



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Comunicação Social

Alexandre Miguel Assmann

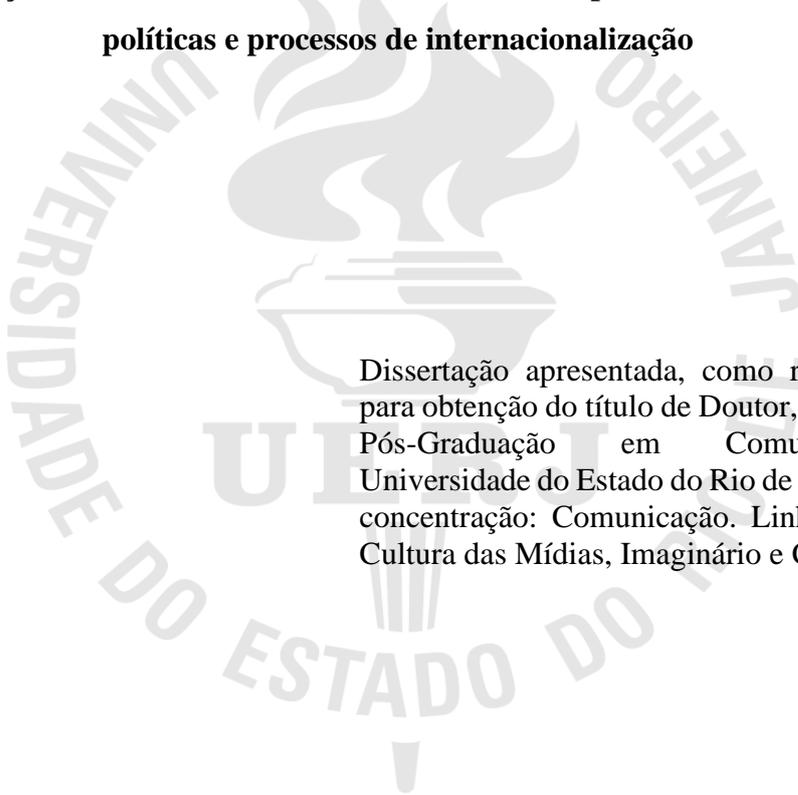
**Transformações na indústria audiovisual brasileira no período Ancine
2003-2018: políticas e processos de internacionalização**

Rio de Janeiro

2020

Alexandre Miguel Assmann

**Transformações na indústria audiovisual brasileira no período Ancine 2003-2018:
políticas e processos de internacionalização**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Comunicação. Linha de Pesquisa: Cultura das Mídias, Imaginário e Cidade.

Orientadora: Prof^a Dr^a Sonia Virginia Moreira

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

A848 Assmann, Alexandre Miguel
Transformações na indústria audiovisual brasileira no período Ancine 2003-
2018: políticas e processos de internacionalização / Alexandre Miguel Assmann.
– 2020.
174 f.

Orientadora: Sonia Virginia Moreira.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Comunicação.

1. Comunicação – Teses. 2. Cinema brasileiro – Teses. 3. Indústria
audiovisual – Teses. I. Moreira, Sonia Virginia. II. Universidade do Estado do
Rio de Janeiro. Faculdade de Comunicação. III. Título.

bs CDU 316.77

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Alexandre Miguel Assmann

**Transformações na indústria audiovisual brasileira no período Ancine 2003-2018:
políticas e processos de internacionalização**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Comunicação. Linha de Pesquisa: Cultura das Mídias, Imaginário e Cidade.

Aprovada em 17 de dezembro de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr^a Sonia Virginia Moreira (Orientador)

Faculdade de Comunicação Social – UERJ

Prof. Dr. Leonardo Gabriel de Maschi

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Hugo Rogelio Suppo

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Rio de Janeiro

2020

DEDICATÓRIA

Ao meu sobrinho e afilhado Matteo, que nasceu enquanto escrevia estas linhas.

A todos aqueles que sofreram neste triste ano de 2020.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Uerj e a todos os funcionários que garantem o funcionamento desta universidade incrível e essencial. Também a todos os professores do programa com quem aprendi muito ao longo de todas as aulas.

A Sonia, pela disposição de me orientar, pelas valiosas contribuições, pela referência, pelo incentivo e pela enorme paciência.

Aos professores Hugo e Leonardo, que se disponibilizaram a participar da banca de qualificação e da defesa, pela gentileza e essenciais contribuições para destino final do trabalho.

Ao Rio de Janeiro, cidade que virou casa durante estes anos de mestrado e que me proporcionou muito aprendizado e vários amigos.

A Gisele, sogra querida, por ter me acolhido tão de repente e me aturado na sua casa durante este triste período de pandemia.

Ao José e à Irma, meus pais amados que sempre estiveram do meu lado, me deram tudo e que agora também são avós do Matteo.

A Alice, mãe do Matteo e minha irmã guerreira, primeira doutora da família.

A essa família recheada de primos e tios, com quem sei que sempre vou contar.

A vó Natália e ao vô Ignacio, que já não posso abraçar. A vó Irma e ao vô Arno que espero abraçar de novo em breve.

E a Marina, minha parceira 100%, que viveu todo esse percurso comigo, desde a ida (e antes) ao Rio de Janeiro, na nossa incursão pelo cinema, durante as tentativas de iniciar o curso de mestrado, ao longo de toda a construção desta pesquisa e em nosso abandono repentino de casa e cidade em razão da pandemia. Ela que encara os problemas e felicidades da vida junto comigo. E faz essa vida ser tão boa.

RESUMO

ASSMANN, Alexandre Miguel. *Transformação na indústria audiovisual brasileira no período Ancine 2003-2018: políticas e processos de internacionalização*. 2020. 174f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

O objetivo desta pesquisa é compreender as transformações na indústria audiovisual brasileira ocorridas durante o período de funcionamento da Agência Nacional do Cinema (Ancine) entre os anos de 2003 e 2018, com foco nos processos e políticas de internacionalização do cinema. Com base na Economia Política da Comunicação e nos estudos da Economia de Mídia, tomando como ponto de partida as ações da Ancine, temos como pressuposto que a economia, as políticas audiovisuais e os fluxos internacionais se desenvolvem através de relações de interdependência e, portanto, podem ser melhor analisados em conjunto. Procuramos assim: analisar o desenvolvimento histórico das políticas para o audiovisual até o ano de 2018; investigar os processos de cooperação e internacionalização do cinema brasileiro liderados pela Ancine durante o período; e identificar as transformações econômicas na indústria audiovisual, tanto no mercado interno quanto na internacionalização de sua produção. Após um período de esvaziamento das políticas audiovisuais no início dos anos 1990, a criação da Agência Nacional do Cinema buscava estabelecer uma nova relação entre Estado e indústria, através da implementação de políticas estruturantes e sustentáveis no longo prazo. Argumentamos que no período de funcionamento da Ancine até 2018, a política para o audiovisual, a despeito de inconstâncias do setor cultural, conseguiu se desenvolver sem grandes rupturas, apesar de permeada por diversas disputas entre os agentes envolvidos. Assim, foram realizados avanços, ainda que com limitações. Mesmo com o crescimento de políticas e programas de fomento direto, a dimensão de internacionalização teve uma importância secundária frente à priorização do mercado interno. De maneira similar à política para o mercado interno, o foco das políticas internacionais privilegiou o elo da produção, tendo menor preocupação com a circulação dos produtos audiovisuais, o que também é observado nas iniciativas de cooperação com países dos espaços latino e ibero-americano. O aumento na produção foi reforçado no período com a inédita integração entre cinema e televisão sob um mesmo conjunto audiovisual. Ainda assim, não ensejou similar aumento na participação de público dos filmes brasileiros totais ou em coprodução internacional, mesmo que tenha ampliado a quantidade de títulos lançados dentro e fora do país. No mercado interno, as grandes *majors* dos Estados Unidos seguem possuindo os melhores resultados de mercado. A distribuição dos filmes brasileiros, porém, passa a ser realizada majoritariamente por empresas nacionais após um período de domínio das empresas estrangeiras. Contudo, este processo se estabeleceu através de uma nova concentração interna entre as distribuidoras nacionais. O setor exibidor apresentou ampliação e descentralização das salas de cinema no território nacional sem, contudo, alterar de forma significativa a concentração nos maiores grupos exibidores. Frente aos novos desafios que se colocam para o futuro, é essencial que sejam discutidas políticas de informação regionais que possam orientar ações de cooperação multilaterais, além de uma necessária discussão regulatória sobre os serviços de vídeo por demanda que se configuram como o próximo vetor de mudanças na indústria audiovisual.

Palavras-chave: Cinema Brasileiro. Agência Nacional do Cinema. Indústria Audiovisual. Coprodução Internacional. Cooperação Regional.

ABSTRACT

ASSMANN, Alexandre Miguel. *Transformations in the brazilian audiovisual industry during the Ancine years (2003-2018): policies and internationalization processes*. 2020. 174f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

The aim of this research is to understand the transformations in the Brazilian audiovisual industry that occurred during the period of operation of the National Cinema Agency (Ancine) between the years 2003 and 2018, focusing on the processes and policies for internationalization of cinema. Based on the Political Economy of Communication and Media Economy studies, taking Ancine's actions as a starting point, we assume that the economy, audiovisual policies and international flows develop through interdependent relations and, therefore, can be better analyzed together. We thus seek to: analyze the historical development of policies for the audiovisual sector until 2018; investigate the processes of cooperation and internationalization of brazilian cinema led by Ancine during the period; and to identify the economic transformations in the audiovisual industry both in the domestic market and in matters of the internationalization of its production. After a period of decrease of audiovisual policies in the early 1990s, the creation of the National Film Agency sought to establish a new relationship between the state and the industry, through the implementation of structural and sustainable policies in the long run. We argue that in Ancine's operating period until 2018, the audiovisual policy, despite the instability in the cultural sector, managed to develop without major disruptions, despite being permeated by several disputes between the agents involved. Thus, advances have been made, albeit with limitations. Even with the growth of policies and programs, the internationalization was a secondary importance dimension compared to the prioritization of the internal market. Similar to the policy for the domestic market, the focus of international policies has favored the production link, having less concern with the circulation of audiovisual products, which is also observed in the cooperation initiatives with countries in the Latin and Ibero-American spaces. The increase in production was reinforced in the period with the unprecedented integration between cinema and television under a unified audiovisual sector. Even so, it did not give rise to a similar increase in the public participation of total brazilian films nor in international co-productions, although it has increased the number of titles released inside and outside the country. In the domestic market, the biggest American studios continue to have the best market results. The distribution of brazilian films, however, is now mostly done by national companies after a period of predominance of foreign companies. However, this process was established through a new internal concentration in distribution. The exhibition saw the expansion and decentralization of movie theaters in the national territory without, however, changing the concentration in the largest exhibiting groups. In the face of new challenges for the future, it is essential to discuss regional information policies that can guide public cooperation policies, in addition to a necessary regulatory discussion on video-on-demand services that are the next vector of changes in the audiovisual industry.

Keywords: Brazilian Cinema. Ancine. Audiovisual Industry. International Coproduction. Regional Cooperation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de Filmes Brasileiros lançados por ano na Retomada (1992-2002)	39
Gráfico 2 - Público total e total contratado por mecanismo de incentivo por filmes lançados em salas de exibição por ano (1995-2002)	40
Gráfico 3 - Público Total e participação de público por ano dos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (1992-2002)	40
Gráfico 4 : Arrecadação por tipo de Condecine	61
Gráfico 5 – Participação do Condecine-Teles nas receitas do FSA	61
Gráfico 6 - Quantidade total de salas de cinema no Brasil (2002-2019)	66
Gráfico 7 – Contribuição brasileira anual à Recam (em reais)	86
Gráfico 8 - Quantidade de recursos captados por projetos brasileiros em cada linha do Ibermedia (2004-2019), em dólares	91
Gráfico 9 - Valores aportados pela Ancine e valores recebidos por projetos brasileiros no programa Ibermedia	92
Gráfico 10 - Valores aportados pela Ancine e valores recebidos por projetos brasileiros no programa Ibermedia por período (1995 – 2018), em dólares	92
Gráfico 11 - Projetos de coprodução selecionados com e sem a Espanha	93
Gráfico 12 - Investimento no Programa Ancine de Incentivo à Qualidade / Prodav 07/Desempenho artístico	104
Gráfico 13 - Investimento Ancine no Programa de Apoio ao Oscar por Ano	105
Gráfico 14 - Apoios concedidos a filmes brasileiros pelo programa de apoio a participação em festivais internacionais por região e por ano	106
Gráfico 15 - Investimento Ancine no Programa de Apoio à participação em festivais internacionais por ano	106
Gráfico 16 - Investimento Ancine no Programa Encontros com o Cinema Brasileiro por ano	107
Gráfico 17 - Investimento Ancine no Programa de Apoio a participação em eventos e rodadas de negócios internacionais por ano	108
Gráfico 18 - Evolução dos valores totais de fomento direto e indireto captados por longas-metragens brasileiros exibidos em salas por ano (1995-2018)	111
Gráfico 19 - Evolução dos valores totais de fomento direto e indireto captados por longas-metragens brasileiros exibidos em salas por período (1995-2018)	112

Gráfico 20 - Valores de mecanismos de fomento direto utilizados por filmes brasileiros lançados em salas de exibição a cada ano (2003-2018)	113
Gráfico 21 - Evolução da utilização dos mecanismos de fomento indireto nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição, por ano (1995 – 2018)	114
Gráfico 22 - Total utilizado por mecanismos de fomento indireto por filmes brasileiros lançados em salas de exibição por período (1995-2018).....	114
Gráfico 23 – Total por período de utilização dos mecanismos de fomento indireto nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (1995-2018).....	115
Gráfico 24 - Valores totais de captação por mecanismo de fomento indireto, por ano (2011 – 2018).....	116
Gráfico 25 - Valores arrecadados e valores de editais e suplementações do Fundo Setorial do Audiovisual por ano (2007-2019).	117
Gráfico 26 – Evolução dos investimentos diretos totais em cada fase da produção, por ano (1995-2018).	119
Gráfico 27 - Participação de cada fase da produção nos investimentos totais em editais, programas, prêmios e linhas de fomento direto por período (1995-2018)	120
Gráfico 28 - Participação de títulos brasileiros lançados em salas de exibição e lançamentos brasileiros e estrangeiros totais por ano (2003-2018).....	123
Gráfico 29 - Participação de títulos brasileiros lançados em salas de exibição por período (1995-2018).....	123
Gráfico 30 - Total de títulos brasileiros lançados em salas de exibição por período.	124
Gráfico 31 - Participação de público dos títulos brasileiros sobre o público total por ano (2002-2018).....	124
Gráfico 32 - Participação de público dos títulos brasileiros sobre o público total por período (1995-2018)	124
Gráfico 33 - Público Total dos filmes nacionais por tipo de distribuidora (Nacional x Internacional x Codistribuição);	126
Gráfico 34 - Participação de renda de distribuidoras nacionais e internacionais nos filmes brasileiros, por período (1995-2018).	127
Gráfico 35 - Média de público por filme dos lançamentos brasileiros em salas, por tipo de distribuidora, por período (1995-2018)	128
Gráfico 36 - Média do número máximo de salas ocupadas por filme brasileiro por tipo de distribuidora, por período (1995-2018).	129

