

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL E SUA
ATUAÇÃO NO MERCADO PELAS LINHAS PRODAV E
PRODECINE NOS ANOS DE 2008 A 2015**

VITOR PIMENTEL PRAXEDES COSTA

Matrícula nº: 104017466

ORIENTADOR: Prof. ARY VIEIRA BARRADAS

AGOSTO de 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL E SUA
ATUAÇÃO NO MERCADO PELAS LINHAS PRODAV E
PRODECINE NOS ANOS DE 2008 A 2015**

VITOR PIMENTEL PRAXEDES COSTA

Matrícula nº: 104017466

ORIENTADOR: Prof. ARY VIEIRA BARRADAS

AGOSTO de 2017

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do) autor.

RESUMO

O objetivo do trabalho é abordar os dados de resultados das linhas PRODAV e PRODECINE do FSA assim como seu impacto e relevância no mercado audiovisual brasileiro. O fundo foi instituído em 2006 pela lei 11.437 de 2006, com os primeiros editais lançados em 2008 e tendo os primeiros projetos contemplados em 2009. Para tanto, o trabalho se inicia com a fundamentação teórica da economia do entretenimento. Em seguida, é exposta a conjuntura histórica da criação do FSA e sua proposta. Prontamente, é feita a análise dos resultados alcançados de acordo com os dados disponibilizados pela ANCINE à luz dos objetivos propostos nos editais, assim como sua representatividade frente aos outros dados do mercado audiovisual.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANCINE: Agência Nacional do Cinema

BRDE: Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGFSA: Comitê gestor do Fundo setorial do audiovisual

CONDECINE: Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

CVM: Comissão de Valores Mobiliários

EBC: Empresa Brasil de Comunicação

FISTEL: Fundo de fiscalização das telecomunicações

FNC: Fundo nacional da cultura

FSA: Fundo Setorial do Audiovisual

FUNCINES: Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional

ICMS: Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços

INC: Instituto Nacional de Cinema

INCE: Instituto Nacional de Cinema Educativo

ISS: Imposto sobre Serviços

MINC: Ministério da Cultura

OCA: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual

PAQ: Programa ANCINE de incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro

PAR: Prêmio anual de renda

PRODAV: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro

PRODECINE: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro

PROINFRA - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura

PRONAC: Programa Nacional de Apoio à Cultura

RBP: Receita bruta do produtor

RECINE: Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição

RLD: Receita líquida do distribuidor

SAV: Secretaria do Audiovisual

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE GRÁFICOS	8
INTRODUÇÃO	9
CAPITULO I - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA ECONOMIA DA CULTURA E CONSIDERAÇÕES SOBRE O MERCADO AUDIOVISUAL	11
I.1) A Abordagem da Economia da Cultura e da Economia dos Produtos Midiáticos	11
I.2) O Processo Produtivo da Industria Audiovisual	15
I.3) A Relevância Cultural do Audiovisual e a Atuação/Intervenção Estatal	18
CAPITULO II - O SETOR AUDIOVISUAL NACIONAL ANTES DO FSA E O FOMENTO	20
II.1) Mercado de Cinema Brasileiro Antes do FSA	20
II.1.1) O Instituto Nacional de Cinema	20
II.1.2) A Embrafilme	21
II.1.3) A Renúncia Fiscal e a Retomada	23
II.1.4) A ANCINE e os outros “CINES”	25
II.2) Considerações Sobre o Fomento	28
CAPITULO III - O FSA E SUAS LINHAS DE INVESTIMENTO	31
III.1) A Criação do FSA e suas características	31
III.2) As linhas de investimento do FSA	36
III.2.1) PRODECINE	40
III.2.2) PRODAV	44
III.3) A evolução do PRODECINE e PRODAV de 2008 a 2015	49
CAPITULO IV - OS DADOS DO FSA FRENTE AOS DADOS DO MERCADO AUDIOVISUAL BRASILEIRO	52
IV.1) Marketshare do FSA	53
IV.2) Marketshare de produção por região	59
IV.3) Marketshare dos filmes nacionais	61
IV.4) Desempenho Financeiro do FSA	64
CAPITULO V - CONCLUSÕES	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento Global Anual do FSA de 2007 a 2015	32
Tabela 2 - Recursos disponibilizados pelo FSA entre Prodav, Prodecine e outras linhas de 2008 a 2015.....	37
Tabela 3 - Quantidade de propostas e projetos selecionados (por ano da publicação).....	49
Tabela 4 - Projetos selecionados por ano, janela e destinação do investimento	50
Tabela 5 - Filmes brasileiros lançados comercialmente de 2008 a 2015 e 2000 a 2007 (antes do FSA	51
Tabela 6 - Lançamentos totais e com participação do FSA de 2008 a 2015	52
Tabela 7 - Público dos lançamentos de 2009 a 2015	54
Tabela 8 - Total de público dos lançamentos de 2009 a 2015	56
Tabela 9 - Filmes nacionais lançados comercialmente por região do Brasil.....	57
Tabela 10 - Lançamentos nacionais e suas participações em público	59
Tabela 11 - Lançamentos internacionais e totais e suas participações em público	60
Tabela 12 – Desembolso do FSA e valores recebidos por suas participações em filmes.....	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gáfico 1 – Orçamento global anual do FSA.....	33
Gáfico 2 – Destinação dos recursos do FSA de 2008 a 2015	36
Gáfico 3 - Recursos disponibilizados pelo FSA entre Prodav, Prodecine e outras linhas de 2008 a 2015.....	37
Gáfico 4 - Projetos selecionados por ano, janela e destinação do investimento.....	50
Gáfico 5 - Lançamentos totais e com a participação do FSA de 2008 a 2015	53
Gáfico 6 - Público médio dos lançamentos totais e lançamentos com FSA.....	55
Gáfico 7 - Marketshare da produção nacional por região do Brasil	57
Gáfico 8 - Quantidade de lançamentos nacionais e internacionais.....	61
Gáfico 9 - Público dos lançamentos nacionais e internacionais	61

INTRODUÇÃO

Em 2008, a ANCINE – Agencia Nacional do Cinema – lançou as linhas A e B do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, com os primeiros editais do fundo tendo o objetivo de fomentar diretamente produções audiovisuais para televisão e para o cinema. Com o passar dos anos, as linhas foram se diversificando, com inclusão de editais para desenvolvimento, editais para produção de conteúdo para TVs públicas, e editais de produção baseados no desempenho passado dos projetos dos proponentes. Com as novas linhas os orçamentos foram expandidos possibilitando um alcance mais amplo do fomento nas diversas etapas da cadeia produtiva do produto audiovisual.

O período dos dados analisados compreende os editais de 2008 até 2015, os quais já foram finalizados e tiveram seus resultados publicados. Adicionalmente, também é usado o intervalo de 2009 até 2015 para análise dos dados de mercado, visto que há um hiato de tempo até um projeto contemplado por um edital acabar de ser produzido e chegar ao público.

As fontes para esses dados de mercado audiovisual são limitadas às informações disponíveis no site da ANCINE e do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual - OCA.

A base teórica da pesquisa vem da teoria econômica, da qual é feita a revisão da bibliografia a fim de situar e estabelecer relações entre a indústria audiovisual, os bens midiáticos, cultura, e as políticas públicas de desenvolvimento e de fomento. Ainda na parte teórica, são apresentadas as fases do processo produtivo do setor audiovisual para que possamos situar os editais do FSA em cada uma dessas fases

O crescente orçamento disponível para os investimentos do fundo levanta questões sobre a validade desse tipo de gasto público. Este assunto é discutido a luz da literatura econômica sobre bens públicos assim como publicações que tratam do estudo do fomento.

Como o ânimo de estabelecer uma conjuntura de como onde o FSA se insere dentre os institutos que existem e já existiram voltados para a cinematografia brasileira, a pesquisa passa por um apanhado histórico dos fatos mais relevantes do setor que culminaram na criação do FSA e da Ancine, estabelecendo o panorama vigente do audiovisual nacional.

Na análise do fundo, a pesquisa apresenta informações sobre como foi criado, seu funcionamento e os objetivos que almeja. São 18 linhas de investimento com periodicidade anual, cada uma com características específicas que trazem complexidade ao tema. O investimento

público por meio dessas linhas já faz parte do funcionamento do setor. Os agentes econômicos que nele atuam tomam suas decisões tendo em vista essa intervenção direta do Estado, que acumulada ao longo dos anos vem tendo efeitos cada vez mais presentes na indústria audiovisual brasileira.

Baseando se nos dados de desembolso do fundo e nos dados de mercado, é feita uma análise dos efeitos alcançados e do quanto sua atuação interfere no setor.

Até a data desta pesquisa as linhas de fomento do FSA continuam a serem lançadas periodicamente.

CAPITULO I - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA ECONOMIA DA CULTURA E CONSIDERAÇÕES SOBRE O MERCADO AUDIOVISUAL

Neste capítulo serão apresentadas as características dos bens do mercado audiovisual sob o ponto de vista da Economia da Cultura, assim como as fases do processo produtivo desses bens e de sua cadeia, da produção até o consumo, passando por um levantamento da relevância deste mercado e de seus bens para a cultura e economia.

I.1) A Abordagem da Economia da Cultura e da Economia dos Produtos Midiáticos

Em 2006, foi publicado um estudo encomendado pela Junta de Educação e Cultura da Comissão Europeia. Nele, é proposto um modelo que explica a economia da cultura dividindo-a em dois setores: o cultural e o criativo. E quatro campos: o núcleo de artes; o das indústrias culturais, o das atividades e indústrias criativas; o das indústrias relacionadas. Os dois primeiros campos, fazem parte do setor cultural, e os dois últimos pertencem ao setor criativo.

No núcleo de artes encontramos as artes visuais: o artesanato, a pintura, a escultura e a fotografia. As artes performáticas: teatro, dança e espetáculos circenses. As artes herdadas, presentes em museus, sítios arqueológicos, bibliotecas, e outros tipos de arquivos. Todas essas expressões artísticas são não industriais e seus produtos são únicos e potencialmente protegidos por direitos autorais.

O segundo campo, das indústrias culturais, compreende o cinema, televisão, rádio, videogames, a música (gravada e ao vivo) e livros e revistas. Os produtos desse campo são protegidos por direitos autorais e são atividades industriais voltadas para reprodução massificada.

Esses dois campos formam o setor cultural, no qual os bens e serviços tem natureza artística, seja para consumo imediato ou para produção industrial de massa.

O terceiro campo é o da indústria e atividades criativas. Compreende o design (moda, de produtos, de interiores e gráfico), a arquitetura e a propaganda. Essas atividades não são

necessariamente industriais e podem gerar ou não bens únicos. Neste campo o uso da criatividade é essencial, os dois primeiros campos são fontes para este.

O quarto campo é o das Industrias Relacionadas, e engloba os fabricantes de computadores, celulares, *MP3 players*, etc. Segundo o estudo, trata-se de uma categoria impossível de definir exaustivamente usando um critério específico, já que envolve vários setores econômicos que são dependentes dos campos anteriores.

Desta forma temos situado no setor cultural da Economia da Cultura o mercado de Cinema e Televisão.

Sobre a Economia dos produtos midiáticos, Robert. G. Picard a define como o estudo de como os operadores de mídia atendem às necessidades e desejos de informação e entretenimento das audiências, dos anunciantes e da sociedade com os recursos disponíveis¹. Albarran oferece outra definição, a descreve como a aplicação de conceitos econômicos e princípios econômicos para estudar os aspectos macroeconômicos e microeconômicos das firmas e indústrias de mídia massificada.²

É certo que a indústria da mídia tem características peculiares, mas é possível aplicar a ela conceitos tradicionais da economia industrial se devidamente qualificados. Prado e Barradas³ apontam as seguintes características da economia dos produtos midiáticos.

- A não escassez: o produto midiático não se esgota pelo consumo, uma música ou um filme pode ser consumido repetidamente sem que haja depreciação do bem, que pode ser definido como o conjunto das mensagens e comunicações que utilizam determinado tipo de mídia como suporte. Desta forma, o conceito de escassez se aplica somente ao suporte, como um CD ou DVD, e não ao bem midiático em si.
- A não rivalidade: o produto midiático, quando consumido, não reduz a quantidade do mesmo para o consumo do restante da sociedade. Como consequência dessa característica, temos que o estoque desse tipo de produto tende somente a aumentar, a cada temos mais filmes sendo produzidos e todos os filmes já produzidos nos

¹ PICARD (1989: 7)

² ALBARRAN (2004: 291)

³ BARRADAS; PRADO (2014: 6)

anos anteriores ainda podem ser consumidos. Podemos considerar ainda como não excluíveis, já que há situações como uma exibição de longa em TV aberta não é possível impedir que alguém o consuma. O que aproxima o produto midiático de um bem público, definido como aqueles não rivais e não excluíveis.

- Há motivações econômicas e não econômicas para produtos midiáticos. A produção de um desses produtos pode estar voltada para um lançamento puramente comercial, em busca de lucro. Outra opção igualmente plausível é a oferta de um desses produtos devido a outras motivações, como propagação de ideologias, interesse público, busca de influência, dentre outras.
- Os rendimentos crescentes de escala: à medida que o consumo de um produto midiático aumenta, seus retornos de escala são crescentes. Há nesse bem um fator variável, seu suporte, e um fator fixo, que é seu próprio conteúdo, que define o valor do bem. O mesmo filme tem um valor fixo de produção e um fator variável de reprodução, que permite o rendimento crescente na medida que é mais reproduzido.
- Há custos fixos irrecuperáveis relevantes e custo marginal desprezível. Na produção de um bem midiático, como um lançamento comercial de um longa-metragem, há uma elevada economia de escala com custos fixos de produção frequentemente irrecuperáveis, já que parte do que é produzido para um filme é utilizado somente nele e nunca mais, como um cenário. Já o custo variável de replicação do suporte do bem é desprezível em relação ao custo de venda e ao custo de produção da obra.
- Há elevadas economias de escopo que ocorrem ao decorrer da vida comercial do produto, que uma vez produzido, é ofertado em diferentes janelas⁴. Tal característica pode ser decisiva para a viabilidade econômica de um produto no mercado e é interessante que esteja no plano de negócios do produtor da obra. Trata-se de um mercado de produto dual. O principal produto é o conteúdo

⁴ No setor audiovisual o conceito de janela de exibição remete ao período de exclusividade de um bem em determinado suporte, ou mídia. Tratando-se de longas-metragens a primeira janela costuma ser a sala de cinema, na qual o filme é exibido com exclusividade dessa mídia durante um tempo determinado. Após esse período, o filme segue sua vida comercial e segue para a segunda janela, geralmente o VOD (*Video on Demand*), o vídeo por encomenda na TV.

mediático em si que é consumido pelo público e pode ser vendido ou não por seus produtores. O segundo produto, derivado do primeiro, é a audiência atraída pelo conteúdo midiático que pode ser comercializada para anunciantes interessados em divulgar um produto ou qualquer outra mensagem. Neste ponto o mercado de televisão e o de cinema apresentam características diferentes. No cinema, o consumo do produto “conteúdo midiático” é medido diretamente pela venda dos ingressos, que é feita diretamente para o produtor final. Também há a venda da audiência pelo cinema, por meio de *product placement*⁵, por exemplo, mas trata-se de uma venda acessória e não do produto principal. Já na televisão o conteúdo midiático de produção independente⁶ é vendido ou licenciado para o canal que costumeiramente tem a venda de sua audiência como principal produto, e o sucesso desse conteúdo midiático deve ser medido pela quantidade de vezes que foi licenciada (de fácil aferição) e pela audiência que ele alcançou (que pode ser de difícil aferição) durante sua exibição.

- O preço é definido apenas pela demanda. O preço para um consumidor assistir um filme não depende diretamente de quanto foi gasto na produção do mesmo, já que há um custo elevado de produção e desprezível de reprodução. Esse preço é definido de acordo com o valor que os consumidores atribuem ao produto, neste caso, a experiência de assistir um filme numa sala de cinema, simbolizada pelo ingresso.

A partir dessas características é possível ter uma noção das peculiaridades que balizam o setor audiovisual.

