989. Trad. Heloísa P. Cintrão e Ana Regina Lessa. 4.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural: cultura e imaginário**. 2ed. São Paulo: Iluminuras, 2012.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

Extraprensa: cultura e comunicação na América Latina / Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. – Ano 11, n. 1 (jul./dez. 2017) – São Paulo: CELACC-ECA-USP, 2017.

FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL - FSA. Disponível em: <<https://fsa.ancine.gov.br/?q=o-que-e-fsa/introducao>>. Acesso em 20 de jan. 2018.

GIL, Gilberto. **Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade de transmissão do cargo**. 2003. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/discursos/-/asset_publisher/DmSRak0YtQfY/content/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-solenidade-de-transmissao-do-cargo-35324/10883>. Acesso em 31 de ago. 2018.

IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos**. São Paulo: Summus, 2015.

LAUTERJUNG, Fernando. **MinC e Ancine anunciam segunda etapa do programa #audiovisualgerafuturo**. Tela Viva, 12 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://telaviva.com.br/12/03/2018/minc-e-ancine-anunciam-segunda-etapa-do-programa-audiovisualgerafuturo/>>. Acesso em 31 de ago. 2018.

LIMA, Luciana P. **Desafios jurídicos e administrativos da política cultural comunitária: um estudo de caso dos pontos de Cultura no Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, 2013.

MACHADO, Bernardo N. **Direitos Humanos e Direitos Culturais**. 2007. Disponível em <<http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/Direitos-Humanos-e-Direitos-Culturais-Bernardo-Novais-da-Mata-Machado.pdf>>. Acesso em 15 de jan. 2018.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Impacto do setor audiovisual na economia é destaque em evento**. 27 out. 2017. Notícias gerais. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/feed-geral/-/asset_publisher/G7Zpw3dqBUVE/content/impacto-do-setor-audiovisual-na-economia-e-destaque-em-evento/10883>. Acesso em 22 set. 2018.

PITOMBO, Mariella. Choque de civilizações in: **Diversidade cultural e desigualdade de trocas: participação, comércio e comunicação**. Org. José Márcio Barros e Giuliana Kauark. – São Paulo: Itaú Cultural; Observatório da Diversidade Cultural, Editora PUCMinas, 2011.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Por um projeto intercultural crítico in: **Diversidade cultural e desigualdade de trocas: participação, comércio e comunicação**. Org. José Márcio Barros e Giuliana Kauark. – São Paulo: Itaú Cultural; Observatório da Diversidade Cultural, Editora PUCMinas, 2011.

SILVA, Cleonice Elias da. “Principais aspectos do contexto cinematográfico e cultural do Brasil na década de 1950”. **Cordis. História, Cinema e Política, São Paulo**, n. 16, p. 62-99, jan./jun. 2016.

SOUZA, Celina. “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”. In: **Políticas Públicas no Brasil** Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques, orgs. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2011.

UNESCO. **Relatório Investir no Diálogo Intercultural**. 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755por.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2018.

_____. **Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Unesco, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015001502/150224por.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2018.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell**. Petrópolis: Vozes, 2011.

XAVIER, Ismail. “Movimentos táticos, para um tempo sem estratégias”. **Revista Rumos: os caminhos do Brasil em debate**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. N 1, dezembro, 1999.

ZAVERUCHA, Vera. **Desvendando a Ancine**: por Vera Zaverucha (Locais do Kindle 2025-2026). Edição do Kindle.