Gráfico 37 – Participação de distribuidores nacionais no público dos filmes brasileiros exibidos por ano (2003-2018)	129
Gráfico 38 - Participação de público por tipo de distribuidora sobre todos os títulos lançados em salas de exibição, por ano (1995-2018).	131
Gráfico 39 - Total de público e participação das distribuidoras nacionais sobre todos os títulos lançados em salas de exibição por período (1995-2018).....	131
Gráfico 40 – Participação de público total em salas de exibição por distribuidora (2003-2018)	132
Gráfico 41 - Público total por distribuidoras selecionadas em cada período (1995-2018).	132
Gráfico 42 - Crescimento no número total de salas de exibição e recorte por região (2003 – 2018).....	134
Gráfico 43 - Evolução da participação de público por faixa de grupos exibidores (2003-2018).	136
Gráfico 44 - Evolução da participação de Público por Faixa de Grupos Exibidores por período (2003-2018)	137
Gráfico 45 - Público Total e Participação de Público por Grupo Exibidor por Período Ancine (5 maiores grupos exibidores).	138
Gráfico 46 - Quantidade total de coproduções e quantidade total de filmes brasileiros lançados em salas de exibição por ano (2003-2018).	140
Gráfico 47 - Número total de coproduções internacionais exibidas no Brasil por período (1995-2018).....	141
Gráfico 48 - Valor total por tipo de financiamento das coproduções lançadas em salas de exibição no período Ancine.....	141
Gráfico 49 - Valor total por tipo de financiamento das coproduções lançadas em salas de exibição no período Ancine (2003-2018).....	142
Gráfico 50 - Número total de coproduções internacionais por região por ano (2003-2018).	142
Gráfico 51 - Total de filmes brasileiros em coprodução internacional lançados no Brasil por região e crescimento entre os períodos (2003-2018).....	143
Gráfico 52 - Número de participações de cada país da Iberoamerica em filmes brasileiros realizados em coprodução (2003-2018).	144
Gráfico 53 - Média de público por filme das coproduções internacionais brasileiras lançadas em salas de exibição x crescimento entre períodos.	146

Gráfico 54 - Média do número de salas ocupadas por filmes brasileiros em coprodução internacional (2003-2018)	146
Gráfico 55 - Quantidade de lançamentos x Público total de filmes brasileiros lançados na Europa por ano (1995-2018).....	149
Gráfico 56 - Quantidade de lançamentos x Público total de filmes brasileiros lançados na Europa por período (1995-2018).	150
Gráfico 57 - Média de público por filme das produções brasileiras majoritárias lançadas na Europa por período (1995-2018).	150

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de digitalização do parque exibidor brasileiro	64
Tabela 2 - Participação de público dos filmes nacionais em países selecionados da Iberoamérica (em porcentagem).	76
Tabela 3 - Acordos Bilaterais de Coprodução ou Cooperação Audiovisual	80
Tabela 4 - Protocolos de cooperação firmados no período Ancine	82
Tabela 5 - Editais bilaterais de Coprodução lançados durante o funcionamento da Ancine (2003-2018).	102
Tabela 6 - Investimentos diretos totais em cada fase da produção, por período (1995-2018)	119
Tabela 7 - Participação do investimento em internacionalização sobre o total de fomento direto por período (1995-2018).	121
Tabela 8 - Investimento total em internacionalização e investimento total direto por período (1995-2018).	121
Tabela 9 – Renda Total e crescimento entre períodos por tipo de distribuição, por período (1995-2018).	127
Tabela 10 - 3 empresas brasileiras com maior participação de público de filmes brasileiros por ano (2003-2018).	130
Tabela 11 - Número de Salas do Parque Exibidor por região e crescimento médio anual entre 2003 e 2018	135
Tabela 12 - Evolução das Salas de Exibição por Faixa Populacional (2011 a 2019).....	135
Tabela 13 - 10 primeiros Grupos Exibidores em Público Por Ano (2011-2018).	138
Tabela 14 - Público total de coproduções internacionais lançadas por período.	145
Tabela 15 - Lista dos 10 filmes brasileiros com maior público na Europa.	151

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Players que atuam no segmento de vídeo por demanda no Brasil.....	67
Figura 2 - Site do Observatório Mercosul Audiovisual – OMA	95
Figura 3 - Site do Observatório Iberoamericano do Audiovisual – Indicadores Estatísticos	97

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
1.1	Sobre as indústrias culturais	21
1.2	Sobre as políticas culturais	27
1.3	A economia política e os estudos culturais: diferenças e diálogos	29
1.4	Fluxos e contrafluxos: produtos culturais na globalização	32
2	UM HISTÓRICO DAS POLÍTICAS AUDIOVISUAIS BRASILEIRAS	37
2.1	O período da "Retomada" (1995-2002): dependência do fomento indireto. ...	37
2.2	O primeiro período Ancine (2003-2010): criação e estruturação	42
2.3	O segundo período Ancine (2011-2018): pleno funcionamento	54
2.4	O fim do período	67
3	OS PROCESSOS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO AUDIOVISUAL	70
3.1	A política para a internacionalização	70
3.2	A centralidade das coproduções internacionais	75
3.3	Os acordos e protocolos de coprodução e cooperação	80
3.4	As iniciativas regionais de cooperação	84
3.4.1	A Recam e o Mercosul Audiovisual	84
3.4.2	A Caaci e o Programa Ibermedia	88
3.4.3	Os bancos de dados regionais	94
3.5	Os programas brasileiros de internacionalização	98
3.5.1	Os editais de coprodução	98
3.5.2	Os programas de exportação.....	103
4	OS INDICADORES ECONÔMICOS DA INDÚSTRIA AUDIOVISUAL	110
4.1	Financiamento do audiovisual	110
4.2	Investimentos diretos priorizados na agenda	117
4.3	Indicadores do mercado	122
4.3.1	Produção	123
4.3.1	Distribuição.....	125
4.3.1	Exibição	133
4.4	Indicadores de internacionalização	139
	CONCLUSÕES E NOTAS SOBRE O FUTURO	153
	REFERÊNCIAS	166

INTRODUÇÃO

A indústria mundial de cinema é caracterizada por fluxos desiguais na circulação dos seus produtos, com a predominância da distribuição de filmes não nacionais em grande parte dos países do mundo e, em especial, na América Latina. Em 2018, nenhum dos países latino-americanos entre os três com as indústrias cinematográficas mais desenvolvidas – Brasil, Argentina e México - teve participação de público dos seus filmes nacionais maior do que 15% (ANCINE, 2020; INCAA, 2020; IMCINE, 2019). Esta disparidade, fruto de uma organização econômica inscrita na globalização, gera impactos na economia e na diminuição da diversidade interna, além de dificultar o acesso das populações à produção de suas próprias representações. Como consequência, o audiovisual acaba marcado pela referência a padrões narrativos estabelecidos pelo poder de produtores e distribuidores estrangeiros, especialmente da maior indústria mundial de cinema – Hollywood - que domina o mercado internacional sobretudo através das chamadas *majors* - os grandes estúdios estadunidenses.

No Brasil, a partir da criação da Agência Nacional de Cinema (Ancine) iniciava-se uma nova fase para a indústria audiovisual brasileira após o esvaziamento das políticas culturais levado a cabo no país no início dos anos 1990. Apesar de uma retomada na produção cinematográfica através de leis que instituíram mecanismos de fomento indireto à cultura, a percepção de esgotamento de um modelo centrado em políticas de renúncia fiscal acabou levando à criação da Ancine na década seguinte. A agência buscava estabelecer uma nova relação entre Estado e indústria, com ações mais abrangentes que contemplassem os diferentes elos da cadeia produtiva. A partir de uma visão ampliada e sistêmica, esperava-se dar novo fôlego e desenvolver uma indústria mais sustentável no longo prazo. Para tal, se valendo do modelo das agências reguladoras, politicamente valorizadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a Ancine nasce contemplando também as áreas de fiscalização e fomento. A agência somava-se à Secretaria do Audiovisual (SAV) e ao Conselho Superior do Cinema, passando a formar o tripé institucional responsável pelo desenvolvimento de políticas e programas.

Passados 19 anos desde a fundação da Ancine com a assinatura da Medida Provisória Nº 2.228-1 de 6 de setembro de 2001, diversas transformações sociais, econômicas e políticas se entrecruzaram com o desenvolvimento do setor audiovisual. Mesmo que exista a percepção da existência de inúmeros avanços, é fundamental compreendermos também as limitações e contradições que se estabeleceram ao longo tempo, de forma a pensar os caminhos futuros para uma indústria vigorosa, representativa, plural e democrática.

Ainda que as ações desenvolvidas tenham como foco o cinema, área que delimitava o escopo inicial de atuação da Ancine, o entendemos como parte de um conjunto mais amplo, audiovisual. Devemos olhar para este conjunto tanto pela circulação dos filmes quanto pela configuração atual do sistema de financiamento do setor no Brasil. As produtoras independentes atuam em diversas frentes, realizando filmes publicitários, filmes de longa-metragem, séries para televisão, para serviços de vídeo por demanda e para outras plataformas, com seus produtos frequentemente exibidos em diversas janelas de exibição. A Ancine também passou a abarcar o audiovisual como um todo sobretudo a partir da Lei nº 12.485, de 2011, a Lei da TV Paga, com a fixação de cotas de tela na televisão por assinatura e a instituição de uma contribuição financeira paga por empresas de telecomunicações através de um tributo específico da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), o Condecine-Teles.

Assim, nosso objetivo é compreender as transformações na indústria audiovisual brasileira ocorridas durante o período de funcionamento da Agência Nacional do Cinema entre os anos de 2003 e 2018, com foco nos processos e políticas de internacionalização do cinema. Tomando como ponto de partida as ações da Ancine, temos como pressuposto que a economia, as políticas audiovisuais e os fluxos internacionais se desenvolvem através de relações de interdependência e, portanto, podem ser melhor analisados em conjunto, de forma a compreendermos estas relações. Procuramos, assim: analisar o desenvolvimento histórico das políticas para o audiovisual até o ano de 2018; investigar os processos de cooperação e internacionalização do cinema brasileiro liderados pela Ancine durante o período; e identificar as transformações econômicas na indústria audiovisual em relação ao mercado interno e à internacionalização de sua produção.

No primeiro capítulo realizamos uma revisão teórica dos principais conceitos e perspectivas que embasam a pesquisa. Definimos a conceituação do que entendemos por indústrias culturais e por políticas culturais, analisamos as perspectivas da Economia Política e dos Estudos Culturais, além de salientar a inserção da produção audiovisual dentro dos fluxos e contrafluxos globais de mídia.

No segundo capítulo analisamos a política audiovisual desenvolvida durante o período Ancine, recapitulando desde seu momento anterior, conhecido como “retomada”, até o ano de 2018, após o fim do mandato de Manoel Rangel como diretor-presidente da agência¹.

¹ Rangel terminou seu mandato na metade de 2017, sendo substituído interinamente por Débora Ivanov até o final daquele ano, mas estendemos a análise até 2018 por dois motivos: porque entendemos que conjunto de

Utilizamos a pesquisa bibliográfica, a análise de documentos, relatórios e regulamentos oficiais da Agência Nacional do Cinema, bem como dados secundários do Observatório do Cinema e Audiovisual (OCA). Neste capítulo buscamos compreender as disputas travadas em torno das políticas culturais em sua relação com os processos de construção da indústria audiovisual brasileira. Entendemos que estas disputas, a visão de política cultural desenvolvida pelos governos e os marcos regulatórios se desenvolvem necessariamente em relação umas com as outras. Portanto, buscamos compreender e situar historicamente o desenvolvimento das políticas públicas brasileiras para o audiovisual, considerando também a relação entre as diversas etapas da cadeia produtiva e suas interfaces com os objetivos e estratégias políticas sob as quais foram desenvolvidas.

No terceiro capítulo investigamos os processos de internacionalização do cinema brasileiro durante o período Ancine, através do mapeamento dos programas de fomento, da análise das principais cooperações regionais desenvolvidas no período e do caso particular das coproduções internacionais, dada sua importância estratégica e a identificação deste formato como central nas políticas de internacionalização. Neste sentido, fazemos a análise dos acordos de cooperação internacional – multilaterais e bilaterais - e os dos processos de construção dos programas regionais. O desenvolvimento deste capítulo nos fez enxergar um escopo preferencial da análise que considera dois espaços socioculturais de cooperação audiovisual: o latino-americano e o ibero-americano.

No quarto capítulo analisamos as mudanças na configuração econômica da indústria audiovisual brasileira no período Ancine através da análise dos dados de: investimentos realizados; financiamento da indústria; indicadores internos de produção, distribuição e exibição; e os indicadores de internacionalização da produção.

Para o levantamento de dados utilizamos como fonte o OCA, da Ancine, e o *Filme B*, um dos mais importantes portais sobre o audiovisual brasileiro e também utilizado pela própria Ancine como fonte - sobretudo para análise do período anterior à criação da agência. Também consultamos os bancos de dados de órgãos nacionais responsáveis pela política audiovisual em países da América Latina como o Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais (INCAA), da Argentina. Além destes, ainda utilizamos o banco de dados dos países europeus - *Lumière* - e o banco estatístico da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o *UIS Statistics*. Também nos valemos da consulta a documentos oficiais de duas

políticas desenvolvidas no período de Rangel ainda tem seus efeitos sentidos em 2018; e por este ser o ano que deveria ter terminado o mandato de Dilma Rousseff, retirada através de processo de impeachment em 2016.

iniciativas regionais de cooperação audiovisual: da Reunião Especializada das Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (Recam), no âmbito do Mercosul; e da Conferência de Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-americanas (Caaci), no âmbito da Ibero-américa.

Sem perder de vista nossos objetivos e referenciais teóricos, é importante salientar que as metodologias de trabalho foram sendo construídas na medida em que a pesquisa foi avançando, na própria interação com o objeto. A partir do aprofundamento sobre nossa temática, foram sendo colocadas novas questões e direcionando os caminhos percorridos. Assim, um afinamento na relação entre as verificações empíricas e o referencial teórico foi uma constante ao longo do trabalho. Guiados pelo objeto de pesquisa, a construção dos capítulos ensejou a adoção de uma divisão histórica em períodos ampliados, motivados por múltiplos aspectos complementares e que também nos orientam na análise e nas conclusões. Como consequência, realizamos uma divisão em 2 períodos históricos, que denominamos como: “Primeiro Período Ancine”, compreendendo os anos entre 2003 e 2010; e “Segundo Período Ancine”, que compreende os anos entre 2011 e 2018. A estes, soma-se de forma complementar um terceiro: a “Retomada”², entre 1995 e 2002, que antecede a implementação da agência, sendo relevante justamente por ter criado os impasses e as possibilidades que permitiram esta criação.