⁵ O *product placement* é a inserção de marcas ou produtos na obra audiovisual mediante pagamento dessa publicidade pelo anunciante. Corriqueiramente, também é chamado no Brasil de *merchandising*.

⁶ Diz-se produção independente daquela que é feita por produtora não vinculada à canal de televisão.

I.2) O Processo Produtivo da Indústria Audiovisual

O produto do mercado audiovisual passa por três fases em seu processo produtivo para chegar até o consumidor final, são elas: produção, distribuição e exibição. Cada uma dessas fases envolve diferentes etapas e agentes.

Na fase de produção o bem audiovisual é efetivamente criado. Ela se subdivide nas etapas de preparação (ou pré-produção), filmagem (ou animação, tratando-se de produções animadas) e finalização. Os agentes que atuam nessas etapas são as produtoras e os canais de televisão.

Logo no início do processo produtivo no Brasil já surge uma questão: a verba. Teoricamente, a pré-produção de uma obra audiovisual começa quando há verba disponível. Desta forma, podemos identificar duas fases anteriores a de pré-produção: o desenvolvimento e a captação.

Na fase de desenvolvimento a ideia que surge na cabeça do autor começa a tomar forma, e é escrito uma sinopse, que é um resumo superficial do que trata a obra, passando por um argumento, que desenvolve minimamente as questões e os personagens que irão compor a obra, em seguida vem a fase de escaletagem, na qual a história contada no argumento é decupada em cenas, e tendo a escaleta pronta suas cenas são finalmente escritas e desenvolvidas e nasce o roteiro. Ao longo desse trabalho os personagens são desenvolvidos, assim como o universo da obra e a linguagem e técnicas que serão usadas na produção. O roteiro em si, tratando-se de longas-metragens, costuma estar pronto antes da pré-produção, já que o orçamento da obra depende em grande parte do roteiro que será filmado ou animado. Em séries é mais comum os roteiros virem durante a pré-produção, já que nesta fase já há um orçamento e o trabalho dos roteiristas poderá ser remunerado. A fase de captação de recursos financeiros depende do material elaborado durante o desenvolvimento, por isso, tal material tem remuneração incerta, podendo ser um risco do autor ou da produtora. O desenvolvimento⁷ pré-captção costuma ser feito de forma que o material criado seja o mínimo a fim de viabilizar a captação, justamente por conta desse risco.

A captação se propõe a levantar parte ou todo orçamento da obra de uma fonte única ou de diversas fontes. Uma dessas fontes, atualmente, é o FSA – Fundo Setorial do Audiovisual - ou outra verba incentivada pelos governos municipal, estadual e federal, principalmente em

⁷ Na linha PRODAV há editais de desenvolvimento que buscam sanar esse dilema.

produções independentes, desvinculadas de canais de televisão. Dependendo do plano de negócios do projeto, ou do edital em que a produtora se inscreverá, a pré-produção pode começar antes mesmo da captação, como em um cenário em que uma produtora concorre a um edital de produção que contemple a totalidade do orçamento da obra sendo necessário para esse edital apresentar o primeiro tratamento do roteiro de série⁸.

A pré-produção em si de uma obra *live action*⁹ é uma organização sistemática de como serão feitas as filmagens. Nessa fase, de posse de um roteiro pronto e do orçamento captado, é escolhida a equipe do projeto, o elenco, é elaborado um cronograma, é feita a análise técnica do projeto, são escolhidos os prestadores de serviço e equipamentos, locações, etc. Em uma série de animação o processo é semelhante, mas não costumam haver filmagens. Nesta fase é fechado o traço dos personagens, concepts de cenários, storyboard, etc. No caso da animação, a pré-produção e a produção não tem uma fronteira tão bem definida, sendo que a primeira é mais intensiva no trabalho de artistas conceituais e a segunda mais intensiva no trabalho dos animadores propriamente ditos.

Na produção em si se dão início às filmagens para projetos *live action*, entende-se que os objetivos da pré-produção já tenham sido resolvidos. É na produção que de fato a equipe, o elenco, o *set* de filmagem, todos os elementos se encontram e o material bruto que eventualmente irá compor a obra finalizada é criado. É nessa fase que é gasta a maior parte do orçamento de um projeto, mas não necessariamente é a mais longa para *live action*, já que o tempo que ela leva é um fator que intensifica os gastos. Em animações a produção costuma ser a parte mais longa, na qual a equipe de animadores está de fato animando e desenhando.

Na fase final, de pós-produção, é feita a finalização da obra. Para produções *live action* essa fase também compreende a desprodução, na qual são desmontados os sets de filmagem, os contratos com equipe e elenco são encerrados e os últimos pagamentos são feitos, as pessoas são deslocadas de volta a sua origem, as locações são devolvidas e restauradas, se necessário, às condições em que foram recebidas, assim como objetos que também foram usados. Na finalização, o material audiovisual é editado para seu corte final, isso envolve edição de som, trilha sonora,

8 O cenário citado é reflete uma situação prevista na linha PRODECINE 05, o qual será aprofundado mais adiante.

9 O termo refere-se a obras que usam a técnica de filmagem com atores frente às câmeras. Se contrapões às técnicas de animação clássica, animações em 3D, fantoches ou marionetes.

cores, regulagem, adição de efeitos de computação gráfica, etc., até que seja alcançada a versão finalizada da obra.

Com o final desse processo, passamos para a próxima fase, a de distribuição e comercialização. Esta é uma etapa decisiva para o desenvolvimento do mercado e da indústria cinematográfica. Os distribuidores são responsáveis por intermediar os segmentos de produção e de exibição. É um setor concentrado, com poucos agentes que controlam grande parte dos lançamentos. Alguns dos maiores distribuidores hoje no mercado são: Walt Disney (Buena Vista, Touchstone e Hollywood Pictures), Sony Pictures (Columbia e Tri Star), Paramount, Twenty Century Fox, Warner Bros, Universal e Metro Goldwin Meyer. Todas essas empresas distribuidoras têm filiais que operam no Brasil. Também há distribuidoras nacionais no mercado brasileiro, como a Paris Filmes, Downtown Filmes e H2O Films.

É o elo entre a produção e a exibição, entre a empresa produtora do filme e as salas de cinema. São as empresas distribuidoras as responsáveis por fazerem os filmes chegarem às salas de cinema e às outras janelas. Nessa atividade, elas também articulam a divulgação do filme, desenvolvem um plano de lançamento de acordo com as características de cada obra, visando alcançar o maior número de espectadores. Para tanto é traçado um perfil do espectador alvo de acordo com a linguagem, gênero, temática, etc. É comum que a empresa distribuidora acompanhe o processo de criação do filme desde a fase de desenvolvimento.

Há linhas de investimento do FSA para produção de longas, focadas nesse elo da cadeia produtiva, na qual o proponente deve ser uma empresa distribuidora que investirá na produção de uma obra.

No caso de obras voltadas para televisão não há o papel da empresa distribuidora. A produtora da obra deve negociar com um canal seu direito de exibição, quando a obra já não é feita por encomenda por um canal ou feita pelo próprio canal.

A terceira e última fase desse processo é a exibição ou veiculação. Nesse segmento atuam as salas de exibição, as cada vez mais raras videolocadoras, os canais de televisão, os serviços de

streaming¹⁰ como *Netflix* e *Youtube*. Este mercado apresenta alto grau de competitividade e não apresenta importantes barreiras para entrada de novos agentes. Tal competitividade intensa se justifica pela capacidade de suprimento da demanda por diversas mídias, pela forma com que o setor responde a essas demandas, que constantemente exige novos produtos.

Nesta fase o produto audiovisual alcança o consumidor por meio de diferentes janelas, sendo a mais nobre delas a sala de cinema. Segundo a ANCINE – Agência Nacional de Cinema -, em 2015 existiam 3005 salas de cinema no Brasil, que significa uma relação de 68mil habitantes por sala. Em 2010, eram apenas 2206 salas. Esse aumento recente se deu em parte ao programa CINEMA PERTO DE VOCÊ, da ANCINE, que incluía uma linha de crédito para abertura de 600 novas salas. Para critérios de comparação, no mesmo ano havia 5833 salas de cinema nos Estados Unidos da América, uma relação de 55mil habitantes por sala. Em 2014 havia 65,1 milhões de domicílio com TV no Brasil, e 200 canais de TV paga. Entretanto, o número de canais brasileiro de espaço qualificado¹ era de apenas 23.

I.3) A Relevância Cultural do Audiovisual e a Atuação/Intervenção Estatal

A Ancine atua no mercado audiovisual brasileiro em duas frentes: a regulação e o fomento. Do ponto de vista cultural, a representatividade do produto midiático na sociedade no qual ele é produzido e ou exibido é um argumento para a intervenção estatal, já que este traz implicações que vão além do aspecto econômico. O conteúdo midiático também é um instrumento de desenvolvimento cultural, já que neles a sociedade identifica e propaga seus valores e sua cultura. Assim como é influenciada e pelas obras que consome, sendo ou não produzidas domesticamente. Entendida essa importância do bem midiático, o poder público pode entendê-lo como um bem público, justificando sua intervenção no setor que o produz.

O cinema e o audiovisual abordam diversas áreas, na vasta gama de produtos audiovisuais produzidos há um parcela que se encaixa no que a sociedade brasileira entende por cultura, já que em sua atividade, da mesma forma que da indústria editorial e da música, no audiovisual há uma

10 Os serviços de streaming, termo que pode ser traduzido como “fluxo”, distribuem digitalmente pela internet diretamente ao consumidor conteúdo audiovisual, usualmente dependendo de uma conexão ativa durante a transmissão.

intrínseca dimensão artística presente. No Brasil, conforme veremos adiante, na maior parte de nossa história a intervenção do Estado no setor se deu por meio da esfera cultural.

Esta intervenção não é uma peculiaridade específica do mercado brasileiro. Há na cinematografia mundial diversos exemplos de Estados interventores no setor, que depende do fomento para garantir sua sobrevivência frente ao cinema norte-americano.

De fato, o cinema brasileiro teve um início tardio quando comparado com o americano. As condições de surgimento e evolução desse cinema assim como os principais mecanismos estatais de intervenção serão o objeto do próximo capítulo.

CAPITULO II - O SETOR AUDIOVISUAL NACIONAL ANTES DO FSA E O FOMENTO

II.1) Mercado de Cinema Brasileiro Antes do FSA

Em 1896 é feita a primeira exibição cinematográfica no Brasil. Ao longo dos mais de 120 anos de existência do cinema em território nacional, a relação do governo com o setor passou por diversas instituições, sendo moldada por diferentes políticas públicas ao longo das décadas e pela conjuntura econômica e política do país.

II.1.1) O Instituto Nacional de Cinema

O primeiro órgão oficial do governo planejado para o cinema foi o INCE – Instituto Nacional de Cinema Educativo. Criado em 1936, durante o governo de Getúlio Vargas, o órgão estava subordinado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, seu objetivo era promover e orientar a utilização cinematográfica, especialmente como processo auxiliar de ensino, e ainda como meio de educação popular em geral.

Em 1966 o INCE é ampliado e transformado no INC – Instituto Nacional de Cinema, cujo objetivo era formular e executar a política governamental relativa a normas de produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e sua promoção no exterior. Com o instituto o estado brasileiro assume explicitamente pela primeira vez o financiamento da produção de filmes. Em seus 10 anos de atuação podemos identificar práticas análogas a políticas que ainda existem hoje, como a resolução que estabelecia quotas de exibição de filmes brasileiros nas salas de cinema e o “Prêmio INC”, que visava corrigir distorções do mercado cinematográfico brasileiro ao bonificar os produtores de obras de sucesso de bilheteria, já que os lucros desse sucesso normalmente eram percebidos somente pelos exibidores e distribuidores. O INC deixou de existir em 1975, mas já em 1969 tinha sido esvaziado de parte de suas funções devido à criação da Embrafilme.

II.1.2) A Embrafilme

A Embrafilme foi uma empresa estatal brasileira que atuava na produção e distribuição de filmes. Sua criação teve o objetivo de profissionalizar a produção e controlar o conteúdo do cinema nacional, servindo a agenda do estado de propaganda nacionalista interna e externamente. Nos anos em que atuou no mercado alcançou o objetivo de ultrapassar os princípios do cinema artesanal e a sazonalidade histórica do cinema artesanal, conforme proposta do Cinema Novo¹¹. A atividade cinematográfica foi essencialmente financiada pelo Estado, as produções tinham um cunho nacional e popular, deixando a independência estética de lado e se concentrando na busca pela eficiência mercadológica.

Tratava-se de uma empresa de economia mista, com 70% do capital social subscritos pela União e os outros 30% por outras entidades de direito privado e público. Sua fonte de recursos, além do financiamento Estatal, vinha do imposto retido sobre os lucros das companhias internacionais. Os financiamentos para atividade cinematográfica, em um primeiro momento, se deram através de empréstimos bancários. Num segundo momento, a Embrafilme passa a atuar como coprodutora, modelo pelo qual se associa financeiramente ao projeto e assume parte do risco do negócio, se tornando proprietária de parcela do patrimônio do filme. Ao longo de sua existência, teve participação na produção e distribuição de centenas de filmes nacionais.

Em 1986 foi criada a Lei 7.505, ou Lei Sarney, como ficou conhecida. Ela marcou o início da renúncia fiscal para fomento de projetos culturais, estimulando o patrocínio de mecenas privados. Foi o primeiro instrumento público voltado a atrair incentivos privados ao setor cultural.

Com ela, os filmes da Embrafilme passaram a ter que completar seus orçamentos com verba externa, disputando tais recursos com outras atividades culturais além do cinema. Além disso, nessa primeira tentativa de incentivo fiscal ao audiovisual o Estado deixava de exercer uma fiscalização adequada ao processo de concessão do benefício. A falta de controle das relações entre patrocinadores e produtores culturais levou a fraudes e desvios de verba pública. Para sanar esses problemas, foi editada a Lei 8.313 em 1991, que ficou conhecida como Lei Rouanet, em

11 O Cinema Novo foi um movimento cinematográfico brasileiro nascido em 1952, influenciado pelo neorrealismo italiano e pela *Nouvelle Vague* francesa, alcançou reputação internacional.

homenagem ao seu idealizador Sérgio Paulo Rouanet, secretário da Cultura do governo Collor e cientista político. As principais novidades trazidas pelo novo instrumento foram: modificações aos princípios da lei anterior, redefinição dos incentivos fiscais, instituição de processos de seleção e fiscalização dos projetos culturais e instaurou o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC.

O funcionamento de renúncia fiscal da Lei Rouanet permitia que empresas e pessoas físicas destinassem um percentual de seu imposto de renda devido (6% para pessoas físicas e 4% para pessoas jurídicas) em ações culturais, dentre essas, as atividades audiovisuais estavam incluídas. Trata-se de um fomento indireto, no qual o estado abre mão de uma parcela do imposto devido para que esses recursos sejam aplicados em atividades culturais. Os projetos que vem a receber esses recursos devem ser cadastrados no Ministério da Cultura e passam por critérios de admissibilidade, mas uma vez aceitos, fica a critério da pessoa que recolhe o imposto de renda escolher a qual atividade cultural os recursos serão destinados.

Esta fase da história foi marcada como um período de crise para o cinema brasileiro. A Embrafilme sofria duras críticas quanto a gestão dos recursos públicos, acusada de ser clientelista, perdulária e favorecer um esquema de cabide de empregos. O cineasta Ipojuca Pontes, que viria a ser o secretário de cultura do governo Collor e um dos responsáveis pelo eventual fim da Embrafilme, traz algumas críticas à empresa em seu livro “Cinema Criativo”, acusando-a de transformar o cinema nacional em um condomínio fechado que liquidou a infraestrutura da atividade, além de desunir a classe dos produtores de audiovisual, amentou a burocracia do setor afastando dele a iniciativa privada e piorou a rede de distribuição, produção e exibição independente. O autor continua suas críticas apontando que a empresa ajudou a consolidar fortunas particulares e ao cinema nacional ganhar alguns prêmios internacionais, o que ficou aquém dos objetivos de implantar uma indústria cinematográfica e estabelecer o respeito do público pelo cinema nacional.