A construção desta divisão analítica se deu em razão de um conjunto de fatores. Em uma visão mais marco, pelas mudanças na direção da política cultural em cada período, que coincidem também com o início da gestão de diferentes presidentes - Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. No âmbito da política audiovisual a divisão se dá também por importantes marcos: 1) os primeiros filmes lançados em salas de exibição através do mecanismo da Lei 8.685/93, a Lei do Audiovisual; 2) o início do funcionamento da Ancine; e 3) a implementação da Lei da TV Paga - e conseqüentemente, uma inédita integração entre cinema e televisão dentro do escopo das políticas audiovisuais. Ainda, em termos econômicos, é partir deste último momento que inicia a incidência do chamado “Condecine-Teles”, uma tarifa específica da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), que faz crescer de maneira muito substancial o orçamento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), impulsionando programas de fomento direto ao audiovisual. Por fim, a nível de internacionalização, no último período se fortalece a

² Em referência a como ficou conhecido pelo setor audiovisual o período após a implementação da Lei do Audiovisual nos anos 1990.

estratégia de coproduções bilaterais, sobretudo com países da América Latina, além de um desenvolvimento “mais latino-americano” nas relações multilaterais dentro do Programa Ibermedia, uma das principais iniciativas de cooperação internacional no audiovisual. A divisão foi adotada a partir da constatação de que estes processos se desenvolveram em relações uns com outros. Com a definição dos períodos ampliados é possível trabalhar na identificação de tendências e também realizar análises comparativas com base em uma quantidade maior de dados. Assim, em nossas conclusões reunimos as principais dinâmicas observadas em cada período, de forma a analisar estas relações.

Entendemos que produção cultural não deve ser medida essencialmente pelos ingressos financeiros, já que os produtos culturais não são simples mercadorias que se vendem sob imperativos comerciais. Contudo, apesar da importância e do sentido mais amplo, o valor da produção cultural é de difícil mensuração, pois não possui uma unidade específica de medição, e muitas das avaliações são interpretativas, de forma que não podem ser postas apenas em termos quantificáveis. Assim, os indicadores econômicos podem ser ferramentas úteis de mensurar o impacto das políticas culturais na economia, mas devemos sempre utilizá-los de forma a estabelecer relações com um conjunto mais amplo de disputas, decisões políticas e processos de transformação social.

É importante, ainda, ao analisarmos os dados coletados sobre produção, circulação e exibição, que levemos em consideração que estes não são definidores, por exemplo, da utilidade da produção de bens culturais e da criação artística. Se as indústrias culturais e midiáticas se caracterizam pela constante da *perenidade dos insucessos* (MIÈGE, 2007), estes insucessos são responsáveis ao mesmo tempo por manter a cadeia produtiva funcionando - com seus trabalhadores ativos - e por gerar inovações estéticas e organizativas. Além disso, como salienta Valiati (2010), as inovações advindas das “ideias” podem gerar mudanças profundas no campo, em artistas e consumidores de várias gerações, para além de seu desempenho comercial imediato. Ainda que possa existir exclusão na comercialização dos produtos culturais, sua produção, de acordo com Valiati, “além de gerar efeitos reais (emprego e renda, por exemplo) fornece um ambiente de acréscimo de bem-estar pela expansão do valor cultural.” (VALIATI, 2010, p.20). O autor defende a Economia da Cultura como método - como “técnica de pensamento”, assim como a ciência econômica - de construir uma ponte entre “o pensamento acadêmico e o mundo da prática” (ibid. p. 20), utilizando os indicadores e dados disponíveis. É preciso, contudo, atentarmos para as possíveis falhas e lacunas nas informações, além de trabalharmos com dados suficientes para serem apontadas tendências e leituras da realidade.

Do levantamento objetivo, precisamos realizar uma leitura crítica dos dados de forma a “coordenar informações sobre a realidade para transformar *informações* em *tecnologia* para operar sobre a realidade” (VALIATI, 2010, p.25).

Em sentido similar, Meleiro e Fonseca (2012) defendem que a Economia da Cultura aplica a economia analítica às artes e às indústrias culturais voltando sua atenção para “a organização econômica do setor cultural, compreendendo a participação de todos os atores envolvidos, como artistas, produtores, consumidores, governos etc.” (MELEIRO E FONSECA, 2012, p.18). Alan Albarran (2004), especificando os métodos e objetos da Economia de Mídia, defende este como um campo de estudo que “envolve a aplicação de teorias, conceitos e princípios econômicos para estudar os aspectos microeconômicos e macroeconômicos das companhias e indústrias de mídia”³ (ALBARRAN, 2004, p.291, tradução nossa). Albarran destaca quatro métodos como os mais comuns de análise nos estudos de economia de mídia: estudos de tendência (*trend studies*), análises financeiras (*financial analysis*), econometria (*econometrics*) e estudos de caso (*case studies*). Além destes, também cita a análise de políticas regulatórias e estudos históricos, ainda que estes últimos sejam utilizados com menos frequência. Nos interessa, a partir da análise dos dados que coletamos, compreender sobretudo o desenvolvimento histórico da indústria audiovisual brasileira, identificando tendências em relação à produção e circulação de produtos audiovisuais, que também nos dão indícios de priorizações na agenda política, já que trabalhamos com recursos escassos. Portanto, o método de análise de tendências – “comparar e contrastar dados durante um período de tempo”⁴ (ALBARRAN, 2004, p.296, tradução nossa) - nos parece particularmente adequado, sempre colocando estes dados em uma perspectiva histórica.. Buscamos compreender as tendências como inseridas dentro de disputas políticas e no marco da instituição das políticas públicas que impactam a indústria audiovisual. Albarran também descreve quatro grandes forças que direcionam as mudanças nas indústrias de mídia: tecnologia, regulação, globalização e desenvolvimentos socioculturais (ALBARRAN, 2004; 2010). Estas quatro grandes forças precisam ser levadas em consideração para compreender as transformações na indústria audiovisual no Brasil e suas estratégias de internacionalização. A metodologia da Economia de Mídia será utilizada, portanto, como forma de compreender as relações estabelecidas na indústria audiovisual. Conforme Albarran:

³ O texto em língua estrangeira é: “[...] involves the application of economic theories, concepts, and principles to study the macroeconomic and microeconomic aspects of mass media companies and industries.

⁴O texto em língua estrangeira é: “[...] compare and contrast data over a time series”.

A nível teórico, a economia de mídia complementa a teoria da comunicação de massa através da adição de importantes dimensões da estrutura, conduta e performance de grupos e indústrias de mídia; a interação de economia, políticas e regulação; e o comportamento e preferência das audiências.⁵ (Albarran, 2004, p.303, tradução nossa)

Mas de que forma podemos avaliar criticamente os dados para compreender os processos de transformação social? Não empreendemos uma análise textual própria dos conteúdos, mas dos processos de transformação na produção, que acontecem na relação entre a formulação de políticas públicas e suas implicações na economia do audiovisual. Como *produção* entendemos, com base na definição proposta por David Hesmondhalgh (2010), todo o processo que envolve a fase anterior ao consumo e fruição pelas audiências, envolvendo as etapas de criação, reprodução e circulação. Em termos do setor audiovisual, estamos falando de produção, distribuição e exibição.

Com base teórica na Economia Política da Comunicação e seus questionamentos centrais sobre a circulação e poder nas indústrias culturais, entendemos que é preciso uma análise que incorpore os aspectos econômicos, políticos e culturais. Assim nos propomos a analisar nosso objeto sob a perspectiva industrial, buscando compreender, a “relação entre cinema e indústria em termos de produção, distribuição e exibição” (MELEIRO, 2007, p.7). Entendemos, assim como destaca Meleiro (2007), que as indústrias nacionais estão inseridas no contexto da “complexa estrutura capitalista mundial, partindo do pressuposto de que os aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais são interdependentes” (MELEIRO, 2007, P.8). Por isso, buscamos analisar conjuntamente as políticas internas e os processos de internacionalização do audiovisual, que são constituintes de um mesmo conjunto desta indústria.

⁵ O texto em língua estrangeira é: “At a theoretical level, media economics complements existing mass communication theory by adding important dimensions regarding the structure, conduct, and performance of media firms and industries; the interplay of economics, policy, and regulation; and audience behaviors and preferences.”

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Sobre as indústrias culturais

Para compreendermos a configuração de uma política audiovisual, suas disputas e estratégias, precisamos, de início, definir mais claramente e sobre o que estamos falando e a partir de que perspectiva. Ainda que o desenvolvimento e reconhecimento como importante atividade produtiva tenha se dado sobretudo em períodos recentes no Brasil, entendemos que a produção audiovisual se configura como uma indústria, pelo seu potencial de fazer circular produtos de mídia e o crescente número de empresas e trabalhadores envolvidos na atividade. Como tal, a indústria audiovisual pertence a um conjunto maior de indústrias culturais.

Para uma definição de “indústrias culturais”, recorreremos à síntese feita por David Hesmondhalgh (2012). Para o pesquisador do campo das indústrias culturais e de mídia da Universidade de Leeds (GB), se pensarmos no termo *cultura* de maneira muito ampla, conforme trabalham algumas abordagens antropológicas como a de Raymond Williams, em que a cultura seria “toda uma maneira de vida”⁶ (WILLIAMS APUD HESMONDHALGH, 2012, p.16, tradução nossa), poderíamos considerar todas as indústrias como “culturais”, já que a produção e consumo de bens de qualquer espécie têm impacto sobre nossas vidas e são em sua grande maioria produzidas de maneira industrial. Assim, a ideia de indústrias culturais tende a ser mais restrita, baseando-se na ideia que a cultura é primordialmente um sistema de significação. Portanto, para Hesmondhalgh, as indústrias culturais seriam aquelas que estão diretamente envolvidas na produção de significação social e nas quais esta produção de significação seria o objetivo primordial. Toda a produção de bens e experiências gera significados, mas as indústrias culturais seriam aquelas que “lidam primordialmente com a produção e circulação industrial de textos” (HESMONDHALGH, 2012, p. 16, tradução nossa)⁷. O autor chama de *textos* a definição coletiva das variadas maneiras de produção cultural que assumem formas de conteúdo.

Hesmondhalgh ainda salienta que, ao pensarmos no papel desempenhado pelas indústrias culturais, todas as respostas dizem respeito ao seu atual ou potencial *poder*. Ao se perguntar “por que as indústrias culturais importam”⁸ (HESMONDHALGH, 2012, p.4, tradução nossa), responde que esta importância está relacionada a 3 questões fundamentais: as

⁶ O texto em língua estrangeira é: “whole way of life”

⁷ O texto em língua estrangeira é: “they deal primarily with the industrial production and circulation of texts.”.

⁸ O texto em língua estrangeira é: “why do the cultural industries matter”.

indústrias culturais produzem e fazem circular *textos*; as indústrias culturais gerenciam criatividade e conhecimento; e as indústrias culturais são agentes de mudança econômica, social e cultural.

Hesmondhalgh define algumas indústrias culturais que chama de “indústrias culturais centrais”⁹ (ibid., p.17), as principais indústrias de produção e circulação de textos. Entre elas, a indústria cinematográfica é a categoria que engloba a distribuição de filmes em todos os seus diferentes formatos. Ainda fazem parte: a indústria de transmissão, indústria de música, impressão e publicação eletrônica, jogos de computador e vídeo games, publicidade, *marketing* e relações públicas e *web design* (ibid., p.17). Ainda que cada uma das indústrias culturais tenha dinâmicas próprias de funcionamento e distribuição, o autor salienta que essas indústrias interagem umas com as outras de maneiras complexas, sobretudo porque competem entre si pelos mesmos recursos, e é por esse motivo que são consideradas como um conjunto de “indústrias culturais”. Evocando Garnham, Hesmondhalgh destaca que esses principais recursos são:

a) uma quantidade limitada de renda de consumo disponível; b) uma quantidade limitada de receitas de publicidade; c) uma quantidade limitada de tempo de consumo. D) trabalho técnico e criativo qualificado. (GARNHAM APUD HESMONDHALGH, 2012, p.17, tradução nossa)¹⁰

Além das indústrias culturais centrais, existem também indústrias periféricas. Estas, ainda que também tenham como fator primordial a circulação de textos, não conseguem alcançar um número tão elevado de pessoas, possuindo um menor impacto social e cultural, ainda que não deixem de ter sua importância. A grande diferença para isso é o fato de sua distribuição estar baseada em um modelo não industrial ou semi-industrial (Hesmondhalgh, 2012, p.18), como é o caso do teatro e das artes plásticas.

Ao invés de se referir ao termo “indústria cultural”, no singular, como definido inicialmente pelos teóricos da Escola de Frankfurt, Hesmondhalgh se refere às “indústrias culturais”, no plural, evidenciando que os arranjos de cada setor destas indústrias se articulam de diferentes maneiras. Para o autor, esta conversão do termo, realizado na apropriação do conceito pela escola sociológica francesa, seria preferível pelo fato de a definição no singular sugerir um “campo unificado” (Hesmondhalgh, 2012, p.24), onde as diferentes formas de produção cultural seguiriam a mesma lógica. Trabalhando no plural, se privilegia a

⁹ O texto em língua estrangeira é: “core cultural industries”

¹⁰ O texto em língua estrangeira é: “a) A limited pool of disposable consumer income. b) A limited pool of advertising revenue. C) A limited amount of consumption time. D) Skilled creative and technical labour.”

complexidade dos fenômenos e das lógicas de cada setor nas indústrias culturais. Como resume Santos (2019):

“O conceito no singular – Indústria Cultural – refere-se à expansão da lógica do capital para os setores de produção cultural e da comunicação, que invade o conjunto de suas atividades; o termo no plural – indústrias culturais - é concernente às dinâmicas específicas de cada setor, onde o grau de difusão das tecnologias e de subsunção do trabalho pode se diferenciar, tanto quanto o tipo concorrencial presente em cada mercado e a capacidade de resistência dos sujeitos sociais aí atuantes.” (SANTOS, 2019, p.100)

Assim, ainda que o conceito de indústria cultural possa ser utilizado para uma análise mais ampla, o termo no plural nos parece, aqui, mais profícuo para a compreensão das dinâmicas específicas do setor audiovisual.

De acordo com Bernard Miège (2007), apenas no final dos anos 1970, com a corrente crítica da Economia Política da Comunicação, as teorias das indústrias culturais passam a aceitar, tardiamente, as influências das ciências econômicas. Especialmente a partir dos anos 1990 é que outras correntes teóricas das ciências econômicas passam a tratar das questões da informação e da comunicação. Mas a principal crítica de Miège recai sobre o fato de estas teorias não fazerem um tratamento particular da informação-comunicação, e assim não conseguindo dar conta de suas especificidades, apenas integrando a comunicação às suas próprias diligências. Isso explica-se principalmente pela centralidade dada à economia e à tecnologia como determinantes do desenvolvimento, em detrimento de fatores sociais (políticos, culturais, simbólicos, interações sociais), nestas teorias que buscavam explicar o surgimento de uma "nova economia" (MIEGE, 2007, p.43). Ao fazer esta recapitulação das teorias das indústrias culturais, Miège nos lembra que os fenômenos de informação-comunicação são muito dependentes das estratégias e decisões da esfera econômica, mas alerta que esta relação não é fruto de casualidades ou acidentes, mas resultado de intencionalidades que perpassam as demais dimensões sociais.

Assim, Miège propõe o estudo das indústrias culturais e mediáticas (ICM), através de uma abordagem “sócio-econômica”, explicando que este objeto deve ser considerado a partir de um triplo ponto de vista: 1) elas incluem as "indústrias do conteúdo" (microinformática em rede, telefonia móvel aprimorada 2G e 3G, audiovisual acessível em múltiplos suportes), que conformam os principais *neo-serviços industriais*, estando no coração das reestruturações econômicas contemporâneas (MIEGE, 2007, p.43); 2) apesar das diferenças sócio-simbólicas entre o cultural e o informacional, certos traços tendem a aproximá-los, particularmente as condições de produção, distribuição e exploração; e 3) o processo de industrialização não deve

ser confundido como sendo apenas de comercialização (o implica mas o excede), no seu sentido metafórico (artístico) ou simplesmente pelo acesso a novos meios técnicos - o que está na base de sua formação é o fenômeno de reprodutibilidade a partir de uma criação original (cópia zero), que inclusive não mais necessita estar registrada em algum meio material.

Levando em consideração estas três características para compreender as ICM's, Miège define alguns grandes traços que caracterizariam as indústrias culturais e mediáticas. Entre elas, uma das “originalidades persistentes” é aquilo que chama de *perenidade dos insucessos*: as indústrias culturais e mediáticas são caracterizadas mais pelos produtos *não vendidos* que pelos vendidos, fazendo com que os produtos culturais tenham seu valor econômico calculado por um catálogo e não por produções específicas. Como forma de contornar riscos, as indústrias culturais e mediáticas funcionam, portanto, através da lógica de *portfólio de atividades*. Os produtos culturais e de informação transformam o valor de uso em um valor de troca que se realiza nos mercados, e aí está sua maior dificuldade, já que existe essa perenidade dos insucessos. Este seria um traço estrutural e original das indústrias culturais, justificando um tratamento à parte de outros setores. Podemos pensar desta maneira tanto em relação aos produtos culturais próprios de um “modelo de *flot*” (televisão, rádio) quanto de um “modelo editorial” (livros, discos, cinema) (MIÈGE, 2007, p.47). Os modelos, claro, apresentam-se similares a *tipos ideais*, com os produtos não pertencendo necessariamente a um ou outro de forma exclusiva.

Sobre estes dois modelos, Miège destaca que suas lógicas intervêm ao longo de toda a produção-difusão dos produtos, afetando desde a concepção até o consumo, reforçando, portanto, que o funcionamento das indústrias culturais é tanto sócio-econômica quanto sócio-simbólica. O critério de distinção entre os modelos *editorial* e *de flot* não é a materialidade ou a imaterialidade do produto, mas principalmente seu modo de exploração. Há, assim, uma manifesta racionalização e industrialização da fase de concepção, já incluindo as limitações e formas de impulsionar a distribuição na fase inicial de desenvolvimento dos produtos culturais.

Conforme descreve Jeffrey Ulin (2013), que analisa o sistema de distribuição cinematográfica estadunidense, os grandes estúdios cinematográficos são definidos pelo seu sistema de “range of products” (ULIN, 2013, p.18), de maneira similar ao sistema de portfólio de atividades teorizado por Miège. Os estúdios são mais fortes quanto maior for seu potencial de gerenciar e distribuir um grande catálogo de produções, que se subdividem por tamanho de orçamento, gênero cinematográfico, plataforma de distribuição (cinema, TV, online), público-alvo (infantil, infanto-juvenil, adulto, de nicho) ou formato (animação, live-action) (ibid., p.18-

23). Assim, o investimento nas produções, quando baseados nestas categorias, tende a otimizar o controle dos estúdios sobre o retorno financeiro. Mas, considerando que as produções culturais são tomadas como de alto risco, tende-se também a ampliar a expectativa de lucro por produto, como forma de compensar os “fracassos”.

Miège (2007) ainda identifica que em todas as indústrias culturais coexistem o oligopólio e o “formigueiro”: um pequeno número controlando a difusão e uma multidão de pequenos produtores que assumem os riscos artísticos e que são responsáveis por grande parte das inovações. Se, por um lado, o “formigueiro” não foi reduzido, o oligopólio por vezes passa a ser duopólio ou monopólio, e a se internacionalizar. Essa característica é essencial e também marca profundamente as indústrias culturais. Poderíamos pensar no predomínio de editoras europeias na farta produção literária argentina (CANCLINI, 2008) ou na presença das grandes distribuidoras americanas no mercado audiovisual brasileiro. Assim, para Miège (2007), os riscos econômicos da atividade acabam repassados aos pequenos prestadores, responsáveis pela inovação artística, estabelecendo-se um não-salário dos trabalhadores, além do impulsionamento de um gerenciamento fino das produções, com o avanço no desenvolvimento de técnicas de marketing e gestão. Os assalariados ainda existem na imprensa cotidiana, em editoras e produtoras cinematográficas, mas mesmo nelas existem em maior número trabalhadores remunerados como *freelancers* ou via distribuição de *copyrights*. Isso gera uma força de trabalho flexível, adaptável às situações, exigências e demandas, mas também precarizada. Para Miège (2007), esta configuração não é residual, mas permanente, que faz parte da própria estrutura das indústrias culturais e mediáticas.

Como observamos, as transformações nas indústrias culturais também geram novas configurações no âmbito do trabalho. Uma característica marcante e que influencia tanto os arranjos institucionais quanto a relação dos trabalhadores com suas atividades, é a ascensão da ideia de “criatividade”, associada às transformações teóricas nas indústrias culturais com o surgimento dos conceitos de “indústria criativa” e “economia criativa” a partir dos anos 90, baseadas em sistemas de valores formados neste novo cenário e que Hesmondhalgh e Baker (2011) chamam de *fetichização da criatividade*. Conforme os autores:

[..] no despertar da celebração gestonária e econômica da criatividade, agentes políticos nos anos 1990 começaram a preferir a formulação *indústrias criativas* e novas definições que incluam atividades tão heterogêneas quanto arquitetura e

antiguidades, filmes e design de moda. (HESMONDHALGH e BAKER, 2011, p.4, tradução nossa)¹¹

Em seus estudos fundadores sobre o desenvolvimento da indústria cultural, Adorno e Horkheimer criticavam a transformação da cultura e das artes sob uma lógica capitalista, realizando uma oposição entre o que seria o domínio do artístico e a indústria cultural – lugar da “padronização e produção em série” (ADORNO e HORKHEIMER, 1985, p.114), onde “produtos mecanicamente diferenciados acabam por se revelar sempre como a mesma coisa” (ibid., p.116). Estas críticas à lógica industrial da produção de cultura definiam o capitalismo da época como de distanciamento, portanto, entre trabalho e atividade intelectual, de indústria e arte. Ao pensarmos nas mudanças do capitalismo contemporâneo, a ascensão do trabalho intelectual frente ao trabalho mecanizado se dá sob a necessidade justamente do uso da criatividade, inclusive durante o tempo de lazer, mas utilizado na função de possibilitar uma maior produtividade do próprio trabalho. E para esta mudança acontecer foi necessária a recuperação do valor do intelecto. Enquanto no processo de produção predominantemente mecanizado observado por Adorno e Horkheimer “o cinema e o rádio não precisam mais se apresentar como arte” (op. cit., p.114), as indústrias culturais hoje, ao contrário, passariam por uma “intelectualização geral dos processos de trabalho” (BOLAÑO, 2011, p.368) e baseiam-se essencialmente em revestir a indústria de um caráter artístico, criativo e inovador.

Nesse contexto, o surgimento da conceituação de *indústrias criativas* ou seu correspondente econômico de *economias criativas* ganha destaque, em especial a partir da incorporação pelo governo britânico liderado pelo primeiro-ministro trabalhista Tony Blair (1997-2007) à sua agenda política e econômica. Diversos autores salientam o surgimento do conceito na Austrália no início da década de 1990, quando o então primeiro-ministro deste país lança a política intitulada “Creative Nation”. Esta seria a primeira vez que a definição é articulada como parte de uma política pública, mas o debate sobre estes conceitos se desenvolve sobretudo a partir da experiência britânica (MACHADO, 2009; BOLAÑO, 2011; FAUSTINO, 2017; DE MARCHI, 2014).

Associada à esta mudança de paradigma, estava a expansão da delimitação das indústrias criativas para além do escopo das indústrias culturais, englobando novos setores em um amplo conjunto: publicidade, arquitetura, mercado de artes e antiguidades, artesanato, design, design de moda, cinema, software, softwares interativos para lazer, música, artes

¹¹ O texto em língua estrangeira é: [...] in the wake of economics and management’s celebration of creativity, policy-makers in the 1990s began to prefer the formulation *creative industries* and new definitions that included such heterogeneous activities as architecture and antiques, designer fashion and film.

performáticas, indústria editorial, rádio, TV, museus, galerias e as atividades relacionadas às tradições culturais. Para Machado (2009),

Pode-se dizer que a tendência em substituir o termo indústria cultural (..) parece apontar para duas preocupações por parte dos adeptos dessas categorias: 1. afastar a dimensão negativa e crítica encerrada no conceito analítico de indústria cultural, tal como desenvolvido pela Escola de Frankfurt; 2. a necessidade de encontrar uma denominação que dê conta de uma série de atividades não contempladas pelo conceito de indústria cultural. (MACHADO, 2009, p.2)

De acordo com Faustino (2017), o fato de a ideia de indústrias criativas terem surgido sobretudo do ambiente político, e não acadêmico, fez gerar uma confusão conceitual, além de contraposição na crítica acadêmica. Bolaño (2011) analisa que “a defesa do conceito de indústrias criativas está vinculada, na Inglaterra, à intenção de explorar vantagens comparativas para melhor posicionar-se no atual trânsito da hegemonia, pressupondo a desindustrialização” (BOLAÑO, 2011, p.368). Defendendo a perspectiva da Economia Política da Comunicação, critica o conceito de indústrias criativas por seu caráter *economicista*, que desconsideraria a dimensão simbólica em favorecimento do potencial econômico.

1.2 Sobre as políticas culturais

Lia Calabre (2011) usa o conceito mais amplo de políticas públicas como as “decisões ordenadoras da ação do Estado sobre uma determinada área, que normatizam procedimentos, envolvem diferentes agentes em todo seu processo de elaboração e implementação e que para sua efetivação envolvem alocação de recursos humanos e financeiros” (CALABRE, 2011, p.324). No caso das políticas setoriais, destaca que as políticas dependem do entendimento sobre cultura sob a qual se opera, sintetizando 3 visões distintas: cultura como *civilização*; cultura como *conjunto de saberes e fazeres* de uma população; e cultura como *mercado* (ibid., 2011). O primeiro operaria a partir da lógica de disseminação do conhecimento, letramento e manifestações artísticas eruditas. Calabre utiliza, para se referir a esta lógica, a expressão esclarecedora “levar cultura para o povo” (ibid., 2011, p.325) como a função estabelecida nesta perspectiva, que desconsideraria o que é produzido culturalmente pelas camadas populares. Já no segundo, se buscaria trabalhar com a pluralidade, de forma a fortalecer a diversidade cultural. A cultura sob a ótica de mercado, por sua vez, resultaria em uma ausência do Estado nas decisões. Citando os estudos de Eduardo Nivón Bolán, Calabre ainda salienta que a política cultural “é mais que a soma de políticas setoriais” (ibid., p.326), pois se constitui através da articulação “de todos os agentes que intervêm no campo cultural” (ibid, p.326).

Alexandre Barbalho (2011), analisando o histórico das políticas culturais na América Latina, chama atenção para o fato de que a palavra “política”, em português, engloba duas significações distintas dos termos *policy* e *politics*, em inglês. Barbalho propõe a utilização dos termos tomando em conta que a definição de *policy* se referiria ao aspecto material e técnico que forma o conteúdo de decisões políticas. Já o termo *politics* teria mais relação com as disputas por poder que são estabelecidas pelos diferentes agentes. Assim, propõe a terminologia *política cultural* para o primeiro caso (cultural policy) e políticas de cultura para o segundo caso (cultural politics). As políticas de cultura seriam então as “disputas de poder em torno dos valores culturais ou simbólicos que acontecem entre os mais diversos estratos e classes que constituem a sociedade” (BARBALHO, 2011, p.26), tratando do “confronto de ideias, das disputas institucionais e das relações de poder na produção, circulação/ distribuição e recepção/consumo de bens e significados simbólicos” (ibid., p.26). A política cultural, por sua vez, “diz respeito ao universo das políticas públicas voltadas para a cultura implementadas por um Governo” (ibid., p.25). Em um resumo, “se a policy é da ordem material, a politics é processual” (ibid., p.25). Apesar desta diferenciação, contudo, Barbalho salienta a interdependência entre estas dimensões.

Guillermo Mastrini (2014) salienta que historicizar as políticas culturais é compreender também os conflitos e as disputas de poder que se desenvolvem na sociedade. Além disso, as análises de políticas culturais evidenciam decisões políticas que se baseiam também na hierarquização de necessidades:

Na base da política cultural está a decisão de hierarquizar necessidades, de seleccionar quais necessidades (tanto de produtores como de consumidores) atender a partir de recursos limitados. Tarefa particularmente arriscada, se consideramos que as necessidades culturais podem ser muito mais subjetivas que outras necessidades materiais. Mas, além disso, através das políticas culturais se promovem valores e estéticas e se descartam outros. (MASTRINI, 2014, p.17, tradução nossa)¹²

Assim, ao analisarmos quais políticas foram implementadas em um determinado período, podemos identificar também o que não foi selecionado como prioridade dentro de uma agenda, já que esta hierarquização é necessária dentro de disputas por recursos, como também já vimos nas considerações de Hemondhalgh (2012).

¹² O texto em língua estrangeira é: “En la base de la política cultural está la decisión de jerarquizar necesidades, de seleccionar qué necesidades (tanto de productores como de consumidores) atender a partir de recursos limitados. Tarea particularmente arriesgada, si consideramos que las necesidades culturales pueden ser mucho más subjetivas que otras necesidades materiales. Pero además a través de las políticas culturales se promocionan valores y estéticas y se descartan otros.”

Para Canclini (2001), além do conjunto de intervenções do Estado, de instituições e grupos organizados dentro de uma nação, é preciso pensar as políticas culturais levando em conta o caráter transnacional dos processos simbólicos e materiais:

Mas esta maneira de caracterizar o âmbito das políticas culturais necessita ser ampliada tendo em conta o caráter transnacional dos processos simbólicos e materiais na atualidade. Não pode haver políticas somente nacionais em um tempo onde os maiores investimentos em cultura e os fluxos comunicacionais mais influentes, ou seja, as indústrias culturais, atravessam fronteiras, nos agrupam e conectam de forma globalizada, ou ao menos por regiões geoculturais e linguísticas. (CANCLINI, 2001, p.65, tradução nossa)¹³

De maneira semelhante, Barbalho (2005), discutindo a conceituação de política cultural, também entende que é essencial levar em conta a interação crítica entre políticas e as indústrias culturais. Estas indústrias se estabelecem em relações com estruturas e disputas não apenas nacionais, mas também transacionais. Barbalho assim questiona: "como é possível pensar em uma política cultural alheia à cultura mundializada que flui pelos canais midiáticos?" (BARBALHO, 2005, p.39). Portanto, precisamos levar em conta estes fluxos e as iniciativas regionais para compreender as políticas culturais de maneira mais abrangente.