II.1.3) A Renúncia Fiscal e a Retomada

No governo seguinte, com a eleição do presidente Collor, a política privatista atingiu as frentes públicas voltadas ao audiovisual, sendo a Embrafilme extinta em 16 de março de 1990, assim como outros órgãos afins do cinema. Nem mesmo os mecanismos de controle estatístico por parte do estado foram preservados. Com essas mudanças o cinema é reduzido a uma atividade periférica, sofrendo um grande retrocesso. Nos anos 70, a produção nacional atingia seu auge com até cem filmes lançados por ano com um marketshare próximo de 33% do mercado, com o retrocesso esse marketshare volta a níveis insignificantes e o vácuo deixado pela produção nacional é preenchido pelo cinema americano.

Após a era Collor, veio o período chamado de Retomada, de 1992 a 2003. “A Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SAv/MinC), então Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual, foi criada pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, como parte do ressurgimento do Ministério da Cultura, que, em 1990, havia sido transformado em Secretaria da Cultura, diretamente vinculada à Presidência da República.” Nos anos seguintes a sua criação, a Secretária já liberava recursos para a produção de filmes por meio do Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro, que nos anos de 1993 e 1994 contemplou 90 projetos.

Ainda em 1993 veio um outro grande marco para o mercado audiovisual Brasileiro, a Lei 8.685, de 20 de julho de 1993, que criou novos mecanismos de fomento indireto a atividade audiovisual. Sua justificativa foi os incentivos da Lei Rouanet serem insuficientes para sustentar todos os segmentos culturais, e o novo instituto que ficou conhecido como Lei do Audiovisual oferece incentivos apenas para essa atividade, reforçando o financiamento de produções cinematográficas de caráter comercial. Os incentivos da lei deveriam vigorar por dez anos, mas foram prorrogados até 2010.

Após a prorrogação citada, os incentivos da Lei do Audiovisual foram prorrogados novamente em 2010 para vigorarem até 2016 e novamente em 2015 para vigorarem até o exercício fiscal de 2017. A Lei do Audiovisual funciona de maneira semelhante à Lei Rouanet, com fomento indireto provindo de renúncia fiscal de imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. Sendo que naquela, os recursos dessa renúncia devem ser aplicados somente na atividade audiovisual, e não

em atividades culturais como um todo. Nesta fase, a política pública para o setor audiovisual era composta principalmente por esses mecanismos de renúncia fiscal. Seguindo o entendimento da Lei Rouanet, logo após sua criação também surgiram leis de incentivo à cultura nas esferas estaduais e municipais, como a Lei 1954/92 do Estado do Rio de Janeiro, e a Lei 1940/92 do município do Rio de Janeiro, que a partir da renúncia fiscal do ICMS e ISS, respectivamente, fomentam indiretamente a cultura, audiovisual inclusive.

Essa nova política para o audiovisual, com recursos vindo majoritariamente da renúncia fiscal provocou uma recuperação do setor, com o aumento da produção nacional. Esse período foi conhecido como Retomada do Cinema Brasileiro. A principal crítica a essa política era de que ela promove a privatização da cultura, já que parte da adesão aos mecanismos de incentivo seria de agentes comprometidos apenas com as vantagens fiscais que a legislação oferece, desdobrando-se em ganhos econômico-financeiros, e também de que a escolha de quais atividades culturais virão a receber esses recursos públicos é definida por agentes privados.

Este período foi definido pela retomada do financiamento, que havia cessado com o fim da Embrafilme, pela estabilidade monetária promovida pelo plano Real e pela atuação discreta do Estado no setor audiovisual, já que apesar da retomada do investimento estatal na atividade, ainda não existia um órgão executivo federal voltado especificamente para esta atividade. Tal órgão viria a ser a ANCINE.

O Congresso Brasileiro de Cinema é uma associação fundada outubro em 2000 composta por agentes nacionais do setor do cinema e do Audiovisual. Antes de se tornar uma entidade no ano de 2000, houve três encontros ao longo de século XX, sendo o terceiro deles em junho de 2000. Nesta ocasião, foi elaborado um documento que apontava 69 resoluções sobre o setor, dentre elas propostas de alterações na estrutura de incentivos fiscais, relativas à fiscalização, às taxações e aos encaminhamentos dos projetos que pleiteiam esses incentivos. Tais funções estavam sob responsabilidade da Secretaria do Audiovisual, ligada ao MinC, tida como ineficiente e com pouco peso institucional. Assim, foi levantada a necessidade da criação de um órgão forte, gestor da atividade cinematográfica no âmbito federal em vista da prosperidade do setor, que se encontrava em meio a um processo de retomada, mas com uma crise no modelo de captação promovido pelas leis de renúncia fiscal.

II.1.4) A ANCINE e os outros “CINES”

O próximo grande marco que compõe o cenário audiovisual brasileiro como conhecemos hoje veio com a medida provisória nº 2228 de 2001, que “estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências”, como o Sistema de Informações e Monitoramento da Indústria Videofonográfica e Cinematográfica. Para financiar parte dessas novas estruturas, foi criada a CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, que é a principal fonte de recursos do FSA.

Segundo a referida medida provisória, os FUNCINES “serão constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou por agências e bancos de desenvolvimento.” Ou seja, em relação a esses aspectos são semelhantes a qualquer outro fundo de investimento existentes no mercado. A ideia por trás da elaboração desse mecanismo foi trazer agentes do mercado financeiro para participar do desenvolvimento do cinema brasileiro como indústria, passando mais segurança aos investidores e aumentando a atratividade do setor.

No funcionamento desses fundos, o gestor é o responsável por escolher quais projetos irão compor a carteira, e o retorno para o investidor depende do sucesso do projeto no mercado, podendo este ser de obras cinematográficas, construção, reforma ou recuperação de salas de cinema ou não se tratar de projeto e sim de aquisição de ações de empresas do setor que atuem como produtoras, comercializadoras, distribuidoras ou exibidoras de obras cinematográficas. Cada fundo tem seus parâmetros de investimento mínimo e condições de resgate, sendo permitido o investimento por pessoas físicas ou jurídicas. Nesta modalidade também é permitido o abatimento do valor investido do imposto de renda devido (há renúncia fiscal, fomento indireto)

A ANCINE, também criada por aquela medida provisória, é uma autarquia federal dotada de autonomia administrativa e financeira. Em seu site, é informado que a “missão da ANCINE é desenvolver e regular o setor audiovisual em benefício da sociedade brasileira” e que seus esforços estão voltados para “aprimorar seus instrumentos regulatórios, atuando em todos os elos da cadeia produtiva do setor, incentivando o investimento privado, para que mais produtos audiovisuais nacionais e independentes sejam vistos por um número cada vez maior de brasileiros.” Trata-se de uma agência reguladora que também exerce o papel de fomentadora.

Ainda no site da ANCINE, achamos uma breve definição de regulação econômica, definindo essa função do Estado como a tradução “em ações concretas decisões de política pública que demandam a atuação estatal indireta no mercado, por meio da indução e da orientação à iniciativa privada. A regulação se aperfeiçoa através de três eixos básicos, quais sejam, a delimitação de parâmetros à atuação privada, a alteração programada de comportamentos no mercado e, por fim, a coleta e o tratamento de informações a respeito dos agentes regulados, de forma a gerar conhecimento específico.” O texto continua aplicando essa definição à ANCINE, que “em sua função regulatória, atua nesses três eixos. Estabelece parâmetros e induz o comportamento do mercado, estimula a atuação dos agentes econômicos, além de tratar analiticamente informações sobre os setores regulados, inclusive a partir de dados primários.”

Como agência reguladora, vale ressaltar que existe na doutrina e na legislação o conceito de que este tipo de autarquia deve gozar de autonomia financeira. Tais institutos devem atuar objetivamente como agentes responsáveis pela implementação de políticas públicas, que são definidas pelos poderes legislativo e executivo. A autonomia é necessária para que a atuação da agência reguladora seja técnica e imparcial, livre de ações externas. No caso de um regulador comprometido com outras agendas estranhas a sua atividade fim, pode haver consequências danosas, já que essa figura perderá a necessária posição de equidistância entre as partes envolvidas no setor.

Tal autonomia é prevista na medida provisória 2.228, mas na prática era executada principalmente pela parcela da arrecadação do CONDECINE a qual a ANCINE fazia jus para compor suas receitas. Tal previsão foi revogada pela Lei 11.437 de 2006. Desta forma, a partir desta lei o CONDECINE não faz mais parte do rol de receitas da ANCINE, sendo sua dotação

orçamentaria vindo majoritariamente das dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos especiais, créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos.

Neste ponto, vale ressaltar que o CONDECINE é uma contribuição de intervenção no domínio econômico que tem quatro previsões de fatos geradores: a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais; a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais; a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional; 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.

Em sua atividade reguladora, a ANCINE promove “uma ação orientada para a promoção de uma economia audiovisual competitiva e equilibrada, para que cada vez mais produtos audiovisuais nacionais e independentes sejam vistos por um número maior de brasileiros, e para que o Brasil se afirme como um polo produtor, e não apenas consumidor, de conteúdos audiovisuais.”

Em sua atividade fomentadora, a ANCINE “atua no Fomento Direto, apoiando projetos por meio de editais e seleções públicas, de natureza seletiva ou automática, com base no desempenho da obra no mercado ou em festivais, o que inclui a realização do PAR – Prêmio Adicional de Renda e do PAQ – Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro. “

II.2) Considerações Sobre o Fomento

A palavra “fomento” significa impulso, estímulo, auxílio. A ação de fomentar está ligada à promoção do progresso, incitar uma atividade. Tratando-se de uma ação do Estado, significa promover o desenvolvimento do país, de uma região, de um setor, etc. Hoje, as políticas de fomento voltadas para o setor audiovisual são centralizadas pela ANCINE, e a maior parte de seus recursos vem do FSA.

Floriano de Azevedo Marques Neto conceitua o fomento como “atividade estatal de incentivo positivo ou negativo a outra atividade desenvolvida por um ou vários particulares, de forma a condicionar o comportamento privado”. É um incentivo vindo do Estado a atividades de especial interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade.

Na escassa literatura sobre o tema, podemos identificar seis características do fomento público, são elas:

1. seu exercício se dá num primeiro momento, sem coerção;
2. não há qualquer obrigação de o particular aderir a ele;
3. não se trata de liberdade pública;
4. é seletivo, porém não injustificadamente anti-isonômico;
5. é unilateral, isto é, não há qualquer sujeito ativo para reclamar a execução da atividade fomentada, mas, apenas, para controlar o uso da verba pública;
6. é, em princípio, transitório.

A política pública de fomento visa alterar padrões de conduta dos particulares, induzindo-os sem coerção para um comportamento entendido como desejável para o Estado e sociedade. Nesse processo de indução, são gastos recursos econômicos do Estado. É chamado fomento indireto, quando os recursos são devidos ao Estado, mas este abre mão de recebê-los permitindo ao particular que escolha sua destinação à atividade fomentada. É o caso dos mecanismos de renúncia fiscal presentes na Lei do Audiovisual, Lei Rouanet, dentre outras. No fomento direto os recursos já compõem o erário, sendo destinados à atividade fomentada mediante procedimento específico que comumente envolve discricionariedade do agente público nos critérios de sua concessão, seja em relação ao valor concedido, ao tempo, ou ao alvo da concessão.

A satisfação do interesse público é alcançada de forma indireta através do fomento, que incentiva a atuação do agente privado. Em um primeiro momento, há desembolso do estado e um benefício do particular, mas essa atuação favorável do Estado deve estar vinculada a uma série de contrapartidas do particular, essas, inclusive, podendo ser financeiras. O eventual benefício auferido pelo particular deve ser apenas um mecanismo de convencimento para que a iniciativa privada atue na atividade que é de interesse do Estado e da sociedade. Em teoria, os ganhos sociais, culturais e econômicos resultados do fomento devem compensar o desembolso do Estado ou sua redução de arrecadação.

O autor José Vicente Santos Mendonça levanta duas questões envolvendo o fomento referentes a sua: intensidade e duração; os critérios de sua concessão, em suas palavras, “O fomento pode ser inteligente instrumento de apoio ao desenvolvimento privado em direções social e constitucionalmente desejáveis - ou pode ser a enésima ajuda do Rei a seus amigos”.¹²

Em relação à duração, parece entendimento majoritário que o fomento, por natureza, seja provisório. A materialidade dessa posição pode ser observada no próprio texto das leis de incentivo por renúncia fiscal, que estabelecem uma validade para o incentivo, mas que repetidamente vem sendo prorrogadas antes que tais mecanismos cheguem ao prazo final de vigência. Desta forma, o objetivo final do fomento passa a ser que a atividade fomentada alcance uma vida autônoma, que não dependa mais do fomento para sua existência. Mas também é previsto que certas atividades nunca venham a ser economicamente viáveis sem a atuação fomentadora de um agente.

Na relação entre indústrias criativas e o resto da economia, Potts & Cunnigan¹³ apresentam no modelo do Bem-Estar a premissa de que é necessário o subsídio (análogo ao fomento, neste caso) para promoção do bem-estar que as indústrias criativas promovem. O modelo defende que há impacto econômico líquido negativo na economia vindo das indústrias criativas. Os bens criados por esse setor aumentam o bem-estar social, mas por terem baixo valor de mercado, são viáveis apenas através de transferência de recursos, como fomento, do resto da economia. Esses bens midiáticos seriam mercadorias não lucrativas por natureza, tendo sua curva de demanda abaixo da curva de custos.

¹² MENDONÇA (2010: 117)

¹³ POTTS; CUNNINGAN (2008: 237)

O que nos leva à questão de o setor audiovisual brasileiro ser ou não uma atividade viável de ser desempenhada de modo não fomentado. Sobre essa questão, José Vicente argumenta que as indústrias americana e indiana de cinema, diferentemente das demais, são as únicas que sobrevivem sem fomento público. Todas as outras (há quem diga que as indústrias da Nigéria e Coréia do Sul sejam exceções) existem de maneira indissociável do fomento, e em alguns casos, a atividade cinematográfica é considerada um serviço público em sentido estrito, como saúde ou segurança. No cenário brasileiro a atividade cinematográfica é exercida no regime da livre iniciativa, sendo o cinema privado, mesmo com sua relevância cultural pacificada.

Nesta atividade administrativa, podemos identificar dois riscos: de ser desmedida em termos temporais ou em intensidade, sendo nessa última exercida com excesso, ou simetricamente, exercida de maneira insuficiente; e a arbitrariedade. No caso de insuficiência, é de se esperar que o particular ofereça contestação. No caso do setor audiovisual, é o que costuma acontecer quando as expectativas dos agentes estão além das linhas de fomento oferecidas. No caso do excesso, o aspecto de motivação inerente ao fomento pode desestimular o agente privado, que com a ajuda excessiva não atua de maneira eficiente e não tem incentivo para solicitar que tal fomento excessivo cesse. Em relação ao aspecto temporal, o fomento que se prolonga sem razão de ser neutraliza o risco do negócio e transforma a iniciativa privada numa de riscos socializados. Na ocasião de arbitrariedade, é de se esperar que os agentes afetados negativamente pelo ato arbitrário busquem a revisão do mesmo.

Em seu texto que trata precisamente sobre fomento, José Vicente Mendonça conclui afirmando que “o bom fomento é o fomento calculado, que não falte nem exceda, e que dure o tempo suficiente para atingir seus objetivos (...). É, em certa medida, a busca de um aristotélico meio-termo de ouro: entre dois extremos, um meio-termo que é a virtude”.¹⁴

¹⁴ MENDONÇA (2010: 175)

CAPITULO III - O FSA E SUAS LINHAS DE INVESTIMENTO

III.1) A Criação do FSA e suas características

Em 2006, foi promulgada a Lei 11.437, que cria o FSA. Trata-se de uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Seu objetivo é o fomento direto de projetos de empresas brasileiras, com ou sem coprodução internacional, nas áreas de produção, distribuição, exibição do setor audiovisual por meio dos programas Prodecine, Prodav e Pró-Infra. O Comitê Gestor é responsável pelo seu: gerenciamento, acompanhamento e implementação de ações, e avaliação dos resultados

A partir de tal lei, a destinação dos recursos da CONDECINE passou a ser integralmente para o Fundo Nacional da Cultura, alocados no Fundo Setorial do Audiovisual. Além da figura do comitê Gestor, vale destacar que a “A ANCINE exerce as atribuições de Secretaria-Executiva do FSA, sendo responsável pela execução orçamentária e financeira das ações do FSA, bem como pelo apoio técnico e administrativo ao Comitê Gestor.” A mesma lei também cria o PRODAV e o PRÓ-INFRA.

O Fundo Setorial do Audiovisual destina-se ao desenvolvimento de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual – produção, distribuição/comercialização, exibição e infraestrutura de serviços. Para tanto são usados diferentes instrumentos financeiros, como investimentos, financiamentos, operações de apoio e de equalização de encargos financeiros.

São destacados como principais objetivos do fundo, o “se o incremento da cooperação entre os diversos agentes econômicos, a ampliação e diversificação da infraestrutura de serviços e de salas de exibição, o fortalecimento da pesquisa e da inovação, o crescimento sustentado da participação de mercado do conteúdo nacional, e o desenvolvimento de novos meios de difusão da produção audiovisual brasileira.”

A política de atuação do FSA se propões a atuar em gargalos específicos da cadeia de produção e consumo do setor audiovisual, sendo esses identificados por diagnósticos, pesquisas e estudos técnicos. Para tanto, as linhas de ação do FSA são pautadas “tendo como premissas fundamentais os resultados esperados, a perspectiva da sustentação das ações e de seus resultados

no longo prazo, a garantia do comprometimento dos beneficiários com os resultados estabelecidos, bem como a avaliação periódica dos resultados alcançados. ”

Os recursos do fundo vêm principalmente da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). O FSA também recebe receitas decorrentes de cobrança de taxas e multas e seu orçamento vem crescendo desde sua criação.

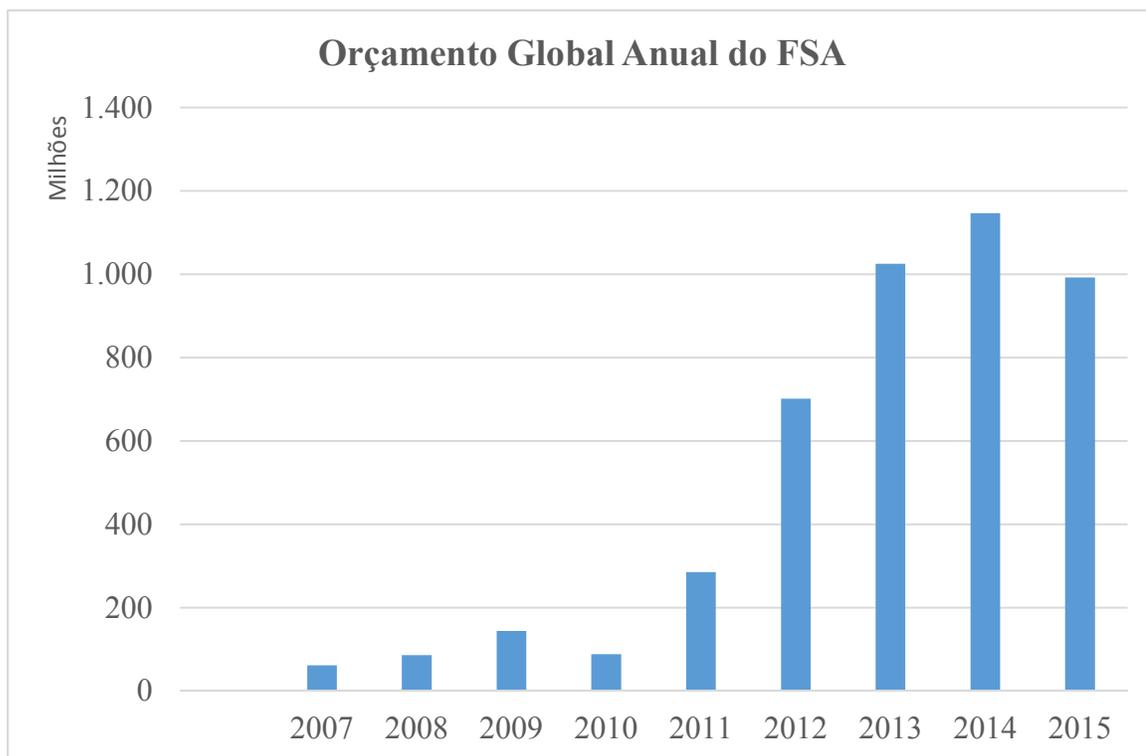
A Tabela 1 apresenta valores em Reais. Os dados de orçamento do FSA foram obtidos na página do fundo, sendo utilizada a dotação final de cada ano. Os valores foram corrigidos pelo IPCA, constantes para 2015. O Gráfico 1 apresenta os mesmos dados e tem as mesmas fontes da Tabela 1.

TABELA 1 - Orçamento Global Anual do FSA de 2007 a 2015

ANO	Dotação em valor corrente 2015	Varição percentual ano base 2007
2007	61.842.786	100%
2008	86.390.192	140%
2009	144.264.662	233%
2010	88.340.252	143%
2011	285.512.218	462%
2012	701.397.175	1134%
2013	1.025.132.244	1658%
2014	1.146.395.448	1854%
2015	992.757.366	1605%

Fonte: Elaboração própria com dados de orçamento do FSA

Gráfico 1:



Fonte: elaboração própria, com dados de orçamento do FSA

Para operacionalizar suas ações de fomento direto, o Fundo faz uso de um agente financeiro, que são instituições financeiras credenciadas pelo Comitê Gestor. Tais agentes tem a responsabilidade de administração e movimentação dos recursos financeiros do fundo. Ou seja, na ocasião de um projeto vir a receber recursos do Fundo, é esse agente financeiro que será responsável pela contratação do projeto junto ao proponente, que é o processo de formalização jurídica da operação. Após a formalização, o agente também é responsável pelo fluxo financeiro da operação.

Os agentes financeiros credenciados para atuar da forma citada são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, a Caixa Econômica Federal e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE. Cada um desses agentes operacionaliza linhas distintas do FSA.

Existe também a figura do Comitê de Investimentos, que atua auxiliando o Comitê Gestor do Fundo em linhas de ação específicas na deliberação sobre a seleção final dos projetos que pleiteiam recursos do FSA, assim como o montante final que o Fundo disponibilizará.

O site do fundo setorial elenca o rol de diretrizes gerais, aprovada pelo seu conselho diretor:

- Melhorar a posição competitiva das empresas brasileiras independentes de cinema e de audiovisual nos mercados interno e externo;
- Atuar em gargalos existentes no setor audiovisual;
- Ampliar o consumo dos produtos brasileiros do cinema e do audiovisual;
- Estimular modelos de negócios menos dependentes de recursos públicos e compartilhar os riscos inerentes da atividade audiovisual entre os agentes públicos e privados;
- Aperfeiçoar a competência artística, técnica, gerencial e financeira das empresas brasileiras do cinema e do audiovisual;
- Estimular a produção de conteúdo cinematográfico e audiovisual com alto grau de competitividade nos mercados doméstico e internacional;
- Aperfeiçoar a capacitação profissional do setor audiovisual.

As ações orçamentárias permitidas ao Fundo setorial são as seguintes:

- Investimento - Participação em projetos, tendo como contrapartida a participação do FSA nos resultados comerciais dos mesmos, e no capital de empresas (participação minoritária). Nessa modalidade de colaboração financeira, os recursos aplicados pelo FSA são retornáveis, porém não exigíveis.
- Financiamento - Operações de empréstimo a projetos, mediante a constituição de garantias e tendo como contrapartida o pagamento de encargos financeiros, com plena exigibilidade dos recursos;

- Equalização - Redução de encargos financeiros incidentes em operações de financiamento;
- Valores não-reembolsáveis - Modalidade de colaboração financeira prevista apenas em casos excepcionais, mediante a prévia aprovação do CGFSA.

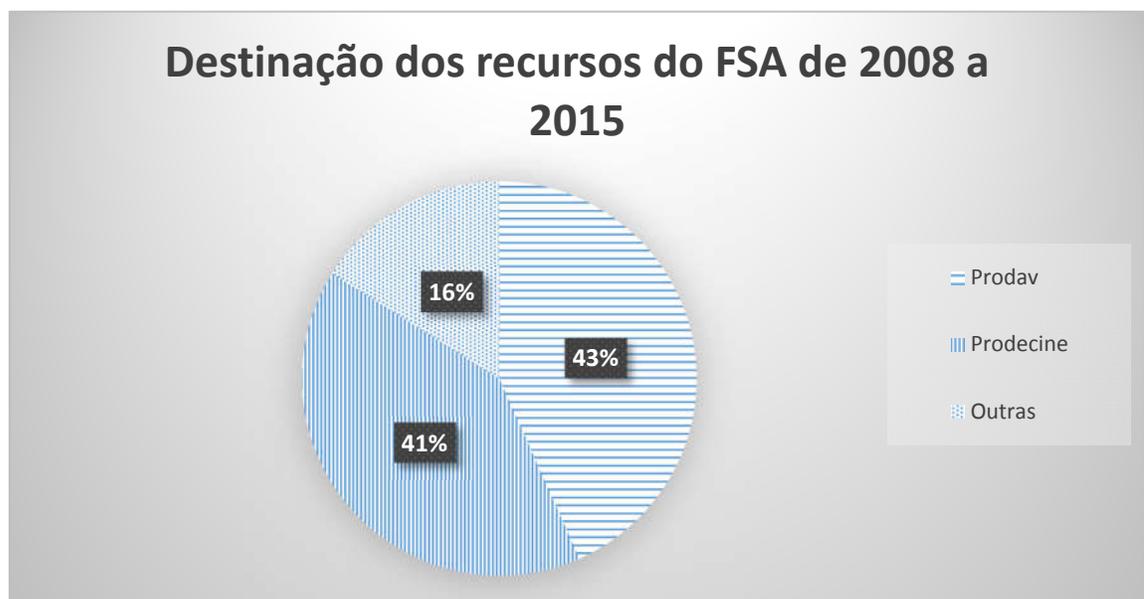
Além do rol taxativo acima, é permitido o gasto dos recursos em despesas operacionais, de planejamento, prospecção, análise e estruturação de operações, contratação, aplicação de recursos, acompanhamento de operações contratadas e divulgação de resultados, necessárias à implantação e manutenção das atividades da categoria de programação específica, classificadas de acordo as ações orçamentárias de: gestão e administração dos programas, administração dos investimentos retornáveis no setor audiovisual e administração do financiamento d setor audiovisual. Tais ações de natureza administrativa não podem ultrapassar o montante de 5% dos recursos arrecadados anualmente.

III.2) As linhas de investimento do FSA

PRODECINE, assim como PRODAV, tem seu primeiro edital em 2008. Os recursos de ambos são oriundos do FSA, que além dessas duas linhas de investimento, também possui outras, como o Pró-Infra, que não serão objeto de estudo desse trabalho. A distribuição dos recursos do fundo entre essas linhas se deram no período em análise de acordo com o gráfico a seguir.

O Gráfico 2, Tabela 2 e Gráfico 3 foram elaborados com os dados da “Tabela 03 Recursos disponibilizados FSA – 2008-2015” do Relatório Anual de gestão do FSA Exercício 2015. Os valores foram corrigidos pelo IPCA e agrupados nas rubricas Prodav, Prodecine e outras, de acordo com sua destinação.

Gráfico 2:



Fonte: elaboração própria, com dados do Relatório de Gestão do FSA Exercício 2015

Ao longo dos anos, os valores investidos pelo FSA tiveram uma tendência de alta, sendo que a distribuição dos valores entre as linhas vem sofrendo mudanças. Inicialmente, o PRODECINE era o principal destino desses recursos, já no último ano de análise, o PRODAV ~~passa~~ passou a receber a maior parte dos recursos e as outras linhas vem em segundo lugar, com o

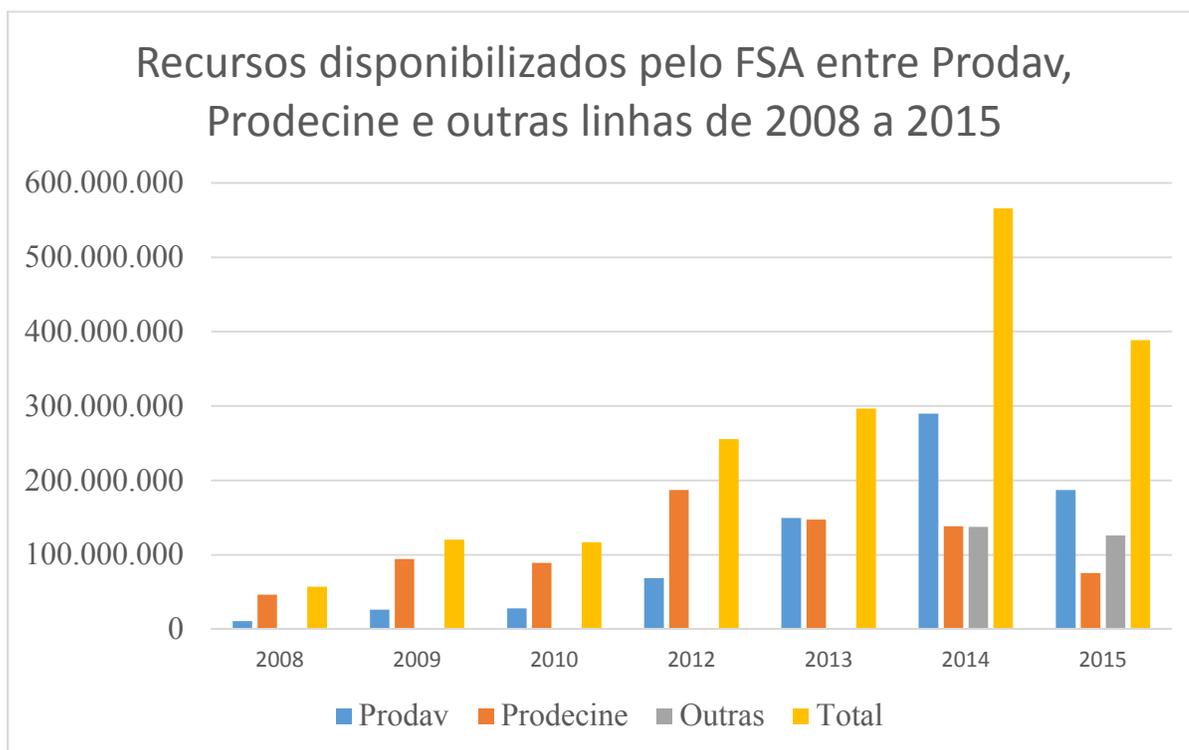
Prodecine recebendo a menor parte dos investimentos do fundo. Entretanto, esse número não se traduz em menos investimentos indo para o cinema e mais para a TV, já que as linhas de desenvolvimento do PRODAV permitem desenvolvimento de projetos para o cinema e as linhas de suporte automático do PRODAV também permitem a produção para cinema, sendo essas mais comum do que a de televisão, já que para a contemplação por uma dessas linhas, por exemplo, depende de premiação em festivais de cinema. Os valores da tabela abaixo são correntes para 2015.

TABELA 2 - Recursos disponibilizados pelo FSA entre Prodav, Prodecine e outras linhas de 2008 a 2015 (em milhões de Reais)

FSA	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	Total
Prodav	11	26	28	69	150	290	187	760
Prodecine	46	94	89	187	147	138	75	777
Outras	0	0	0	0	0	137	126	263
Total	57	120	117	256	297	565	388	1.800

FONTE: Elaboração própria, com dados do FSA

GRÁFICO 3:



FONTE: Elaboração própria, com dados do FSA

No primeiro ano em que se deram as chamadas para o PRODAV e PRODECINE a divisão entre os dois editais era nítida: o PRODECINE oferecia apoio à projetos cuja a janela principal é o cinema e o PRODAV oferecia apoio para projetos de televisão. Com a diversificação das linhas de cada um dos programas, essa divisão não existe mais, visto que o PRODECINE continua voltado para o cinema, mas o PRODAV contempla projetos de televisão e cinema. Até mesmo os editais mais atuais do PRODECINE fazem referência ao Regulamento Geral do PRODAV como documento balizador de suas normas, sendo que não há um documento similar para o PRODECINE.