1.3 A economia política e os estudos culturais: diferenças e diálogos

Os aportes teóricos da Economia Política da Comunicação (EPC) geralmente tratam das formas de organização econômica e política das indústrias culturais, analisando em especial as formas de dominação e exploração em uma perspectiva crítica. Já os Estudos Culturais (EC) têm tradicionalmente focado seus esforços nos processos de *mediação*, conceito definido pioneiramente por Jesús Martín-Barbero (2015). Barbero se colocava simultaneamente contra duas correntes que formaram o paradigma hegemônico de análise da comunicação na América Latina, designados *ideologismo* e *informacionismo*. O primeiro diz respeito ao encontro da semiótica estruturalista com a investigação crítica, que deu origem a análises baseadas sobretudo na onipotência e onipresença dos meios, utilizados como instrumentos de dominação, esvaziando as especificidades e qualquer análise além dos *rastros do dominador*, como caracteriza:

¹³ O texto em língua estrangeira é: "Pero esta manera de caracterizar el ámbito de las políticas culturales necesita ser ampliada teniendo en cuenta el carácter transnacional de los procesos simbólicos y materiales en la actualidad. No puede haber políticas sólo nacionales en un tiempo donde las mayores inversiones en cultura y los flujos comunicacionales más influyentes, o sea las industrias culturales, atraviesan fronteras, nos agrupan y conectan en forma globalizada, o al menos por regiones geoculturales o lingüísticas."

Entre emissores-dominantes e receptores-dominados, nenhuma sedução, nem resistência, só a passividade do consumo e a alienação decifrada na imanência de uma mensagem-texto nunca atravessada por conflitos e contradições, muito menos por lutas” (BARBERO, 2015, p. 279).

O segundo diz respeito a um ideal *cientificista* que, de forma distinta, recorre à utilização de modelos pré-definidos, aparados pelo prestígio das disciplinas matemáticas, proibindo “a problematização de tudo aquilo que não tivesse a correspondência de um método” (ibid. p.279): é a teoria da informação.

Capparelli (2019) busca entender as diferenças e construir aproximações entre as abordagens da Economia Política e dos Estudos Culturais, salientando que ambas possuem perspectivas críticas. Para o autor, em geral os estudos da Economia Política tendem a explicar os fenômenos da industrialização da esfera cultural tendo a produção como ponto de partida, enquanto os Estudos Culturais tendem a compreender os fenômenos a partir do consumo.

Se, de um lado, temos a Economia Política interessada em quem fala — ou em quem pode falar — com base nas relações econômicas, os Estudos Culturais vão se deter nesse campo de negociações de sentidos ou de representações, mediante os quais os grupos subalternos aceitam a liderança moral, ética, intelectual e política. (CAPPARELLI, 2019, p.88-89)

Ainda, para Capparelli, resta-nos “conjuguar essas ferramentas de análise, articulando-a no exame da Comunicação e da Cultura em todas as suas instâncias, ou seja, da produção ao consumo” (op. cit. p.89). Conforme também analisam Santos e Santos (2016), “num rápido resumo desse debate as escolas se dividem pelos seus fins: enquanto a EPC busca entender os sistemas de dominação; os EC tentam entender como a dominação é vivida e poderia ser contestada” (SANTOS E SANTOS, 2016,. p.59).

Capparelli (2019) defende que precisamos atentar para corrigir algumas falhas em ambas as perspectivas: “muitas análises sobre o consumo cultural contentam-se com descrições, sem trazerem explicações. E outros, no campo da Economia Política, explicam sem trazerem evidências” (CAPPARELLI, 2019, p.90). Entendemos que é possível conjugarmos aspectos de ambas as perspectivas, no sentido de que a produção e o consumo são processos interdependentes que, embora realizem-se em momentos diferentes, impactam-se mutuamente. Mas ao pensarmos na produção cultural, devemos levar em conta ela não acontece por fruto de mero acaso e inspiração individual, mas em relações com uma organização industrial, como salienta Hesmondhalgh:

Os produtores de mídia não agem como indivíduos que apenas se sentiram com vontade de fazer um filme, um livro ou uma música. Eles estão organizados em instituições, com procedimentos estabelecidos, hierarquias e valores, incluindo na maioria dos casos o objetivo de gerar lucro – às vezes para acionistas. Estes fatores institucionais de comércio, organização e valores têm sérias implicações para a

produção midiática, mas eles podem ser abordados em um número de diferentes maneiras.¹⁴ (HESMONDHALGH, 2010,p.4)

Hesmondhalgh (2012) chama atenção para o fato de que, apesar de procurar primordialmente entender as mudanças e continuidades das indústrias culturais e não, por exemplo, das mudanças nos *textos* produzidos por estas indústrias culturais, isso não significa um interesse apenas nos sistemas de produção, mas em “como a produção se relaciona à experiência humana da cultura e do conhecimento” (HESMONDHALGH, 2012, p.8, tradução nossa). E é justamente pensando em como a produção industrial se relaciona com a experiência humana que o autor se pergunta “por que as indústrias culturais importam” (ibid., p.4).

A proposta de Hesmondhalgh é compreender fundamentalmente as relações sociais estabelecidas a partir da *produção* nas indústrias culturais. O autor propõe uma categorização que divide a *produção* em três estágios: 1) Criação: onde o produto original é concebido e executado; 2) Reprodução: onde o produto é replicado; 3) Circulação: entrega, marketing e publicitação. Desta forma, o termo “produção” é aplicado por Hesmondhalgh como todo o processo que envolve a fase anterior ao consumo e fruição pelas audiências. Hesmondhalgh (2010), aqui, também problematiza a utilização do termo *distribuição*. Para ele, *distribuição* evocaria a ideia de que a principal questão seria a *entrega* dos produtos, quando, na verdade, diria respeito à informação e persuasão. Por isso, o que comumente se chama de “distribuição” é dividido pelo autor como *reprodução* e *circulação*. Estas duas etapas, contudo, são realizadas pela mesma categoria de empresas no setor audiovisual: as distribuidoras. Jeffrey C. Ulin (2013), analisando o consolidado mercado de distribuição cinematográfica norte-americano, defende que o que define as *majors* não é sua capacidade de produzir produtos audiovisuais, mas sobretudo de distribuí-los em larga escala. Assim, é preciso realizar a análise integrada do que no audiovisual se divide como produção (a criação) e distribuição (reprodução e circulação).

Santos (2019), recuperando as bases do pensamento marxista, que viriam a embasar os estudos fundadores da Escola de Frankfurt, também lembra que:

Marx ao tratar do fenômeno econômico, ao se apropriar de todo aquele instrumental que a ciência recente expunha, quando ele tratava das esferas do processo econômico, da produção, da distribuição e do consumo, apontou a interface intrínseca entre esses três aspectos.” (SANTOS, 2019, p.98)

¹⁴ O texto em língua estrangeira é: “Media producers are not acting as individuals who just happen to feel like making a film, or a book, or a song. They are organized into institutions, with established procedures, hierarchies and values, including in most cases the goal of making a profit – sometimes for shareholders. These institutional factors of commerce, organization and values have serious implications for media production, but they can be approached in a number of different ways.”

Santos (2019) reforça três elementos essenciais do método por Marx: totalidade, historicidade e contradição. Mesmo que analisando um objeto sob orientação de um recorte específico, é preciso contemplar a totalidade fazendo o movimento dialético de ir do micro ao macro, retornar ao micro, colocá-lo dentro de um movimento histórico e compreender dialeticamente as contradições que articulam o local e o global, identificando “pontos de confirmação da lógica mercantil dominante, quanto de pontos de resistência à lógica, até que se tenha uma compreensão mais ampla e profunda do problema” (ibid., p.99).

Analisando o audiovisual sob a ótica da Economia Política da Cultura, Meleiro (2007) destaca que o que mais a distingue frente à outras abordagens da cultura é seu foco na comercialização, levando em consideração “as circunstâncias históricas e estruturais em que os filmes, os recursos, o trabalho e o consumo cultural transformam-se em commodities em seus respectivos territórios” (MELEIRO, 2007, p.6). Assim, um dos principais aspectos relevantes à Economia Política é a questão do poder, que diz respeito à concentração da posse dos meios de produção e da capacidade de influenciar ideologicamente a sociedade, emanando valores culturais.

Embora os Estudos Culturais sejam identificados com iniciativas que versam primordialmente sobre a esfera do consumo e da mediação, Canclini defende, em sentido similar ao da Economia Política da Comunicação, que é preciso se afastar da “da exaltação indiscriminada da *fragmentação* e do *nomadismo*” (CANCLINI, 2015, p.27), sob risco de se afastar das perspectivas macrossociais “necessárias para compreender e intervir nas contradições de um capitalismo que se transnacionaliza de modo cada vez mais concentrado” (ibid., p.27). Canclini, portanto, evoca a centralidade das noções de poder, contradição e de olhar macrossocial, tão caras à Economia Política. Para ele, o espaço *inter* é central, enfatizando a visão relacional dos processos sociais. Ao colocar em chave negativa os modos de interculturalidade - desconexões, desigualdades e diferenças – o autor busca adotar a perspectiva de um pensamento crítico. Mas, para além da crítica, Canclini defende que é preciso construir e se adotar uma postura propositiva, como forma de “participar da mobilização de recursos interculturais para construir alternativas” (CANCLINI, 2015, p.31).

1.4 Fluxos e contrafluxos: produtos culturais na globalização

Tendo como base os estudos de Manuel Castells, para quem a vida contemporânea está dominada por fluxos em um mundo cada vez mais organizado em rede, Thussu (2007) identifica

o que chama de *fluxos de mídia* como divididos em três grandes categorias: globais, transnacionais e geoculturais. Estas categorias fazem parte de dois tipos de fluxo que o autor denomina “fluxos dominantes”, emanados do norte global - em grande parte dos Estados Unidos - e “fluxos subalternos”, originados de territórios antes considerados “periferias” das indústrias globais de mídia.

Os fluxos globais são os *fluxos dominantes*, que incluem a mídia ocidental liderada pelos Estados Unidos em suas diversas formas – “informacional, infoentretenimento e entretenimento”¹⁵ (THUSSU, 2007, p.11, tradução nossa). Estes fluxos se caracterizam por serem globais em alcance e influência, atingindo o mundo todo – se não em seus idiomas originais, traduzidos para idiomas locais. É certamente o caso da indústria de cinema dos Estados Unidos, a maior no número de espectadores em grande parte dos países do mundo. Os fluxos transnacionais e geo-culturais são definidos por Thussu como *contra-fluxos* ou *fluxos subalternos*. Os transnacionais são aqueles fluxos que, embora não tenham o poder econômico e de influência dos fluxos dominantes, são também internacionais: possuem forte presença regional mas são direcionados também à audiências além da sua circulação primordial. Já os fluxos geo-culturais são aqueles direcionados à uma audiência linguística ou cultural específica, e também, com frequência, a populações diaspóricas. Thussu (op. cit., p.12) cria um quadro exemplificando os fluxos midiáticos dominantes e subalternos que nos ajuda a compreender as tipificações. Entre os fluxos globais: Hollywood, MTV, Disney, CNN, Discovery, BBC, ESPN, Google, CNBC, Wall Street Journal, Japanese Animation. Entre os fluxos transnacionais: Bollywood, Al-Jazeera, Telenovelas, Telesur, Radio France Internationale, Korean films; entre os geo-culturais: Phoenix TV, Zee TV, Al-Hayat, Baidu, islamonline.com.

Se o autor identifica que, em uma era de globalização, os fluxos verticais de mão única deram lugar à fluxos múltiplos e horizontais, também salienta que os produtos de mídia dos Estados Unidos continuam a definir o que é ‘global’. O autor alerta que é preciso ter cuidado com a tendência de se supervalorizar a ascensão de uma mídia “não-ocidental” – ou “não americana”, apontando a disparidade entre o volume e a importância econômica na comparação com os fluxos dominantes, argumentando que esta ascensão reflete, na verdade, a configuração de uma nova hegemonia, agora mais complexa (THUSSU, 2007, p.4).

Para Canclini (2015), a globalização também gera um processo simultâneo de desglobalização. Isso significa que o fluxo comercial torna-se globalizado mas cria-se ao mesmo tempo exclusão e desconexões. Em um tempo globalizador, nas palavras de Canclini,

¹⁵ O texto em língua estrangeira é: “informational, infotainment and entertainment”.

as minorias não existem apenas dentro de cada nação. As maiorias demográficas são, neste processo, transformadas em minorias culturais não apenas internamente em seus países mas também em escala global, onde “culturas internacionalmente mais numerosas são colocadas em lugares minoritários dos mercados globais” (ibid., p.243).

Ainda segundo Canclini, a reestruturação dos mercados culturais dentro de uma estrutura globalizada, altera, por exemplo, o poder decisório sobre a circulação cultural em um território: de agentes locais para agentes internacionais. Ele discute a transferência de propriedades de editoras argentinas e mexicanas para sedes em países como Espanha e Alemanha. Isso acabaria por “interromper a comunicação dos criadores com sua própria sociedade e despojar as nações periféricas de seu patrimônio” (op.cit. p.244). De maneira semelhante, Thussu traz o argumento de críticos que identificam como as corporações transnacionais exercem controle indireto sobre países em desenvolvimento, fazendo com que os “interesses, valores e atitudes da elite dominante nas ‘periferias’ do Sul coincidam com aquelas da elite no ‘centro’ – o Norte” (THUSSU, 2007, p.19). Ou seja, o que é produzido e o que circula em nestes territórios periféricos, como os latino-americanos, acabam por ser selecionados por agentes que não têm necessariamente uma relação direta com a produção cultural local. Poderíamos pensar como um paralelo deste processo em relação às *majors* americanas que, além de funcionarem em larga escala simultaneamente como produtoras, distribuidoras e exibidoras de seus próprios produtos, são também com frequência as principais distribuidoras dos produtos nacionais de diversos países na América Latina.

Outro exemplo contemporâneo deste controle dos fluxos globais são as empresas produtoras e distribuidoras de conteúdo via streaming como Netflix, HBO ou Amazon. Além de exibirem conteúdo, estas empresas têm cada vez mais relevância na indústria audiovisual como financiadores, produtores e distribuidores, numa crescente verticalização de processos. Por conta de sua relevância, também ensejam preocupações regulatórias em diversos países, caso também do Brasil. Como exemplo da ascensão destas empresas, a Netflix recentemente passou a fazer parte do grupo de empresas que compõem a Motion Pictures Association of America (MPAA, 2020), formado pelas principais *majors* estadunidenses e historicamente muito influente no destino das políticas cinematográficas norte-americanas e globais atuando como um lobby privado.