Neste regulamento encontramos os seguintes objetivos para o PRODAV (e PRODECINE)

- a) expandir a produção independente de conteúdos audiovisuais, com qualidade técnica e artística e diversidade de gêneros, formatos, autores, públicos-alvo e origens regionais;
- b) identificar e desenvolver os arranjos produtivos regionais de produção audiovisual;
- c) induzir crescimento do mercado nacional de televisão por assinatura e de vídeo por demanda, com base na organização e fortalecimento das programadoras brasileiras;
- d) organizar e estimular o desenvolvimento do mercado de licenciamentos de conteúdos audiovisuais para televisão, internet para computadores e dispositivos móveis;
- e) induzir estratégias de integração entre cinema, televisão e internet, visando à máxima circulação dos conteúdos brasileiros independentes;
- f) promover um ambiente de inovação e concorrência, de parceria entre programadoras e produtoras independentes e de participação, atenção e respeito ao consumidor;
- g) ampliar a competitividade internacional das empresas audiovisuais brasileiras, em especial as programadoras de televisão.

Tanto no Prodecine quanto no Prodav, há a preocupação nos editais de inclusão de quotas de contemplação para proponentes das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e para os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Deixando de Fora O estado de São Paulo e do Rio de Janeiro, eixo que concentra a produção audiovisual do país. Tal medida faz parte da política de desenvolver a indústria audiovisual além do eixo Rio-São Paulo, entretanto, aqui cabe uma crítica. Essas quotas estabelecem contemplações mínimas para proponentes, que na maioria dos editais são produtoras, dos referidos estados, entretanto, não há um controle de que o valor investido deva ser gasto naquele estado. De forma que na prática, a empresa contemplada pela quota tem sede em outro estado, mas seus gastos e os profissionais que contratados pelo projeto são do eixo Rio-São Paulo.

Desde seu início, em 2008 até 2014, a ANCINE dividia as chamadas públicas em linhas de ação, sendo a LINHA A, C e D referendos produção para cinema via produtoras, produção para

cinema via distribuidoras, e comercialização via distribuidoras. E a linha B referente à produção para televisão. Com a diversificação de chamadas públicas, que eram 4 em 2008 e 18 em 2015, essa divisão em linhas caiu em desuso nas publicações e relatórios da agência.

As características de cada um dos programas assim como a evolução de suas linhas são analisadas a seguir.

III.2.1) PRODECINE

O Programa de Apoio ao Cinema Nacional começou com três linhas e uma chamada em cada uma dessas linhas. Posteriormente mais editais abriram, mas todos ainda voltados para produção independente.

A Linha A tem o foco em produção de obras cinematográficas de longa-metragem de ficção, documentário ou animação, em regime de concurso público, com destinação e exibição inicial no mercado de salas de exibição, visando a contratação de operações financeiras, exclusivamente na forma de investimento.

Há nas várias linhas bastantes semelhanças. Todas são voltadas para produção independente. Elas podem ser em regime de concurso público, ou de fluxo contínuo. No regime de concurso público, há uma chamada com número limitado de vagas na qual todos os proponentes se inscrevem até a data limite, o resultado com todos os contemplados é divulgado e a chamada se encerra. No regime de fluxo contínuo, a chamada não precisa necessariamente ter uma data para se encerrar, os proponentes se inscrevem na medida que preenchem os requisitos do edital e as propostas são avaliadas na medida que a Ancine as recebe. Tais editais não são limitados por número de vagas, mas podem ser limitados por orçamento.

A contratação da operação financeira das linhas se dá sempre na forma de investimento, nas quais o fundo se torna sócio do projeto e recebe participação no resultado. A janela inicial de exibição se dá no mercado de salas de exibição

Em todos os editais do Prodecine há, na avaliação da proposta, a análise de critérios técnicos e artísticos. Neste último, é comum serem usados critérios subjetivos pelos analistas e

técnicos da ANCINE ao avaliarem a abrangência do tema, comunicabilidade e adequação da proposta ao público e Estrutura dramática e construção dos personagens (ficção e animação) ou pesquisa e conceito (no caso de documentários). Nos critérios técnicos, são avaliados currículos do roteirista e diretor, da empresa proponente (distribuidor ou produtora) e a adequação do plano de negócios, que envolve Investimentos, patrocínios e parcerias já efetivados (incluindo distribuição já contratada) e Consistência da estruturação financeira e da expectativa de resultados.

O Prodecine 01 é uma chamada para produção direcionada às produtoras. Os recursos do fundo compõe no máximo 80% do orçamento do projeto. O retorno do investimento é previsto pela retenção prioritária da RLP durante 7 anos. A participação máxima do fundo também é de 80% das quotas do projeto.

O Prodecine 02 é uma chamada para produção voltada para as distribuidoras: São considerados itens financiáveis pelo FSA exclusivamente as despesas de aquisição dos direitos de distribuição da obra cinematográfica. A aquisição de direitos deverá ser calculada com base na cobertura das despesas de produção das obras em suas diversas etapas, entre outras a contratação de equipe, equipamentos, locações, cenografia, figurino, transporte, hospedagens, despesas de laboratório e finalização. A distribuidora se habilita do edital e o recurso do FSA é gasto na produção da obra, compondo no máximo 80% do orçamento. O retorno do investimento é previsto pelas receitas de comissão de distribuição e royalties e retenção prioritária da RLP durante 7 anos. A participação máxima do fundo é de 80% das quotas do projeto.

O Prodecine 03 é uma chamada de comercialização voltada para distribuidoras São considerados itens financiáveis pelo FSA exclusivamente as despesas de confecção e distribuição das cópias digitais ou em película das obras audiovisuais e agendamento de sessões para exibição em salas de cinema em equipamento digital; as despesas realizadas com ações promocionais e a produção e veiculação de publicidade relativa à exibição da obra. A participação máxima do fundo no orçamento de comercialização é de 50%. O retorno é previsto por participação em receitas de comissão de distribuição e royalties e retenção prioritária da RBD durante 7 anos, sem teto de participação;

O Prodecine 04 teve sua primeira edição em 2013e por ser um edital de fluxo contínuo, ainda está vigente. É uma chamada de produção via produtora a título de complementação. É

necessário comprovar mínimo de 40% dos recursos captados, via distribuidora. Os recursos do FSA podem compor no máximo 50% do orçamento do projeto. O retorno do investimento é previsto pela participação no rendimento econômico do projeto, com o edital e o regulamento geral do PRODAV não aprofundando em mais detalhes essa participação.

O Prodecine 05 é uma chamada de produção de Longas-Metragens com Propostas de Linguagem Inovadora e Relevância Artística via produtora. Maior peso para Aspectos artísticos e adequação ao público. 65% nesse, nos outros no máximo 40%. Até 100% dos itens financiáveis. O retorno do investimento é previsto pela participação no rendimento econômico. O diferencial deste edital está no foco em “projetos com propostas de linguagem inovadora e relevância artística, com potencial de participação e premiação em festivais, que apontem para a experimentação e a pesquisa de linguagem, que sejam capazes de dialogar com seu público-alvo e de realizar seu potencial comercial na fatia de mercado específica que almejam. ”

O Prodecine 06 teve início em 2015, ainda vigente por se tratar de um edital de fluxo contínuo. É voltado para coprodução na América Latina via produtoras. Os limites de investimento do FSA são de 25% e 50% do orçamento do projeto, dependendo do país de coprodução. Retorno previsto é pela participação no rendimento econômico, sem mais detalhes.

Com essas seis chamadas, são contempladas as fases de produção e distribuição, sendo que há editais específicos da ANCINE para a área de exibição. Nota-se que não há distinção ou edital específico para documentários e filmes em animação. Tampouco editais específicos para gêneros, já que as chamadas não entram no mérito do tipo de conteúdo de cada proposta e sim de sua qualidade técnica.

Os editais do PRODECINE incentivam a produção de filmes nacionais, assim como o aumento de qualidade de filmes que já seriam produzidos mesmo sem o edital.

Nas linhas voltadas à produção não há distinção (ou editais específicos) entre produtoras estreantes e produtoras já posicionadas no mercado. Há apenas critérios que avaliam o currículo das produtoras. Podemos entender as produtoras estreantes, como aquelas que já prestaram serviços para outras produtoras e que já lançaram curtas, médias, ou até mesmo longas-metragens num circuito artístico e autoral, mas não no comercial. As produtoras classificadas como

tradicionais são aquelas que tem um histórico de lançamentos comerciais de longas-metragens que datam de antes do primeiro edital do fundo.

Para as produtoras estreantes, o FSA se apresenta como a principal ferramenta para lançar o primeiro longa comercial, já que um orçamento considerado baixo para esse tipo de empreendimento ultrapassa um milhão de reais. Tal quantia é de difícil captação no setor privado devido à baixa expectativa de retorno do investimento, resultado das especificidades do setor, já apresentadas anteriormente.

Com o investimento e apoio do FSA, as novas produtoras podem começar um caminho que as levem a um patamar em que esse mesmo investimento possa não ser mais necessário para o exercício de sua atividade, como é o caso das produtoras já posicionadas.

Para essas, é questionável se o pleito de recursos do fundo deve ser incentivado ou não, visto que essas produtoras já têm parceiros investidores, relacionamentos com empresas que permitem captação de recursos por incentivos fiscais, além de um patrimônio que possibilita o uso de recursos próprios para a produção de uma obra.

Neste caso, o maior interesse deve ser do FSA de se associar ao empreendimento para perceber os ganhos de seu desempenho. Mas o que pode ocorrer quando uma dessas produtoras de fato produz um longa com recursos do fundo é um compromisso maior com os ganhos de remuneração de mão de obra e de taxa administrativa ao longo da produção e não em relação a propriedade intelectual que está sendo criada e com seu desempenho no mercado.

Nesse cenário, a atuação do FSA pode cair numa das armadilhas do fomento, em que o status quo do setor se mantém na medida em que as produtoras estreantes tem menos chances de serem contempladas e as produtoras já posicionadas tem mais chances de serem contempladas e menos incentivos para não buscar financiamento público e melhor desempenho comercial.

III.2.2) PRODAV

O Prodav começou em 2008 com uma chamada, o PRODAV 01 classificado na Linha B de investimentos do FSA, de produção para televisão. Em 2015, o Prodav já contava com 12 linhas de investimento.

Nesses editais, a forma de retorno financeiro ao FSA, quando previsto, vem de participação da receita líquida do produtor obtida com a comercialização da obra nos segmentos de mercado, que incluem além do licenciamento para exibição no mercado interno e externo: contratos para produção de obras audiovisuais derivadas como segunda temporada ou longa metragem, contratos de publicidade e contratos de licenciamento de marcas. Não foi encontrada na pesquisa nenhuma divulgação pelo FSA ou ANCINE sobre receitas do FSA advindas de licenciamento de marcas, publicidade ou obras audiovisuais derivadas. Tais receitas e desdobramentos comerciais indicariam um notório sucesso comercial da obra original contemplada pelo edital. O prazo da participação do Fundo nas receitas da obra é de 10 anos. E sua participação máxima é limitada a 80%, variando de edital para edital.

O Prodav 01 é uma chamada para seleção, em regime de fluxo contínuo, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, destinadas ao mercado de televisão, no formato de obra seriada de ficção, documentário e animação e de telefilmes documentários. O investimento do FSA é limitado a 80% dos itens financiáveis. Neste edital, é necessária a participação de uma empresa emissora ou programadora de televisão que assumirá a responsabilidade de aquisição da primeira licença de exploração comercial da obra audiovisual. Tal cláusula garante algum retorno ao FSA com a venda dessa primeira licença assim como há a garantia de que a obra produzida com o investimento do fundo será de fato exibida e alcançará algum público.

De 2008 a 2012 houve 4 edições do Prodav 01, este sendo o único edital voltado para produção para televisão. Já em 2013^a ANCINE diversificou essa linha abrindo mais 4 editais com propostas específicas.

O Prodav 02 teve sua primeira edição em 2013, tratando-se de uma chamada para produção de conteúdo em projetos de programação. É uma seleção, em regime de fluxo contínuo, de projetos

de produção de conteúdos brasileiros independentes e projetos pré-selecionados para as grades de programação dos canais de televisão aberta e por assinatura. Os proponentes desse edital são as empresas programadoras de TV aberta ou por assinatura.

Prodav 03 teve início em 2013. É uma chamada para desenvolvimento de projetos com a dinâmica de núcleos criativos compostos por uma carteira de projetos de obras audiovisuais seriadas e não seriadas, e de formatos de obra audiovisual, brasileiros de produção independente, destinados aos segmentos de televisão aberta e por assinatura, salas de exibição e vídeo por demanda. Este edital não prevê retorno financeiro ao FSA tampouco contrapartida financeira do proponente.

No decorrer das edições foi possível notar uma diminuição do material necessário para a proposta. Tal diminuição foi implementada estabelecendo-se um limite máximo menor de linhas e páginas no material que define a proposta de núcleo. Essa mudança pode se justificar pelo número crescente de proponentes, o que deixa a equipe avaliadora mais atarefada e em contrapartida uma diminuição do tamanho do material a ser avaliado equilibraria essa carga extra de trabalho. Mas outro motivador foi uma pressão das grandes produtoras que não lograram êxito em edições passadas do edital. Um espaço menor para apresentar as propostas deixa esse critério mais nivelado entre as concorrentes e outros critérios, como currículo da produtora se torna decisivo no concurso.

O Prodav 04 teve início em 2013. É uma chamada de desenvolvimento pautada por laboratórios de desenvolvimento, na qual é feita uma seleção, em regime de concurso público, de propostas de Desenvolvimento de Projetos de obras audiovisuais seriadas e não seriadas, e de formatos de obra audiovisual, brasileiros de produção independente, destinados aos segmentos de televisão aberta e por assinatura, salas de exibição e vídeo por demanda. O diferencial dessa chamada é o Laboratório de Desenvolvimento, que oferece suporte ao desenvolvimento de projeto de por meio de dinâmica composta por 3 (três) semanas de encontros presenciais e supervisão à distância coordenada por empresa credenciada pela ANCINE. Este edital não prevê retorno financeiro ao FSA tampouco contrapartida financeira do proponente.

Prodav 05 teve início em 2013. É uma chamada para desenvolvimento de projetos por seleção, em regime de concurso público, de propostas de Desenvolvimento de Projetos de obras

audiovisuais seriadas e não seriadas, e de formatos de obra audiovisual, brasileiros de produção independente, destinados aos segmentos de televisão aberta e por assinatura, salas de exibição e vídeo por demanda, por empresas produtoras e desenvolvedoras de projetos. Este edital não prevê retorno financeiro ao FSA tampouco contrapartida financeira do proponente.

Nos PRODAVs 03, 04 e 05, o objeto da chamada é o desenvolvimento de projetos, via produtoras, de forma que o material criado com os recursos do fundo não é uma obra audiovisual, mas sim projetos de obras audiovisuais, compostos principalmente por roteiros e material gráfico para compor as biblias de produção e comerciais. Não foram encontradas na pesquisa divulgações da ANCINE ou do FSA sobre quais e quantos desses projetos foram efetivamente produzidos após este edital de desenvolvimento. Entretanto, nesses editais de desenvolvimento há a previsão de que para a produtora contemplada pelo edital volte a concorrer nele, é necessária a efetiva produção de ao menos uma parte dos projetos desenvolvidos. Além disso, para os proponentes já contemplados pelo edital de núcleos criativos que conseguiram produzir ao menos parte da carteira de projetos desenvolvida há a linha de investimento automático em núcleos criativos que visa repetir a experiência bem-sucedida desses proponentes.