Em outra chave, Canclini (2015) destaca que, por mais que ainda se pergunte por uma *identidade latino-americana*, não é mais possível pensar nela como uma *raiz comum*, mas uma construção dentro dos fluxos econômicos e comunicacionais (GARCIA op. cit., p.173). Para

Canclini existe um *espaço sociocultural latino-americano* que considera os milhões de cidadãos que vivem espalhados pelo globo, notadamente nos Estados Unidos e Europa, marcado pelo fluxo financeiro que esses latino-americanos geram e a circulação de práticas e produtos culturais da América Latina. Mais do que uma *cultura latino-americana*, trata-se de um espaço de fluxo onde coexistem muitas identidades e culturas em constante negociação. Nesse sentido, podemos falar de uma América Latina que não é necessariamente delimitada por suas fronteiras geográficas, mas que se espalha tanto dentro como fora de suas fronteiras.

Na indústria cinematográfica global, Canclini (2015) identifica uma remodelação tão profunda a ponto de inclusive considerar ser difícil a comparação com outras áreas culturais, no sentido de esta remodelação ter “eliminado da circulação internacional amplas zonas de produção cultural e as tenha reduzido a expressões minoritárias, tal como aconteceu com certas cinematografias historicamente tão significativas, como a francesa, a alemã e a russa” (CANCLINI, 2015, p.246). Ao se deter na análise do desenvolvimento da indústria cinematográfica estadunidense, Canclini identifica que a construção de sua hegemonia se deu tanto a partir de vantagens competitivas quando da criação de “barreiras de entrada” (ibid., p.250) para produtos de outros países, a partir de medidas protecionistas. Apesar da multiculturalidade social interna, visível por exemplo no aumento considerável dos falantes de espanhol em seu território, a taxa de filmes exibidos em língua espanhola nos EUA tem despencado historicamente, assim como a taxa de filmes estrangeiros estrados no país:

Na década de 1960, circulavam no mercado dos Estados Unidos cerca de 10% de filmes importados. Na atualidade, não passam de 0,75%. A pouca diversidade mostrada nas telas deve-se à vários fatores: a organização corporativa da exibição; o aumento nos custos das salas e da promoção para distribuidores e exibidores; a generalizada autossatisfação dos estadunidenses com sua sociedade, sua língua e seu estilo de vida, com a conseqüente resistência, em setores de massa, a relacionar-se com bens de outras culturas. (CANCLINI, 2015, p.246).

Com este aumento da multiculturalidade social, seria possível que as empresas estadunidenses enxergassem inclusive uma oportunidade de mercado. Contudo, o autor identifica uma *rejeição à diversidade nas indústrias culturais*, que se traduz tanto na supressão da diversidade interna quanto nos fluxos transacionais. Ao mesmo tempo em que constrói sua indústria sob bases protecionistas, os Estados Unidos e a MPAA posicionam-se largamente contra medidas protetivas de outras indústrias nacionais (CANCLINI, 2015), como forma de garantir seu mercado externo. Isso decorre da importância do mercado internacional para as distribuidoras estadunidenses, como analisa Ulin (2013, p.12), salientando que o mercado internacional - fora dos EUA - teve crescimento constante na participação total na renda dos

filmes lançados pelas *majors* desde a metade dos anos 1980, fazendo com que “os estúdios precisassem construir uma infraestrutura para gerenciar e maximizar os lançamentos de seus produtos no exterior” (ibid., p.12, tradução nossa).¹⁶ Apesar da identificação deste processo de “globalização que desglobaliza”, pressupomos que seja possível atuar sobre estas articulações a partir de políticas públicas estruturadas de forma a ampliar a capacidade distributiva de estruturas não-hegemônicas, nacionais ou regionais.

¹⁶ O texto em língua estrangeira é: “the studios needed to build na infrastructure to manage and maximize the release of its products abroad”.

2 UM HISTÓRICO DAS POLÍTICAS AUDIOVISUAIS BRASILEIRAS

2.1 O período da "Retomada" (1995-2002): dependência do fomento indireto.

Com a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), fundada em 1969, o Brasil havia atingido seu ápice de participação na competição pelo mercado interno nas salas de exibição na década de 1980. De acordo com Falicov (2008), o início de funcionamento da Embrafilme se estabeleceu sob o paradoxo de financiar filmes que ao mesmo tempo poderiam ser posteriormente censurados pela ditadura militar brasileira. A partir de 1972, sob comando do diretor Roberto Farias - ligado ao movimento do *Cinema Novo* – a produção passa a acontecer em um “ambiente mais aberto” (FALICOV, 2008, p.14), com o retorno de muitos realizadores que haviam se exilado após o golpe militar de 1964. Assim, se estabelece uma contraditória relação entre o meio audiovisual e as políticas estatais através da Embrafilme. No mesmo período, ganham importância as chamadas pornochanchadas, que eram vistas pelo governo como produções sem potencial de ameaça ao governo e ao mesmo tempo se estabeleciam como sucessos comerciais. Até 1974, a Embrafilme havia atuado apenas como financiadora de produções nacionais. A partir de 1974, quando passa a atuar também como co-produtora e distribuidora do cinema nacional, a média de participação de público dos filmes brasileiros cresce anualmente até atingir um pico de 35% em 1982.

De acordo com Gustavo Dahl, primeiro diretor-presidente e peça chave na posterior criação da Agência Nacional de Cinema (Ancine), referindo-se ao ditador-presidente Ernesto Geisel, a Embrafilme, a Embrafilme:

(..) correspondia ao modelo geiseliano de organização nacionalista, de organização da economia que é: empresa estatal, reserva de mercado e órgão regulador. Para garantir o mercado havia a Embrafilme, e o Concine, por sua vez, garantindo a reserva de mercado. É preciso entender um pouco essa estrutura da Embrafilme para a gente ver como terminou. (DAHL, 2012, p.269)

Para Dahl, ainda, a Embrafilme, ao final dos anos 90, funcionava como um “balcão” sob comando do diretor-geral do órgão, em uma lógica patrimonialista. As decisões eram tomadas com base no reconhecimento de importância política dos realizadores e dos resultados de bilheteria em uma relação muito fisiológica, carente de definições claras para as tomadas de decisão institucional. Assim, a Embrafilme passaria a ser alvo de muitas críticas, sofrendo reiteradamente com “acusações de clientelismo” (IKEDA, 2015, p. 165).

Neste cenário de perda de prestígio da Embrafilme, a ascensão de um discurso neoliberal, capitalizado pelo candidato vencedor do pleito presidencial de 1989, deu início a uma significativa mudança na política cultural brasileira, que também impactou o setor audiovisual. No início dos anos 1990, o novo presidente Fernando Collor de Mello nomeia Ipojuca Pontes como secretário da cultura. De acordo com Marcelo Ikeda:

Em março de 1990, o Presidente Fernando Collor de Mello anunciou um pacote de medidas que pôs fim aos incentivos governamentais na área cultural, extinguindo diversos órgãos, entre eles, o próprio Ministério da Cultura, transformado em uma secretaria do governo. Na esfera cinematográfica, houve a liquidação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), do Conselho Nacional de Cinema (Concine) e da Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), que representavam o tripé de sustentação da política cinematográfica em suas diversas vertentes. (IKEDA, 2015, p.165)

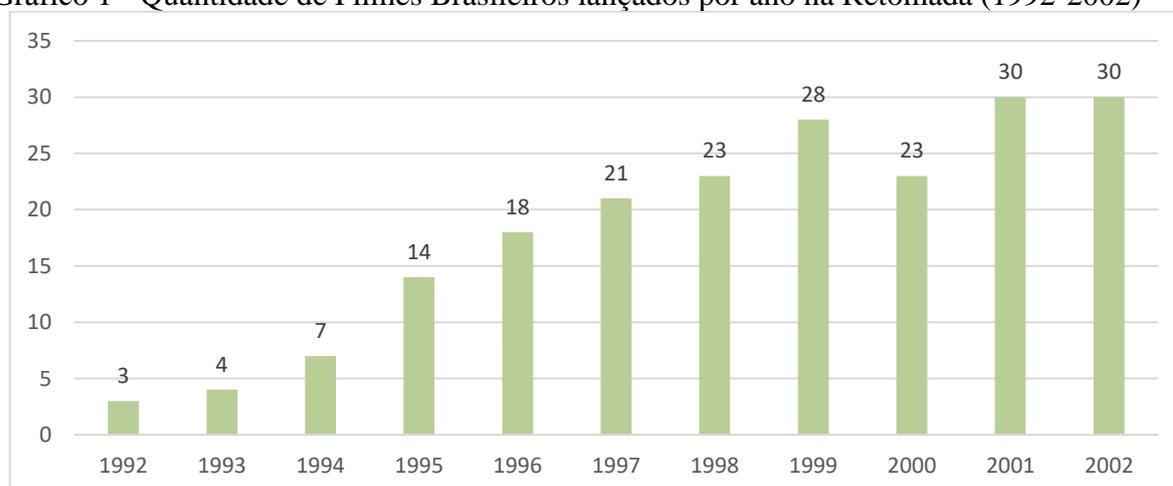
Com uma produção cinematográfica que beirou a nulidade nos primeiros anos daquela década, o período subsequente ficou conhecido como a “retomada” do cinema brasileiro, com a indústria voltando a se estabelecer, ainda que a passos lentos. Duas medidas de incentivo indireto contribuíram neste sentido.

A primeira é a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, a Lei de Incentivo à Cultura ou também conhecida como Lei Rouanet – em virtude de ter sido aprovada pelo secretário Sérgio Paulo Rouanet, que havia substituído Ipojuca Pontes depois de pressões do setor cultural. A lei reestabelecia os princípios de lei semelhante de 1986, a Lei 7.505/86, conhecida como Lei Sarney, que também havia sido extinguida por Fernando Collor. Na nova lei, além da criação do Fundo Nacional da Cultura (FNC), ficaram estabelecidos mecanismos para que parte dos impostos devidos por pessoas físicas ou jurídicas pudesse ser aplicada em projetos culturais. As empresas poderiam direcionar até 4% e as pessoas físicas até 6% do valor devido, abatendo essa contribuição de forma integral ou parcialmente, a depender do tipo de projeto. A nova lei de incentivo se diferenciava da Lei Sarney pela exigência de aprovação do Estado aos projetos que poderiam ser financiados. Seu funcionamento se dava a partir de 2 mecanismos principais: o previsto no artigo 18, que permitia o abatimento de 100% do valor investido; e o previsto no artigo 25, que permitia o abatimento, para pessoas jurídicas, de 30% no caso de patrocínios e 40% no caso de doações, e respectivamente de 80% e 60% para pessoas físicas. O que diferenciava o enquadramento nos artigos 18 e 25 era o tipo de projeto, com aqueles de menor potencial comercial enquadrados no Art.18 e os de maior potencial comercial no Art.25 – entre eles o audiovisual. A partir do encaminhamento de cada projeto cultural à aprovação do Estado, era realizado o enquadramento.

A segunda medida é a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, conhecida como Lei do Audiovisual, que funcionaria como uma versão da Lei Rouanet específica para o setor. Após o processo de impeachment de Fernando Collor em 1992, o Ministério da Cultura viria a ser reestabelecido, já no governo Itamar Franco. Em face à percepção do setor de falta de eficácia da Lei Rouanet, buscava-se aproveitar o cenário mais favorável para a ampliação de benefícios ao audiovisual como uma medida de urgência. A Lei do Audiovisual, através do seu Artigo 1º, permitia que, para atividades audiovisuais, fosse abatido 100% do valor aportado, além de este ser contabilizado como despesa operacional. Isso fazia com que, na prática, o benefício para as empresas se tornasse superior a 100%. Para Ikeda, “esta regra, inclusive, fere os princípios da Lei Rouanet, que apresenta percentuais de dedução decrescentes quanto maiores forem as possibilidades de retorno comercial da obra” (IKDEA, 2015, p.167). Além do artigo 1º, o Artigo 3º da Lei do Audiovisual permitia o abatimento de 70% dos valores devidos (imposto de 25%) pela remessa ao exterior de rendimentos provenientes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras no território nacional. As empresas poderiam fazer a dedução caso investissem o valor na coprodução de longa-metragens brasileiros de produção independente. O objetivo deste artigo era estimular as grandes distribuidoras estrangeiras a investirem no cinema brasileiro.

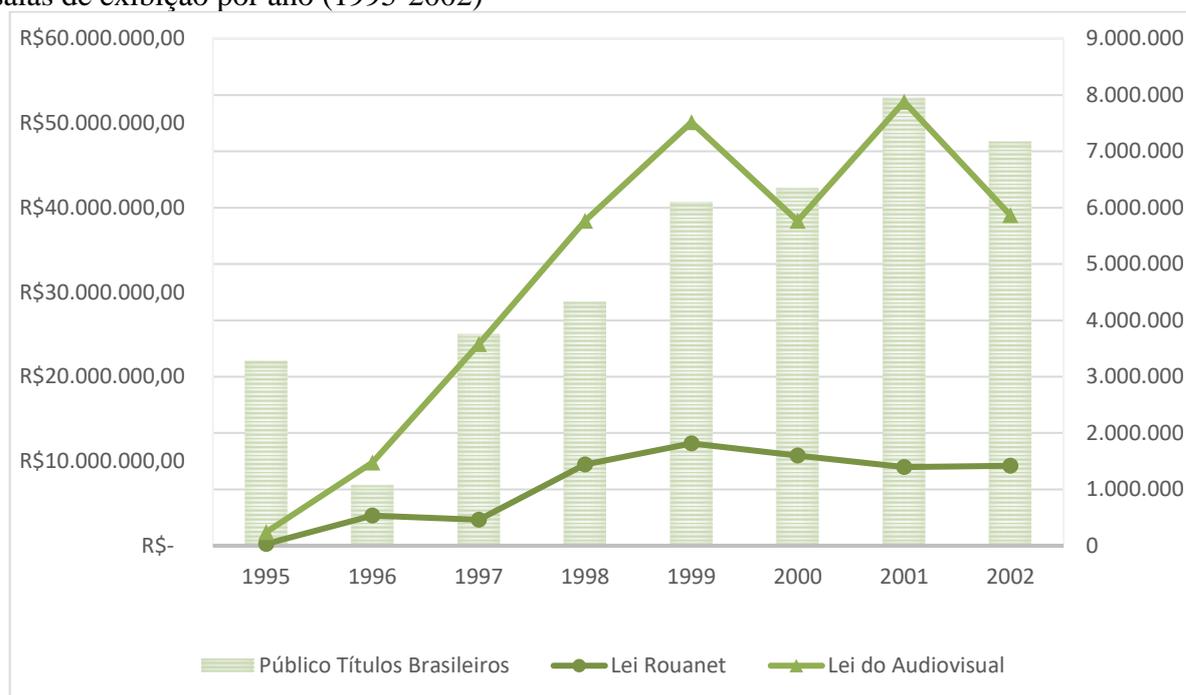
Com base na Lei de Incentivo à Cultura e na Lei do Audiovisual, a produção cinematográfica começa a se reestabelecer e, principalmente a partir de 1995, experimenta um aumento no número de produções e crescimento no mercado interno. 1995 é o ano em que foram lançados comercialmente no Brasil os primeiros filmes realizados com recursos captados via Lei do Audiovisual.