O Prodav 06 teve início em 2014. É um “sistema de financiamento público no qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário, em face de seu desempenho e práticas comerciais anteriores, sendo elas o desempenho em licenciamento em salas de exibição, televisão aberta e fechada, VoD e Vídeo doméstico. Os recursos do fundo são investidos na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente”. Podem participar produtoras, programadoras e distribuidoras. Valores destinam-se a produção de obras audiovisuais nas quais o fundo se tornará sócio.

O Prodav 07 teve início em 2014. A linha destinada ao Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro contempla, produtoras, selecionadas com base em seu desempenho em festivais nacionais e internacionais. Podem concorrer à premiação os produtores que receberam prêmios concedidos por júri oficial nas categorias de melhor filme e melhor direção, ou participaram com obras cinematográficas na principal mostra competitiva dos festivais. Os recursos, oriundos do Fundo Setorial do Audiovisual, deverão ser destinados, na modalidade participação em projeto –

via contrato de investimento, à produção de obras audiovisuais brasileiras independentes de ficção, animação ou documentário, dos quais o FSA se torna sócio.

Os Prodavs 08 a 12 são linhas de produção de conteúdo para TVs Públicas. Cada um dos 5 editais corresponde a uma região do país. Os editais são semelhantes, todos “em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras com destinação inicial ao campo público de televisão, para atendimento à demanda mapeada conjuntamente pela ANCINE, Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SaV/MinC), Associação Brasileira da Televisão Universitária (ABTU), Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM) e Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), de acordo também com as vocações regionais identificadas.” O diferencial desses editais é que eles preveem quais serão as temáticas e assuntos dos programas contemplados. De forma que o proponente deva desenvolver uma proposta em que o conteúdo artístico esteja nos moldes do edital, ou que coincidentemente, já tenha um projeto que se encaixe com o que o edital pede. É previsto o retorno do investimento, sem participação máxima definida. O investimento do FSA é de 100% do orçamento de produção. Não há contrapartida financeira da produtora.

Podemos notar que há uma preocupação da Ancine em manter as linhas do Prodav amplas e plurais. A previsão de 3 linhas voltadas para o desenvolvimento mostra o entendimento de que a qualidade do conteúdo criado, fator decisivo para seu desempenho comercial, depende de um trabalho criativo e técnico intenso que precisa ser remunerado, mas que é de difícil captação de recursos por ser uma etapa intermediária na “linha de produção” do produto audiovisual.

Esses editais de desenvolvimento, comparativamente com editais de produção, conseguem contemplar um número muito maior de projetos devido ao menor custo dessa etapa do setor. Com essa ampla quantidade de propostas contempladas, é de se esperar que algumas séries e filmes que começaram em um edital de desenvolvimento já tenham sido lançadas, entretanto, não há divulgação desses lançamentos e parece incerto se há ao menos algum tipo de acompanhamento desses projetos pelo FSA, visto que não há participação deste nos rendimentos das obras que receberam recursos para desenvolvimento.

Para os editais do Prodav cabe a mesma crítica em relação a distinção de produtoras estreantes ou iniciantes a as produtoras já posicionadas no mercado, ditas tradicionais, que já lançavam conteúdos até mesmo antes do primeiro edital do FSA ser divulgado.

No mercado de televisão, foco principal dos editais do PRODAV, a mensuração do desempenho da obra e do público alcançado por ela não é tão simples quanto no cinema, no qual os números de público e faturamento dos lançamentos expressam diretamente esse desempenho. Para televisão, é necessário o acompanhamento da audiência que cada obra recebeu, assim como os anunciantes que ela alcançou. Tal acompanhamento não é divulgado nos documentos de resultados do FSA, que se resumem a indicar o valor auferido pelos licenciamentos. Uma medida menos eficaz, mas ainda assim significativa, seria o número de vezes que uma série foi licenciada, mas tal informação também não é divulgada.

III.3) A evolução do PRODECINE e PRODAV de 2008 a 2015

Durante o período de análise houve um incremento no número de editais, alterações na disponibilidade de recursos financeiros para cada chamada assim como a quantidade de projetos contemplados por edição.

Tabela 3 - Quantidade de propostas e projetos selecionados (por ano da publicação)

Linhas de ação	Chamada pública	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Produção Cinema	Prodecine 01	18	45	43	0	41	22	22	190
Produção Cinema - via distribuidora	Prodecine 02	8	16	16	0	17	21	31	109
Produção Cinema - complementação	Prodecine 04	0	0	0	0	13	15	26	54
Produção Cinema -Linguagem inovadora e relevância artística	Prodecine 05	0	0	0	0	0	17	16	33
Coprodução Cinema – América Latina	Prodecine 06	0	0	0	0	0	0	1	1
Comercialização	Prodecine 03	7	10	2	0	2	11	16	48
Produção para TV	Prodav 01	5	23	21	0	39	60	77	225
Produção para TV –Proposta de programação (*)	Prodav 02	0	0	0	0	0	2 (15)	6 (52)	8 (67)
Desenvolvimento	Prodav 04 / 05	0	0	0	0	0	130	172	302
Núcleos criativos (**)	Prodav 03	0	0	0	0	0	28 (165)	27 (154)	55 (319)
Suporte Automático (***)	Prodav 06 / 07	0	0	0	0	0	0	39	39
TV's Públicas	Prodav 08 a 12	0	0	0	0	0	0	94	94
Arranjos Regionais	Diversas	0	0	0	0	0	67	164	230
Total	Propostas	38	94	82	0	112	373	690	1388
	projetos	38	94	82	0	112	523	824	1711

Fonte: Relatório de Gestão FSA 2015

Nota-se que há uma tendência de elevação do número de projetos contemplados na maioria das linhas. Em 2012 não houve nenhuma chamada pública feita pelo FSA.

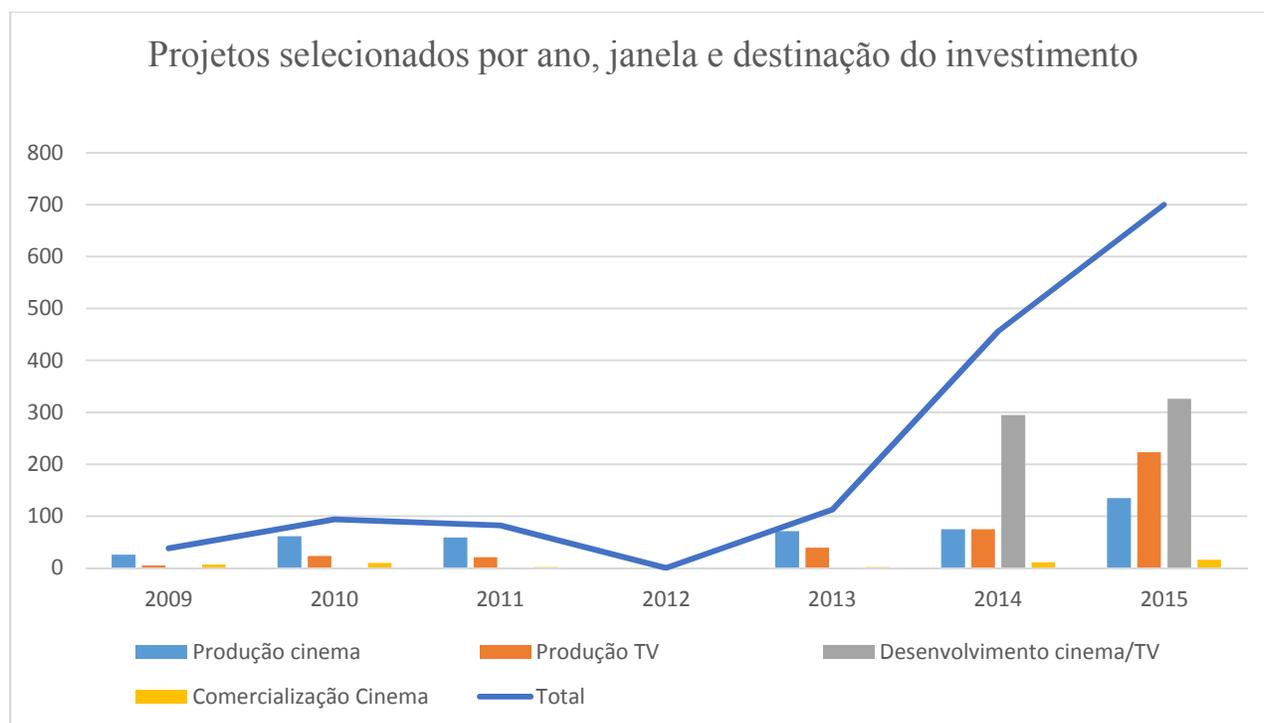
A Tabela 4 e o Gráfico 4 foram elaborados agregando os dados da Tabela 3. Cada chamada pública foi agrupada em uma das linhas de ação: desenvolvimento, produção e comercialização.

Tabela 4 – Projetos selecionados por ano, janela e destinação do investimento

Linhas de ação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Produção cinema	26	61	59	0	71	75	135	427
Produção TV	5	23	21	0	39	75	223	386
Desenvolvimento cinema/TV	0	0	0	0	0	295	326	621
Comercialização Cinema	7	10	2	0	2	11	16	48
Total	38	94	82	0	112	456	700	1482

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão FSA 2015

GRÁFICO 4:



Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão FSA 2015

Com o aumento do número de editais, a quantidade de projetos contemplados também subiu. Vale ressaltar aqui que o incremento de produção para televisão se deu devido aos PRODAVs de TVs Públicas.

CAPITULO IV - OS DADOS DO FSA FRENTE AOS DADOS DO MERCADO AUDIOVISUAL BRASILEIRO

Neste capítulo são analisados de forma conjunta os dados do Prodecine e do Prodav. Para os dados de cinema, são usados como medida de qualitativa do ~~sucesso~~ desempenho da obra os números de bilheteria e público. Para as obras audiovisuais de televisão, uma medida análoga seria a audiência alcançada durante sua exibição ou a quantidade e valores dos licenciamentos da obra. No entanto, tais dados não são agregados pela ANCINE ou pela OCA, tornando o alcance de público e sucesso comercial dessas obras de difícil mensuração.

A partir dos dados levantados é feita uma análise da relevância dos investimentos do FSA para o audiovisual brasileiro.

A Tabela 5 foi elaborada a partir dos dados da “Listagem de filmes Brasileiros lançados de 1995 a 2015”, da OCA. Os dados de quantidade de filmes lançados e público de cada filme foram divididos por anos.

Tabela 5 - Filmes brasileiros lançados comercialmente de 2008 a 2015 e 2000 a 2007 (antes do FSA)

Ano	Quantidade	Publico
2008	79	8.617.003
2009	84	17.286.817
2010	74	24.463.454
2011	100	17.579.124
2012	83	19.753.745
2013	129	26.700.791
2014	114	17.309.318
2015	129	20.988.545
Total	792	152.698.797

2000 a 2007	356	89.617.128
--------------------	------------	-------------------

FONTE: Elaboração própria, com dados do OCA

Comparando com os 8 anos anteriores ao período de análise a quantidade de lançamentos mais do que dobra e o público desses filmes quase dobra. Vale ressaltar, que além da existência do FSA, os dois períodos comparados apresentam inúmeras diferenças que influenciam nesse resultado, sendo a atuação do fundo apenas mais um desses fatores.

IV.1) Marketshare do FSA

Para balizarmos os quanto significativos para o mercado brasileiro são os investimentos do FSA, podemos analisar o alcance desses investimentos frente ao número de obras lançadas. Como vimos anteriormente, tais investimentos não representam que o FSA viabilizou a totalidade do projeto, e sim que no orçamento da obra há pelo menos alguma participação de recursos do fundo. O investimento do FSA exibido na tabela abaixo representa os valores do ano anterior, visto que no ano do desembolso não há tempo hábil de produção para que a obra que recebe esse investimento seja produzida e lançada, de forma que o investimento causará efeitos no mercado consumidor somente nos anos posteriores.

Para elaboração da Tabela 6, Tabela 7 Tabela 8, Gráfico 5 e Gráfico 6 foram utilizados dados da Listagem de filmes brasileiros lançados de 1995 a 2015”, do OCA, e dados dos resultados das chamadas públicas Prodecine 01, Prodecine 02, Prodecine 03, Prodecine 04, Prodecine 05 e Prodecine 06, da Ancine. Os filmes que receberam recursos desses editais foram identificados na listagem de filmes lançados e classificados como “Filmes lançados com FSA”.

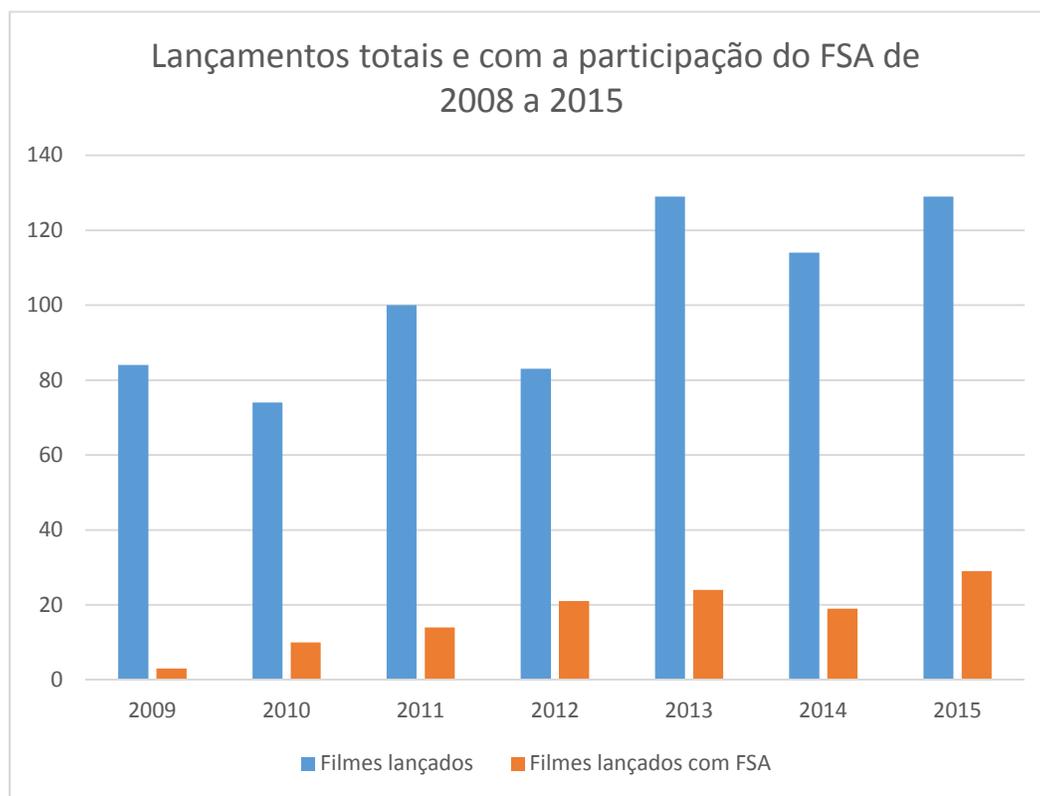
TABELA 6 – Lançamentos totais e com participação do FSA de 2008 a 2015

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Filmes lançados	84	74	100	83	129	114	129
Filmes lançados com FSA	3	10	14	21	24	19	29
% Filmes lançados com FSA	4%	14%	14%	25%	19%	17%	22%
Desembolso do FSA em Milhões de Reais	25	62	59	0	140	120	195

Fonte: Elaboração própria, com dados da Oca e da Ancine.

É certo que os efeitos do investimento se prolongam pelos anos que sucedem seu desembolso, já que o tempo de produção das obras varia. De forma que se duas obras recebem recursos na mesma data, por conta de suas especificidades ela podem estrear juntas no mesmo ano ou com alguns anos de diferença. Mesmo assim, podemos notar que com exceção do ano de 2012 (que foi atípico devido a ausência de editais em 2011), a participação do fundo em número de filmes lançados segue a mesma ordem do volume de seu desembolso. Em 2015 houve o maior desembolso e a maior participação. Em 2013 o segundo maior desembolso e a segunda maior participação. E a relação segue desta forma até o ano de 2009. Sendo que a quantidade de filmes lançados e a participação do FSA nestes segue uma tendência de alta.