Gráfico 1 - Quantidade de Filmes Brasileiros lançados por ano na Retomada (1992-2002)



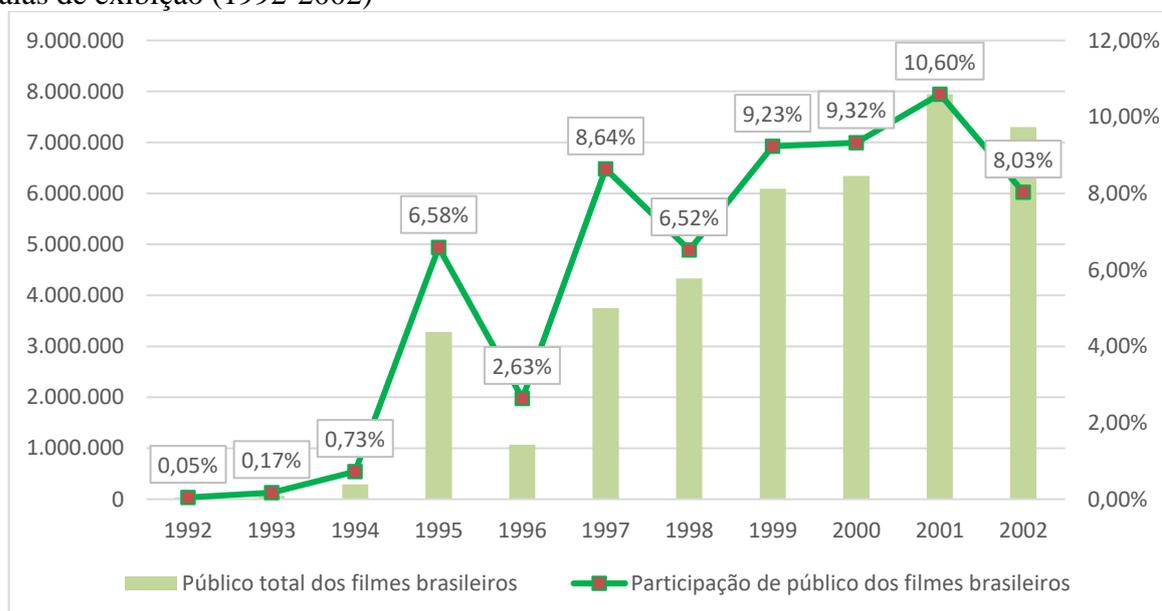
Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Gráfico 2 - Público total e total contratado por mecanismo de incentivo por filmes lançados em salas de exibição por ano (1995-2002)



Fonte: elaboração do autor dados da Ancine e Filme B.

Gráfico 3 - Público Total e participação de público por ano dos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (1992-2002)



Fonte: elaboração do autor dados da Ancine e Filme B.

No início dos anos 90, portanto, um modelo de diminuição do Estado passou a ser construído pelo governo Fernando Collor de Mello. Com a queda de Collor, o vice Itamar Franco assume. Apesar da recriação do Ministério da Cultura, os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) dariam continuidade ao modelo não intervencionista,

porém com a diferença da implementação de um estado “regulador”, onde as agências desempenhavam um papel de impor alguns limites e fiscalizar o cumprimento de normas setoriais, mas ainda delegando as funções majoritariamente ao meio privado, sem o Estado desempenhar o papel de agente direto de fomento. Durante esse período, o audiovisual experimentou uma retomada na produção. O crescimento das produções brasileiras se basearam nas leis de incentivo indireto, engendrando uma nova articulação industrial, onde o Estado passou, à diferença dos primeiros anos do governo Collor, a financiar indiretamente a cultura. Mas, de maneira distinta do processo da Embrafilme, as decisões de investimento passaram a se concentrar em empresas privadas. Assim, a direção da política cultural viria a ficar diluída entre os agentes de mercado. Para Antonio Rubim,

A predominância desta lógica de financiamento corrói o poder de intervenção do Estado nas políticas culturais e potencializa a intervenção do mercado, sem, entretanto, a contrapartida do uso de recursos privados (...) (RUBIM, 2007, p.25)

Ainda, de acordo com Rubim, “alguns temas das políticas culturais tinham sido abandonados, sem mais [...] por exemplo, o tema das identidades, inclusive nacional” (RUBIM, 2007, p.28). Esta crítica faz parte de um contexto em que a cultura passa a ser encarada sobretudo sob o aspecto de mercadoria. Em texto de 1995 intitulado *Cultura é um bom negócio*, o Ministério da Cultura liderado por Francisco Weffort ressaltava as características positivas de uma “forte tendência internacional no mundo dos negócios: a crescente opção pelo *marketing* cultural” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 1995, p.9). Neste documento, o termo *marketing* aparece com frequência e grifado, um indicativo da percepção de difundir o investimento à cultura como um potencial de lucro para as empresas.

Ikeda (2015) avalia que as políticas de fomento indireto acabaram por não contribuir para uma promover independência em relação ao Estado, mas sim aprofundaram esta dependência. A “retomada” através das leis de incentivo fiscal se deu em termos de produção de longa-metragens, mas não conseguiu de fato estabelecer uma ocupação do mercado audiovisual, já que não foram pensadas levando em consideração as demais fases da cadeia produtiva – distribuição e exibição. Para Ikeda:

Essa total despreocupação tanto com uma política de demanda quanto com as características específicas do mercado cinematográfico brasileiro foram o cerne do fracasso da política de incentivos fiscais, enquanto proposta de um modelo industrialista que visava a autossustentabilidade. Ou seja, é possível afirmar que, ao invés de uma política industrial de ocupação do mercado audiovisual, existiu, simplesmente, uma política de produção de longas-metragens cinematográficos. (IKEDA, 2015, p.175)

Rubim (2015) também destaca um fator de distorção no uso das verbas públicas, que passam a ser utilizadas a partir de decisões de “empresas e departamentos de marketing” (RUBIM, 2015, p.20-21). Ainda, para o autor, as leis de incentivo acabam por incentivar a visão de esgotamento das políticas de financiamento, prejudicando a construção de outras alternativas. Essa política, como vimos, colheria seus frutos na ampliação da produção audiovisual com o processo de retomada. Mas sua insuficiência, conforme percebida ao final da década de 1990, daria início a um novo período de maior intervenção, ainda durante o governo FHC.

2.2 O primeiro período Ancine (2003-2010): criação e estruturação.

Após a euforia da retomada, começavam a aparecer críticas, com publicações em jornais colocando em cheque o modelo estabelecido através das leis de incentivo. Em entrevista, Gustavo Dahl conta, sobre o período:

Comecei a fazer uns artigos no Jornal do Brasil, onde coloquei a ideia de que não adiantavam ações utópicas. Era necessário ter uma visão sistêmica de que não adianta investir só em produção. Você tem que investir em produção, distribuição e em exibição, e, se bobear, você tem que investir em mídia, também, para conseguir. Senão a intervenção não se dá. (DAHL, 2012, p.274)

A ideia de uma ação mais sistêmica também era oriunda da experiência da Embrafilme, que, embora tivesse sofrido críticas, havia atuado de fato com um órgão de fomento direto antes de sua extinção. Para Dahl era importante que, diante das críticas, fossem as próprias pessoas envolvidas no cinema a tomarem a frente na construção de novas propostas. Isso acabaria acontecendo através do III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em Porto Alegre em junho de 2000. Com representantes das diferentes áreas das atividades cinematográficas, uma das principais reivindicações foi a criação de um órgão responsável pelas atividades do setor.

De acordo com Dahl, a Ancine

(...) começou com a ideia de uma ONG, depois eu transformei numa ideia de Secretaria Nacional de Política Cinematográfica e Audiovisual. O Cacá [Diegues] disse que precisava fazer uma agência. Então havia, de um lado, a pressão política do CCB, do outro, a proposta de se utilizar um modelo que estava muito em voga no governo FHC, que era o das agências. (DAHL, p. 278).

De Bonis (2016) analisa o desenvolvimento e os limites do desenho institucional das agências reguladoras criadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, entre elas a Ancine. Para o autor,

[...] a plataforma do governo Fernando Henrique Cardoso pressupunha que a produção de bens e serviços para o mercado era uma atividade típica das empresas privadas, devendo, nos casos em que ainda estivesse nas mãos das estatais, ser objeto de privatização, acompanhada de marcos regulatórios (DE BONIS, p.67).

A opção de um órgão no formato de agência reguladora para desenvolver o cinema nacional se dá dentro deste contexto de redefinição do papel do Estado. De certa maneira, as reivindicações oriundas do meio audiovisual – expostas sobretudo no III Congresso Brasileiro de Cinema - acabam por se valer do modelo de agência reguladora como forma de efetivar a realização de suas demandas, devido ao prestígio do modelo com o governo federal. A criação da Ancine, como uma das últimas medidas provisórias editadas no governo FHC, acabou acontecendo em 2001, mas, diferente de outras agências reguladoras, incluiu nas suas atividades a função de fomento. Este é um dos fatores que leva De Bonis a avaliar que a “Ancine é, dentre todas as ARIs, a que menos se encaixa no modelo de agência reguladora, uma vez que sua atividade principal tem mais relação com o fomento da produção cinematográfica no país do que com atividades regulatórias” (DE BONIS, p.153).

Dahl acabaria sendo o primeiro diretor-presidente da Ancine, após ser o relator do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC). Conforme Ikeda (2015), o Gedic tinha uma estrutura paritária entre membros do Estado e do setor cinematográfico. Eram 6 representantes do Estado, de 5 diferentes ministérios mais o secretário-geral da presidência, e 6 representantes do setor cinematográfico, de diferentes elos e que exerciam diferentes funções na cadeia produtiva: produção, direção, distribuição, exibição, pesquisa e televisão. Mas, como nos lembra Renata Rocha (2016), ao retomar a entrevista de Dahl, a construção da Ancine neste momento aconteceu de maneira sigilosa, envolvendo um pequeno número de pessoas do Gedic e de alguns ministérios, além de ter sido realizada através de medida provisória e não de lei, o que “também revela o caráter antidemocrático do processo” (ROCHA, 2016, p. 89).

Ikeda (2015) ainda reforça que, apesar das críticas ao modelo de fomento indireto – como o emblemático caso da reportagem *Caros, Ruins e você que paga*¹⁷, de Celso Masson em 1999 - o Gedic não se propunha a fazer uma substituição destas políticas, mas um aprofundamento das ações do Estado sobre o cinema, o que viria a se consolidar até os dias atuais, com a continuidade da Lei do Audiovisual.

Criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a agência passa a funcionar de fato a partir de fevereiro de 2002. Com a criação da Ancine, se iniciava no Brasil o desenho de uma nova fase para política cinematográfica, com o objetivo de serem contemplados os demais elos da cadeia - além da produção - enxergando o setor audiovisual de uma maneira mais integrada. Ainda, a criação da Ancine deveria impulsionar o processo de

¹⁷ Masson, C., “Caros, ruins e você paga”, Veja, p.114.

tornar o cinema uma indústria mais sustentável no longo prazo. Na mesma Medida Provisória era criado o Conselho Superior do Cinema, o Programa de apoio ao desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) e era alterada a destinação e a incidência da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), além de criar mais um mecanismo de renúncia fiscal através do Artigo 39. Como princípios gerais da política nacional de cinema definiu-se no primeiro texto da Medida Provisória 2.228-1:

- I - promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional;
 - II - garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado;
 - III - programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa sob obrigatória responsabilidade editorial de empresas brasileiras;
 - IV - respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.
- (BRASIL, 2001, MP 2228-1)

Os Funcines, estabelecidos no artigo 41, eram uma nova forma de fomento indireto, funcionando como fundos de investimento administrados por instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central ou por agências e bancos de desenvolvimento. Com estes fundos, vendidos como cotas de investimento em formato de condomínio fechado, as empresas podem tanto abater impostos devidos – nas proporções do Art. 1º da Lei do Audiovisual - quanto recolher lucros provenientes da exploração comercial das obras. O primeiro fundo foi lançado em 2004 pelo Branco do Brasil¹⁸, e os primeiros filmes lançados em salas de exibição com recursos de Funcines foram em 2005: *O Coronel e o Lobisomem*, filme dirigido por Maurício Farias que captou 1 milhão de reais, e *Cabra Cega*, dirigido por Toni Ventura, com captação de R\$ 32.000,00 (ANCINE, 2018). Em 2006, foram mais 3 filmes: *O Maior Amor do Mundo*, de Cacá Diegues, *O Ano em que meus Pais Saíram de Férias*, de Cao Hamburger, e *Irma Vap - o Retorno*, de Carla Camurati. É interessante perceber que estes filmes foram realizados por diretores já conhecidos, deixando clara a vocação comercial do Funcines, que tem sua razão de ser no fato de prever retorno de investimentos. Outra constatação é que estes 5 filmes também captaram recursos dos artigos 1º e 3º da Lei do Audiovisual. Contudo, o Funcines nunca teve um impacto similar a outras medidas de fomento indireto. Nos anos seguintes, uma média de 3 filmes anuais foram lançados com recursos do Funcines, com um leve crescimento nos últimos anos, chegando a 7 filmes em 2018, de acordo com dados do OCA/Ancine.

¹⁸Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,banco-do-brasil-lanca-o-primeiro-fundo-do-cinema,20040602p3616>>. Acesso em: outubro de 2020.

Já o Prodecine era destinado ao fomento direto de produção independente brasileira e projetos de distribuição, comercialização e exibição. No artigo 47, ficava instituído que o Prodecine era destinado a “captar e aplicar recursos necessários ao fomento de projetos de produção, distribuição, comercialização e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, bem como de projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica, inclusive pagamento do Prêmio Adicional de Renda” (ANCINE, 2001). Percebemos aqui já a vocação do Prodecine a abarcar diferentes projetos em um mesmo programa, em coerência com vontade declarada de atuar em setores para além da produção.

O Conselho Superior do Cinema ficava encarregado de definir a política nacional de cinema de acordo com as diretrizes estabelecidas, aprovar e acompanhar a execução das políticas e estabelecer a distribuição do Condecine. O órgão colegiado, que ainda funciona, é formado por representantes do governo e da sociedade, com presidência do Ministro Chefe da Casa Civil. Inicialmente faziam parte 7 Ministros (Casa Civil, Relações Exteriores, Fazenda, Cultura, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Comunicações) e 5 representantes da indústria cinematográfica – estes últimos com mandatos de 2 anos, nomeados pela presidência. A composição do conselho passaria por algumas mudanças ao longo de diferentes governos. Em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) alteraria a composição para: 9 membros do governo, 6 representantes da indústria e 3 representantes da sociedade civil. Neste momento mudava-se então a composição, ampliando a quantidade de membros e criando uma estrutura paritária entre governo e sociedade. Em 2009, o Conselho também sairia da Casa Civil para abrigar-se no Ministério da Cultura. Em 2019 esta estrutura se alteraria através de dois decretos assinados pelo presidente Jair Bolsonaro (2019-), diminuindo a participação da sociedade civil no conselho: 8 membros do governo, 3 especialistas do setor e 2 da sociedade civil.