GRÁFICO 5:



Fonte: Elaboração própria, com dados da Oca e da Ancine.

Podemos usar os dados de bilheteria e público para qualificar a participação do fundo que já foi quantificada.

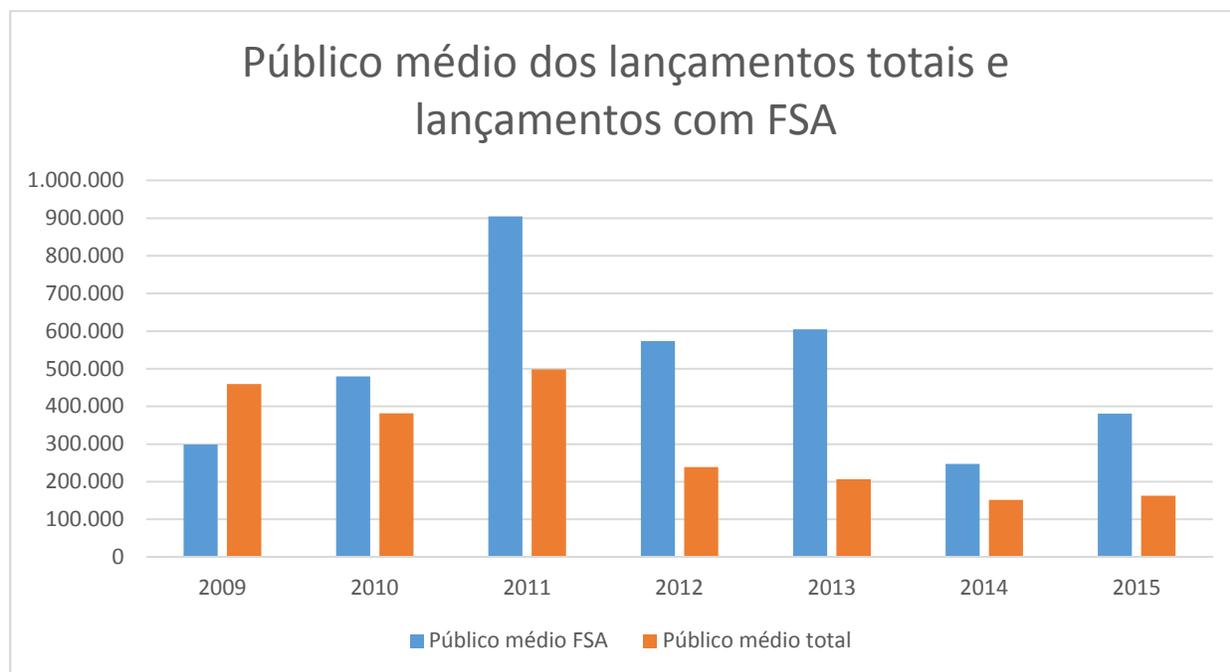
Tabela 7 – Público dos lançamentos de 2009 a 2015

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Público FSA	896.403	4.793.667	12.665.210	12.045.230	14.508.132	4.703.353	11.051.942
Público Total	38.561.160	28.250.136	49.814.746	19.785.330	26.707.138	17.312.861	20.989.682
Público médio FSA	298.801	479.367	904.658	573.582	604.506	247.545	381.101
Público médio total	459.061	381.759	498.147	238.377	207.032	151.867	162.711

Fonte: Elaboração própria, com dados da Oca e da Ancine.

A tabela mostra que a partir de 2010, em todos os anos, o público médio dos projetos que receberam investimentos do FSA é significativamente maior do que a média do mercado, chegando até a aumentar de ano para ano quando o público médio do mercado se comporta em direção oposta, como ocorre de 2012 para 2013.

Gráfico 6:



Fonte: Elaboração própria, com dados da Oca e da Ancine.

A tabela mostra que a partir de 2010, em todos os anos, o público médio dos projetos que receberam investimentos do FSA é significativamente maior do que a média do mercado, chegando até a aumentar de ano para ano quando o público médio do mercado se comporta em direção oposta, como ocorre de 2012 para 2013. Infere-se desse resultado duas hipóteses. A primeira é que os projetos contemplados com investimentos do fundo, por passarem pelo um crivo mais minucioso das chamadas públicas, alcançam uma qualidade técnica e artística mais elevada, que se traduz em seu desempenho comercial. A outra hipótese é a de causalidade inversa, que os projetos que conseguem os investimentos do fundo já são aqueles com potencial comercial maior e por isso conseguem os investimentos. Na prática, as hipóteses não são excludentes e os dois efeitos podem ocorrer simultaneamente, além de outras razões e efeitos não vislumbrados por essa

pesquisa. Na realidade, as duas. Quaisquer que sejam as razões, temos que o resultado é que o FSA, em sua política de investimentos, consegue um resultado melhor do que a média do mercado. Disso, tiramos também que atuação do fundo auxilia na melhora do desempenho comercial dos filmes, que por sua vez, é um fator necessário para uma indústria audiovisual robusta.

Tal efeito é ainda mais significativo quando analisamos os lançamentos mais bem-sucedidos, destacados pelo primeiro decil dos lançamentos ordenados pelo público. A participação do fundo no período por quantidade de projetos também sobe de 17% para 40% dos projetos. Ou seja, sua participação é mais concentrada nos projetos bem-sucedidos.

TABELA 8 – Total de público dos lançamentos de 2009 a 2015

	Publico	Público Médio
Total de lançamentos	144.081.794	202.078
Lançamentos com FSA	59.317.399	494.312
Top 10% (público) 2009 a 2015	128.098.339	1.804.202
Top 10% (público) 2009 a 2015 com FSA	36.089.998	3.007.500

Fonte: Elaboração própria, com dados da Oca e da Ancine.

Independente da causalidade do fundo escolher os projetos com maior potencial de bilheteria ou os projetos alcançarem maiores bilheterias por receberem recursos do fundo, é fato que o FSA tem um compromisso com o desempenho comercial dos projetos nos quais investe. Por conta disso, são levantados questionamentos quanto à destinação de recursos à projetos que mesmo sem a participação do fundo ainda seriam lançados. Sendo os recursos do fundo melhor utilizados em projetos que dependam verdadeiramente desses. Tais questionamentos encontram um contraponto no argumento de que a participação do FSA em lançamentos bem-sucedidos comercialmente aumenta o potencial do fundo obter receitas com a participação em tais projetos.

Receita essa que integra o capital do fundo e é reinvestido em novos projetos, sendo o potencial comercial apenas um dos critérios de escolha de projetos pelas chamadas públicas do FSA.

IV.2) Marketshare de produção por região

Um dos objetivos da política audiovisual executada pelo FSA é a disseminação da atividade audiovisual em todas as regiões do país. O principal mecanismo para isso são as quotas de contemplação de propostas vindas de cada uma das 5 regiões.

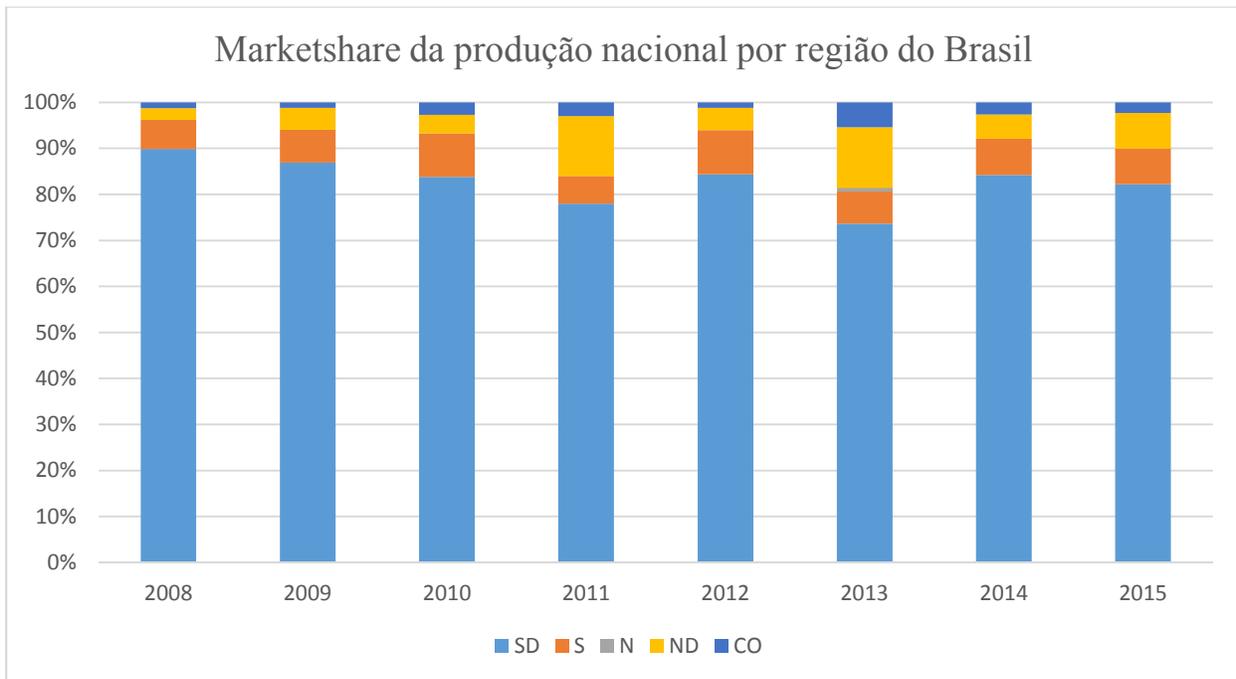
A tabela 9 e gráfico 7 foram elaborados com dados da OCA de produção de filmes por estados. Esses dados foram agrupados e apresentados em regiões.

Tabela 9 - Filmes nacionais lançados comercialmente por região do Brasil

Ano/Região	SD	SD	S	S	N	N	ND	ND	CO	CO	Total	Total
2008	71	90%	5	6%	0	0%	2	3%	1	1%	79	100%
2009	73	87%	6	7%	0	0%	4	5%	1	1%	84	100%
2010	62	84%	7	9%	0	0%	3	4%	2	3%	74	100%
2011	78	78%	6	6%	0	0%	13	13%	3	3%	100	100%
2012	70	84%	8	10%	0	0%	4	5%	1	1%	83	100%
2013	95	74%	9	7%	1	1%	17	13%	7	5%	129	100%
2014	96	84%	9	8%	0	0%	6	5%	3	3%	114	100%
2015	106	82%	10	8%	0	0%	10	8%	3	2%	129	100%

Fonte: Elaboração Própria, com dados da OCA

Gráfico 7:



Fonte: Elaboração Própria, com dados do FSA

É possível notar uma participação discreta mas presente das regiões centro oeste, norte e nordeste. Nem tanto da região norte. Vale ressaltar que essas quotas estão presentes também em chamadas de desenvolvimento, que levam mais tempo até que os projetos se tornem lançamentos de fato e que tais projetos podem vir a ser produzidos em regiões diferentes de seu desenvolvimento, tendo seu efeito mascarado nos dados de produção.

IV.3) Marketshare dos filmes nacionais

Um dos objetivos da política audiovisual praticada pelo FSA é o fortalecimento do cinema nacional frente aos filmes internacionais.

A Tabela 10, Tabela 11, Gráfico 8 e Gráfico 9 foram elaboradas com dados do OCA de lançamentos de filmes no mercado brasileiro. Foram identificados os filmes estrangeiros e nacionais para comparação com o total de lançamentos.

Tabela 10 - Lançamentos nacionais e suas participações em público

Ano	Quantidade	% lançamentos	Público	% público
2008	79	24%	8.820.706	10%
2009	84	26%	16.075.429	14%
2010	74	24%	25.687.438	19%
2011	100	30%	17.687.772	12%
2012	83	25%	15.654.862	11%
2013	129	32%	27.789.804	19%
2014	114	29%	19.058.142	12%
2015	129	29%	22.485.736	13%
Total	792		153.259.889	

FONTE: Elaboração própria, com dados do FSA

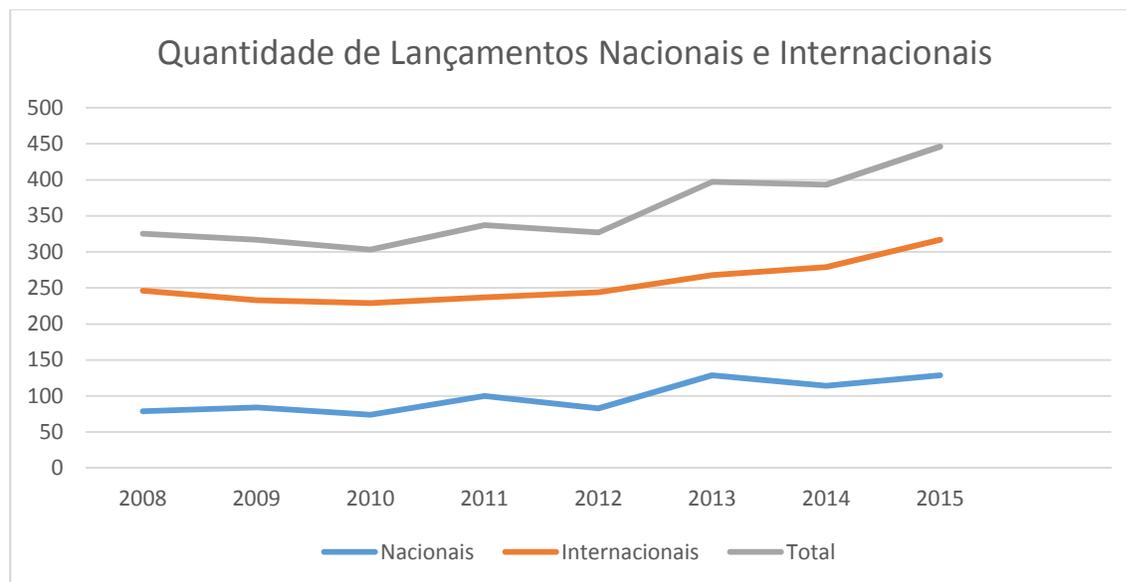
Durante o período de análise houve uma ligeira tendência de alta na participação dos filmes nacionais no total de lançamentos no mercado brasileiro, mas tal tendência não se traduz no percentual de público que esses filmes levaram ao cinema. Um possível motivo para isto é a inconstância com que grandes sucessos nacionais de bilheteria são lançados, de forma de que de um ano para outro um título forte no mercado é capaz de resultar num aumento pontual de público naquele ano que não se traduz numa tendência para os próximos anos.

Tabela 11 - Lançamentos internacionais e totais e suas participações em público em milhões.

Ano	Filmes estrangeiros		Totais	
	Quantidade	Público	Quantidade	Público
2008	246	80	325	89
2009	233	96	317	113
2010	229	109	303	135
2011	237	125	337	124
2012	244	131	327	147
2013	268	122	397	149
2014	279	136	393	155
2015	317	150	446	173
Total	2053	951	2.845	1104

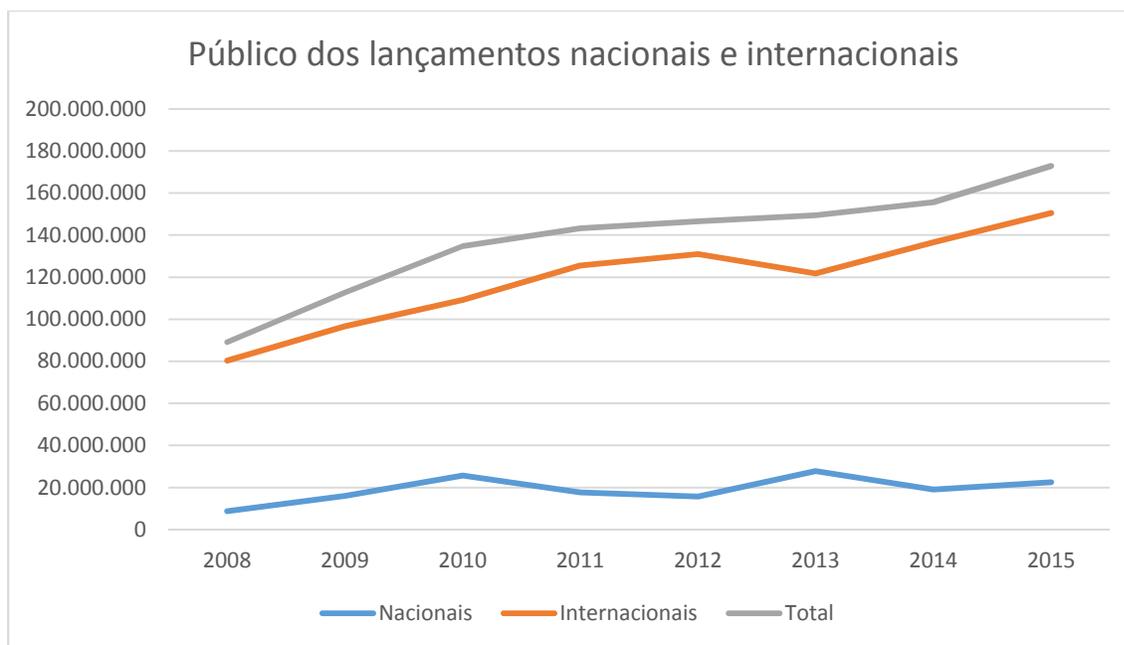
FONTES: Elaboração própria, com dados do FSA.

Gráfico 8:



FONTES: Elaboração própria, com dados do FSA

Gráfico 9:



FONTE: Elaboração própria, com dados do FSA

Pelos dados, notamos que há um aumento de lançamentos no mercado brasileiro e a participação dos filmes nacionais nesses lançamentos tem uma leve alta que ainda não se traduz num aumento percentual de público para a produção nacional frente à estrangeira. Tal mudança passa por alterações no hábito de consumo da população e é de se esperar que leve tempo para ser percebida.

Ao comparar os gêneros lançados no mercado brasileiro vemos que os lançamentos nacionais de sucesso são predominantemente comédias, tendo os filmes nacionais pouca competitividade frente aos estrangeiros nos gêneros de animação ou ação, por exemplo.

VI.4) Desempenho Financeiro do FSA

Os dados referentes ao desempenho financeiro do FSA são escassos. Dos 8 anos analisados por essa pesquisa, só há divulgação dos resultados de 4 anos, apresentados a seguir.

A Tabela 12 foi elaborada com dados da Ancine de “Retorno de Investimento”. Os dados das diferentes linhas de ação foram agrupados e dispostos por ano.

Tabela 12 – Desembolso do FSA e valores recebidos por suas participações em filmes

Ano	2008	2009	2010	2012
Desembolso do FSA	22.019.174,00	39.926.888,95	24.094.000,00	30.988.405,67
Valor recebido pelo FSA por suas participações em filmes	6.326.024,92	7.759.249,20	7.855.529,00	9.115.015,91

FONTE: Elaboração Própria, com dados do FSA

É previsto nas chamadas públicas que o FSA tenha uma participação no faturamento de bilheteria e de outras fontes em cada projeto de produção do qual participa. Entretanto, como podemos notar pelos dados da tabela 12, essa participação foi menos do que os valores desembolsados. Mesmo com o FSA contando com essa fonte de recursos, é evidente que se trata de uma fonte complementar ao CONDECINE.

Dos 86 lançamentos nos 4 anos em que se tem resultados, apenas 6 títulos deram um retorno positivo ao desembolso do fundo, sendo eles: “Minha Mãe é uma Peça”; “Loucas para Casar”, “De Pernas para o Ar”; “Cilada.com”; “Até que a Sorte nos Separe”; “Apollo Futebol Clube” (que teve nome de lançamento “Vai que dá Certo”). Tratam-se de seis comédias.

Na linha de produção para televisão nenhum dos projetos chegou a 20% de retorno e na linha de comercialização todos os 5 projetos não renderem retorno algum.

Resumidamente, houve algum retorno sobre o investimento (nos termos usados pelos relatórios de gestão do FSA), mas esse não seria suficiente para manter o fundo em funcionamento, que tem sua principal receita ainda da arrecadação do CONDECINE.

CAPITULO V - CONCLUSÕES

Os mecanismos da ANCINE e FSA são um grande avanço quando comparados com as outras tentativas do estado de fomentar o setor e criar uma verdadeira indústria cinematográfica no Brasil, mas, como os dados mostram, é uma política ainda recente. Há uma carência de dados estatísticos e o acompanhamento dos desdobramentos dos investimentos públicos no setor, no que tange: as empresas que recebem esses recursos, majoritariamente produtoras independentes; um mapeamento contínuo dos projetos; acompanhamento do número de profissionais que trabalham nesse ramo por conta dos recursos incentivados. Com dados mais robustos, seria possível também ter uma noção do efeito multiplicador que esses recursos trazem para o mercado.

Antes do FSA o incentivo público ao audiovisual era majoritariamente via renúncia fiscal, que se mostrou insuficiente para fomentar o setor e deixava o Estado alheio às especificidades do audiovisual, assim como a forma com que esses recursos eram de fato investidos.

Na época da Embrafilme o cinema nacional criou grandes marcos, mas seus mecanismos foram alvo de críticas constantes, que vistos retroativamente, fizeram com que a empresa viesse a acabar, deixando um vácuo que veio a ser preenchida pela ANCINE.

Há lacunas de discricionariedade no processo de seleção de projetos que levantam questões sobre a isonomia dos proponentes frente a chance de terem seus projetos contemplados pelos recursos do fundo, principalmente se considerarmos as políticas públicas anteriores à ANCINE. Hoje, há uma preocupação em evitar que as decisões de investimento sejam guiadas por favoritismo, ou influência, entretanto, mesmo frente à subjetividade que é inerente à atividade artística, ainda é possível identificar que essas práticas persistem. Até porque há agentes privados hoje que são os mesmos de décadas atrás. A mudança de postura e mentalidade proposta pelo Estado leva tempo para de fato se espalhar e sedimentar como novas práticas de mercado.

O meio audiovisual se mostra um mercado ainda incipiente, tanto para os profissionais que nele trabalham como para as empresas que nele atuam. Hoje, é formado por produtoras e agentes tradicionais com vínculos e influências que datam de outras épocas, produtoras que só conseguem atuar no mercado por meio de editais ou por meio de leis de incentivo, profissionais que não por escolha só atuam como *freelances* (já que as diversas profissões desse setor não são

regulamentadas), produtoras que atuam em atividades paralelas como publicidade e produção de eventos, já que o mercado de produções independentes para cinema e televisão não oferece posições para essas empresas se inserirem

Hoje há uma disputa entre os agentes de mercado pelos recursos públicos do FSA. Para que um desses agentes alcancem esses recursos é necessário passar por um processo criterioso de seleção, no qual são investidos recursos financeiros, de pessoal e de tempo. Mas no final desse processo, que tem como objetivo final uma obra audiovisual, os critérios de avaliação da Ancine e do FSA são praticamente inexistentes. O responsável por avaliar se o produto é bom ou ruim é o próprio mercado, entretanto, o FSA não leva em consideração essa avaliação do mercado para contemplar novamente aquele agente que já foi contemplado uma vez. Ou seja, não há um comprometimento aparente com o desempenho comercial das obras, que em última análise, é o responsável por um setor autossuficiente e independente de fomento. Essa observação é aplicável tanto às produtoras estreantes como às produtoras já posicionadas no mercado.

Nesse âmbito comercial, a construção de marcas e franquias com as quais os públicos se identifiquem é uma ferramenta útil. No mercado norte americano, por exemplo, há uma identificação do público com os estúdios, como Pixar, Disney, ou Marvel. As obras dessas fontes já criam uma expectativa no público, que sabe o que esperar delas. O mesmo ocorre com franquias de filmes de ação, aventura, comédia, etc. No Brasil, parece não ter havido ainda uma identificação do público com uma marca desse setor, que poderia gerar uma fidelidade e um mercado consumidor constante¹⁵. O que observamos no mercado nacional são lançamentos esporádicos de sucesso, que poucas vezes, chegam a ter uma sequência. Mas nesses casos, a identificação do público parece estar apenas com o artista que aparece no pôster, nunca com o estúdio, produtora, diretor, etc.

Não identificamos um incentivo do FSA para tal conduta ou prática, que seja intensiva na criação de propriedades intelectuais com um escopo perene, que seja recorrente e se renove ao longo dos anos. É possível que para tal objetivo seja necessária uma política que leve em

¹⁵ Um exemplo nacional que mais se aproximaria dessa realidade seria a marca Porta dos Fundos, que tem uma identificação com o público e lança produtos em diferentes formatos e janelas.

consideração os gêneros das obras. A grande parte da produção nacional de sucesso comercial ainda é composta quase que exclusivamente de comédias, com outros gêneros como ação, aventura, terror, ficção, etc., não alcançando o mesmo desempenho.

Percorremos um longo caminho para chegar até a ANCINE e ao FSA, mas as práticas e os conceitos antigos, diferentes das leis, não mudam da noite pro dia. Da mesma forma, o mercado que tais políticas públicas pretendem criar só se construirá de forma gradual, e o acompanhamento disso pela própria ANCINE, pelo Ministério da Cultura e por órgãos de acompanhamento estatístico é essencial para quantificar o crescimento ou não do setor, e se esse crescimento se dá também de maneira endógena ou é apenas uma distorção causada pela crescente influxo de recursos injetados no mercado pelas políticas de fomento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P. S.; BUTCHER, P. *Cinema, Desenvolvimento e Mercado*. Rio de Janeiro: BNDES/Aeroplano, 2003.

AMANCIO, T. Pacto cinema-Estado: os anos Embrafilme. *Alceu*, v.8, n. 15, p. 173-184, Rio de Janeiro, 2007

BARBOSA, W. G. C. *A criação da Ancine e as instituições de cinema no Brasil a partir das legislações que as criaram*. *Dia-Logos*, Rio de Janeiro, n, 7 p. 212-224, 2013

BARRADAS, A., PRADO, L. C. D. *Economia do cinema e do audiovisual: Uma Resenha*. Texto para Discussão 005. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema (ANCINE). *Chamadas públicas encerradas*. Disponível em: <<https://fsa.ancine.gov.br/?q=como-participar/chamadas-publicas/chamadas-publicas-encerradas>>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema (ANCINE). *Mapeamento da TV Paga no Brasil*. 2013. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TvPaga_Publicacao.pdf>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema (ANCINE). *Plano de diretrizes e metas para o audiovisual – O Brasil de todos os olhares para todas as telas*. 2010. Disponível em: <http://www.recam.org/_files/documents/pdm_2013.pdf>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema (ANCINE). *PRODAV – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Audiovisual Brasileiro - Regulamento Geral*. 2014. Disponível em: <<http://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/regulamento-geral-do-prodav/Regulamento%20Geral%20do%20PRODAV%20-%20vers%C3%A3o%2006%2010%202014.pdf>>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema (ANCINE). *Relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA – Exercício de 2015*. Disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20FSA%202015_07-02-17.pdf>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema (ANCINE). *Retorno do investimento*. Disponível em: <<https://fsa.ancine.gov.br/resultados/desempenho/retorno-do-investimento>>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). *Relatório de Gestão FSA 2015*. Disponível em: <<http://fsa.ancine.gov.br/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

BRASIL. *Lei 10.454 de 13 de maio de 2002*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10454.htm>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. *Lei 12.485 de 12 de setembro de 2011*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12485.htm>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. *Lei 13.196 de 1º de dezembro de 2015*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13196.htm>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. *Lei 8.685 de 20 de julho de 1993*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685.htm>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA). *Listagem de filmes brasileiros lançados de 1995 a 2016*. Disponível em: <<https://oca.ancine.gov.br/cinema>>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL. Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA). *Dados gerais de bilheteria 2002 a 2016*. Disponível em: < <https://oca.ancine.gov.br/cinema>>. Acesso em 10 de jul. 2017.

BRASIL.. *Lei 11.437 de 28 de dezembro de 2006*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111437.htm> Acesso em 10 de jul. 2017.

DOYLE, G. *Understanding Media Economics*. London. Sage, 2013.

EARP, F. S. (org). *Pão e circo: fronteiras e perspectivas da economia do entretenimento*. Rio de Janeiro: Palavra e Imagem, 2002.

EARP, F. S.; SROULEVICH, H. *O comportamento do consumidor de produtos culturais e os combos de entretenimento*. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/oldroot/hpp/intranet/pdfs/combos_de_entretenimento.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017

EARP, F. S.; SROULEVICH, H. O Mercado de cinema no Brasil. Políticas culturais: reflexões e ações, p. 182-200, Rio de Janeiro, 2009.

FERREIRA, L. A.; Machado Neto, M. M. *Economia da Cultura - Contribuições para a construção do campo e histórico da gestão de organizações culturais no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

GORGULHO, L. F.; GOLDENSTEIN, M.; ALEXANDRE, P. V. M.; MELLO, G. A. T. *A economia da cultura, o BNDS e o desenvolvimento sustentável*. BNDES Setorial, n. 30, p. 299-355, Rio de Janeiro, 2009

JUSTEN FILHO, M.; JORDÃO, E. F. *A Contratação administrativa destinada ao fomento de atividades provadas de interesse coletivo*. REDAE, Salvador, n. 37 p. 1-22, 2014.

MATTA, J. P. M. Políticas públicas federais de apoio à indústria cinematográfica brasileira: um histórico de ineficácia na distribuição. In. III ENECULT - Terceiro encontro de estudos multidisciplinares em cultura, 3, 2017, Salvador.

MENDONÇA, J. V. S. *Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista*. Revista de Direito, Rio de Janeiro, n. 65 p. 115-176 , 2010.

MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. *A indústria cinematográfica brasileira: uma análise da dinâmica da produção e da concentração industrial*. Revista de Economia, v, 38, n. 1, p. 35-53, Curitiba, 2012

MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. *A indústria cinematográfica brasileira de 1995 a 2012: estrutura de mercado e políticas públicas*. Nova Economia, v, 24, n. 3, p. 1-22, Belo Horizonte, 2014

MOREIRA NETO, D. F. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2014

MORENO, A. *A experiência brasileira no cinema de animação*. Rio de Janeiro: Artenova, 1978.

NATO (National Association of Theatre Owners). *Number of U.S. Cinema Sites*. Washington, DC, 2017. Disponível em < <http://www.natoonline.org/data/us-cinema-sites/>>. Acesso em setembro 2017

OTONNE, G. *O renascimento do cinema brasileiro nos anos 1990*. Alceu, Rio de Janeiro, v.8, n.15, p. 271-296, 2007.

PICARD, R. G. (org). *Media firms: structures, operations, and performance*. 1. ed. London, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 2002.

POTTS, J.; CUNNINGHAM, S. *Four Models of the Creative Industries*, International Journal of Cultural Policy, v. 14, n. 3, p. 233-48, Warwick, 2008.

SEDWICK, J; POKORNY, M. (org). *An Economic History of Film*. 1. ed. Nova York, Routledge, 2005.

SHAPIRO, C. e VARIAN, H. R. *Information Rules: a strategic guide to the network economy*. 1. ed. Massachusetts, Harvard Business School Press, 1999.

SILVEIRA, R. G.; CARVALHO, F. O. *Embrafilme X Boca do Lixo: as relações entre financiamento e liberdade no cinema brasileiro nos anos 70 e 80*. Aurora: revista de arte, mídia e política, v. 8, n. 24, p. 73-93, São Paulo, 2016.

STUCKERT, G. F. L.; LIMA, L. M. *Regulação e fomento do mercado audiovisual VOL. 1*. 1. ed. Rio de Janeiro, ASPAC, 2013

STUCKERT, G. F. L.; SCHNEIDER, B. *Regulação e fomento do mercado audiovisual VOL. 3*. 1. ed. Rio de Janeiro, ASPAC, 2014

VALIATI, L; e FLORISSI, S. *Economia da cultura; Bem-estar econômico e evolução cultural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.