Em relação ao Condecine, uma das alterações foi a ampliação da incidência, antes restrita às obras cinematográficas, para englobar também as peças audiovisuais publicitárias. Outra modificação importante foi a instituição do Condecine Remessa, uma contribuição de 11% que taxava o envio de remessas ao exterior decorrentes da exploração de obras cinematográficas. Assim, as empresas deveriam um valor extra de 11% a título de contribuição, além do imposto de renda que já incidia anteriormente. Junto ao Condecine-Remessa foi instituído um mecanismo de renúncia fiscal, o Artigo 39. Este artigo instituía que as empresas poderiam abater parte do valor da Condecine-Remessa se o valor fosse investido em produções

nacionais destinadas a cinema ou televisão, de maneira similar ao funcionamento do Art. 3º da Lei do Audiovisual. O objetivo era de fato tornar efetivo o Art. 3º, que poderia ser usado juntamente com o Art. 39 da Medida Provisória. De acordo com Ikeda (2012), o mecanismo do Art. 3º havia sido pouco utilizado durante a Retomada em função da legislação estadunidense que dava benefícios fiscais a empresas de determinadas atividades econômicas, entre elas o audiovisual, abatendo valores de impostos sobre a renda da atividade destas empresas em países estrangeiros. Assim “as majors não faziam a opção pelo Art. 3º, pois preferiam usufruir do benefício fiscal em seus países de origem” (IKEDA, 2012, p.5). Como a Condecine-Remessa não se enquadrava como imposto de renda, não podia ser deduzido nos Estados Unidos. Assim, tornava-se mais vantajoso para as empresas a opção pelo investimento em obras brasileiras. De acordo com documento da Ancine, o aumento na arrecadação a partir da nova incidência do Condecine pôde ser sentido já nos primeiros anos da Ancine (ANCINE, 2006), ainda que os valores não tivessem uma garantia de repasse à agência, já que faziam parte do Orçamento Geral da União.

Com a mudança de governo e o início da presidência de Lula (2003-2010), se aproximava também uma troca de visão sobre a política cultural. Após as crises do final dos anos 1990 no Brasil e na América Latina, os governos da região que operavam sob orientações neoliberais veriam uma insatisfação crescente se transformar em “uma onda de eleições de partidos ou coligações de orientação de centro-esquerda ou esquerda, cujas propostas de campanha traziam como marca distintiva um patente antineoliberalismo” (DE MARCHI, 2013, p.41). O desenvolvimento de um *neodesenvolvimentismo*, embora guardasse diferenças entre os países da região, seria caracterizado por um grau maior de intervenção do Estado.

Uma das primeiras mudanças na Ancine realizadas com o início do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi a vinculação da agência ao Ministério da Cultura (MinC). Inicialmente funcionando vinculada à Casa Civil da Presidência da República, a previsão é que a agência fosse transferida ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Porém, a mudança de governo e a discussão sobre o papel da agência reguladora acabaram por fazer com que, em outubro de 2003, a Ancine fosse oficialmente vinculada ao MinC, através do decreto presidencial nº 4.858 (BRASIL, 2003).

No Ministério da Cultura, o presidente Lula havia nomeado Gilberto Gil para comandar a pasta. Gil iniciaria o trabalho no ministério trazendo seu conceito “antropológico” e “alargado” de cultura.

O Ministério não pode, portanto, ser apenas uma caixa de repasse de verbas para uma clientela preferencial. Tenho, então, de fazer a ressalva: não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura. (...). No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo. Mas, também, no sentido de que é preciso intervir não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. Para fazer uma espécie de "do-in" antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país. Enfim, para avivar o velho e atizar o novo. Porque a cultura brasileira não pode ser pensada fora desse jogo, dessa dialética permanente entre a tradição e a invenção, numa encruzilhada de matrizes milenares e informações e tecnologias de ponta. (BRASIL, 2003)

No mesmo trecho, o ministro fazia uma crítica ao modelo anterior e estabelecia uma nova visão da intervenção do Estado na cultura. O modelo não era mais o desenvolvimentista praticado nos tempos da Embrafilme, com o Estado atuando diretamente na produção e distribuição, mas no Estado como formulador de políticas que incorporassem mais atores na sua concepção, produção e consumo.

Ao longo do livro “Políticas para as artes”, lançado em 2018 como parte da Coleção Cultura e Pensamento, é notória a menção às iniciativas dos ministros da cultura da gestão Lula, em especial à Gilberto Gil, como liderança que, a partir desta visão ampliada de cultura (RUBIM, 2018), realizou uma mudança importante, com o Estado sendo um agente muito mais ativo no desenvolvimento das atividades culturais, além de incentivar a participação da sociedade na formulação destas políticas, através de diferentes estratégias como a ampliação no número de participantes da sociedade em discussões e conselhos. Os textos do livro, citado acima, trazem análises mais amplas sobre as políticas para as artes e também textos sobre áreas específicas como a literatura, artes cênicas, música, audiovisual e a própria produção de informação sobre a cultura. Em todos os campos, a menção ao desenvolvimento de políticas públicas desenvolvidas neste período revela sobre a presença de uma política cultural que teve um impacto real de mudança na produção industrial e artística. Lia Calabre, sobre a produção de conhecimento na área de políticas públicas, sustenta que:

Desde o primeiro ano da gestão do Ministro Gilberto Gil, pudemos assistir a um esforço, por parte do Ministério da Cultura (MinC), na direção da produção de informações e de estímulo ao aumento da produção de conhecimento na área da cultura. (CALABRE, 2018, p23).

Marcella Souza Carvalho também salienta uma mudança na cultura a partir do período de Gil, com a reestruturação do Ministério da Cultura ampliando a participação da sociedade civil na construção de políticas públicas. A autora salienta a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC), “um regime de colaboração descentralizado e participativo que visa articular

ações entre as unidades da federação e com a sociedade civil” (CARVALHO, 2018, p.95). Encontramos indícios desta maior participação também na composição do Conselho Superior de Cinema, como discutimos anteriormente. Rubim, que também analisa de forma majoritariamente positiva a política cultural inaugurada durante o governo Lula, com as gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira, faz um alerta quanto à aplicabilidade do conceito ampliado de cultura ao âmbito das políticas do Ministério da Cultura:

Mas a amplitude também não deixa de trazer problemas. O principal deles, por certo, tem como horizonte a falta de delimitação da área de atuação do Ministério. Se cultura aparece como algo tão amplo e transversal, qual a possibilidade efetiva do Ministério da Cultura, com suas limitações, em especial organizacionais, de pessoal e financeiras, resolver isto de modo adequado. (RUBIM, p.15, 2010)

Ainda que se adotasse uma postura ampliada, era preciso, para fins práticos, delimitar a área de atuação do ministério.

Um dos órgãos que sofreu alterações na estrutura do Ministério da Cultura e na formulação da política audiovisual é a Secretaria do Audiovisual (SAV). Moreira, Rocha e Bezerra (2010), ao analisar as políticas do SAV durante o governo Lula, lembra que:

A Ancine, órgão oficial de regulação dos mercados cinematográficos e videográficos, deveria formar, junto à SAV e ao Conselho Superior de Cinema, aquilo que Gilberto Gil chamou de ‘tripé’ de formulação e execução da política audiovisual. (MOREIRA, BEZERRA E ROCHA, 2010, p.134)

Neste tripé, a SAV ficava responsável sobretudo pelos programas destinados ao fomento das atividades consideradas de caráter não-industrial, que por sua vez seriam tratados pela Ancine. Um relatório da SAV lançado em 2002 já indicava essa remodelação, ao falar sobre a criação da Ancine: “nesta nova divisão de papéis, cabe à Secretaria do Audiovisual a responsabilidade pela dimensão propriamente cultural da atividade audiovisual no país” (BRASIL, 2002, p.75). A SAV é assumida em 2003 pelo crítico e cineasta Orlando Senna. A secretaria, assim como no projeto Ancine, buscava ampliar a visão sobre o audiovisual, compreendendo e articulando os diversos elos da cadeia produtiva para além da produção.

No período pré Ancine, a SAV havia ficado encarregada de basicamente todas as questões referentes à indústria audiovisual, desde as ações de fomento até funções de registro como a emissão do Certificado de Produto Brasileiro às obras. No novo formato, boa parte de suas responsabilidades foi transferida à Ancine, mas ainda caberia à SAV definir as diretrizes da política audiovisual. Este movimento também fez com que alguns organismos fossem integrados à sua estrutura, como o Centro Técnico Audiovisual (CTAv) e a Cinemateca brasileira, antes partes de outros órgãos (Funarte e Iphan). Ainda que muitas das funções da

SAV tenham passado à Ancine, a definição das atribuições de cada uma sempre foi nebulosa e segue gerando conflitos a cada decreto alterando suas funções. Um exemplo da dificuldade na divisão das funções é, também, a dupla atribuição feita pela Reunião Especializada das Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (Recam), onde tanto SAV quanto Ancine aparecem como “órgãos responsáveis pela orientação do programa por parte de Brasil”¹⁹.

Uma iniciativa importante – e controversa – da gestão Gil, foi a tentativa de substituição da Ancine pela Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). Como o próprio nome já indica, uma das principais mudanças era a inclusão do “audiovisual” ao conjunto de setores regulados. Isso significava incorporar a televisão como parte integrada à produção de cinema, em uma visão mais sistêmica do funcionamento da indústria. Esta tentativa já havia se desenhado na época de criação da Ancine, mas foi deixada de lado como forma de evitar conflitos e arriscar a própria criação da agência, como relata Gustavo Dahl (2010):

Mas então a coisa foi avançando, e dentro da medida provisória havia uma proposta de a televisão pegar uma porcentagem do faturamento da produção de publicidade para investir em produção, e também de criar um compromisso de que a televisão comprasse e exibisse o estoque histórico, é o que os franceses chamam de cahiers du chagement, cadernos de obrigações. Isso é uma coisa que foi indo, até que teve um determinado momento em que o Evandro Guimarães sumiu da comissão, representando a Globo. Ele mandou um aviso dizendo que achava melhor ficar só com o cinema. Na hora em que a MP ia ser promulgada deu um revertério – conta a lenda que o Roberto Marinho desceu de helicóptero no Palácio do Planalto, pondo todas as televisões juntas. O ano era eleitoral, e chegaram para o Fernando Henrique e disseram: “Vamos tirar a televisão daí”, que depois vai se repetir com a criação da Ancinav. (DAHL, 2010, p.279)

O Projeto da Ancinav foi enviado ao Conselho Superior de Cinema em 2004, causando fortes discussões e resistência sobretudo das grandes empresas de mídia, historicamente refratárias às intervenções do Estado. Além destas empresas, o projeto viria a sofrer oposição de partes do próprio meio cinematográfico, como o realizador Cacá Diegues, que enxergava naquele momento um crescimento expressivo da produção cinematográfica nacional. Outra forte crítica era sobre o suposto caráter “autoritário” e de “dirigismo” do projeto, que era visto com potencial de controle ideológico.

Autran e Fernandes (2017), analisando os conflitos no meio cinematográfico durante a tramitação da proposta, salientam que as maiores oposições no meio vinham sobretudo de cineastas que haviam estabelecido relações com as Organizações Globo, caso de Cacá Diegues,

¹⁹ Disponível em: <<https://www.recam.org/pma/contenidos/alcances-y-beneficiarios>> Acesso em: janeiro de 2020.

que até aquele momento havia produzido 2 filmes em coprodução com o grupo, e também de nomes como Roberto Farias, ex-presidente da Embrafilme, Luiz Carlos Barreto e Arnaldo Jabor. Entre os defensores da Ancinav se posicionavam sobretudo os produtores independentes e os dirigentes de órgãos do Ministério da Cultura. Apesar da grande discussão em torno do projeto - que acabou não se concretizando – é interessante a conclusão de Autran e Fernandes de que

[..] apesar da divisão do meio cinematográfico em relação à criação e às atribuições da Ancinav, todos defendiam a participação do Estado no fomento ao setor. Não se encontram posições de defesa da retirada total do apoio do Estado, como ocorrera quando do fim da Embrafilme em 1990. (AUTRAN E FERNANDES, 2017, p.20-21).

Assim, ainda que sob forte embate e sem avanços substanciais, a política audiovisual, também não sofreu com uma ruptura. A transformação da Ancine em Ancinav de certa maneira geraria alguma descontinuidade, pois acarretaria em nova reorganização. Em relatório sobre os primeiros cinco anos de funcionamento da Ancine, o ainda diretor-presidente Gustavo Dahl apontava para as dificuldades de construção do órgão, que nos primeiros anos avançou sobretudo em sua construção estrutural mais do que em programas de fomento:

O processo de erguer um órgão público começando literalmente do zero, oferece a oportunidade de constatar que o progresso, sempre menor do que parece, também consome mais tempo do que inicialmente projetado. Olhando para o futuro, percebe-se que a tarefa está longe de ser completada. Pelo contrário, se ampliou. Mas olhando o retrovisor vê-se muita estrada percorrida. E os percalços, estáveis ou inevitáveis, superados. Conta é o que se consegue realizar nas condições dadas. (ANCINE, 2006, p.6)

Uma das grandes iniciativas ainda no período de Gustavo Dahl na presidência foi a volta da fiscalização em relação às cotas de tela nas salas de exibição. A cota de tela para exibição de longa-metragens nos cinemas brasileiros ficou definida, nos moldes atuais, através da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, assinada pelo presidente FHC em 2001, a mesma de criação da Ancine. Ficou determinado que até 2021 as salas comerciais têm a obrigação de exibirem obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem. Contudo, os requisitos de tempo e diversidade de obras são estabelecidos anualmente através de decreto do Presidente da República.

Art. 55. Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores. (BRASIL, 2001, MP 2.228-1)

A cota de tela, que desde a extinção do Concine, em 1990, não vinha sendo fiscalizada, volta a ser aferida em 2005, referente ao ano de 2004. Em abril de 2005 a Ancine divulga resultados do envio de informações à agência pelo setor exibidor (ANCINE, 2005) com um índice baixíssimo de cumprimento demonstrado. A falta de fiscalização e de um sistema claro de envio dos dados dificultava a ação de fiscalização da agência. O cumprimento da cota de tela só viria a se mostrar de fato eficiente a partir do salto na digitalização das salas e do lançamento do Sistema de Controle de Bilheteria (SBC) em 2015, um conjunto de soluções de tecnologia da informação que recolhe os dados de exibição, que são enviados diariamente pelos exibidores.²⁰

Em 2006, depois de 5 anos de funcionamento da Ancine, Gustavo Dahl finalizaria seu mandato como diretor-presidente, sendo substituído por Manoel Rangel. Nomeado pelo presidente Lula em 15 de dezembro daquele ano, Rangel já fazia parte da diretoria colegiada do órgão desde 2005 e, antes, havia sido assessor da SAV e do ministro Gilberto Gil entre 2003 e 2005. O novo diretor presidente assumia com objetivos de “continuar o trabalho do Gustavo; trabalhar em parceria com a Secretaria do Audiovisual; e implantar o projeto do Fundo Setorial do Audiovisual, com as conquistas que ele representa”²¹.

O primeiro grande marco da gestão de Rangel viria a ser de fato a instauração do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Criado pela Lei Nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006 e regulamentado pelo Decreto Nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, esse fundo, uma categoria específica do Fundo Nacional da Cultura (FNC), surge forma de alocar as taxas recolhidas pelo Condecine que anteriormente iam diretamente para o Orçamento Geral da União e só depois realocado para o custeio da Ancine. A lei de criação do FSA:

Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei no 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. (BRASIL, 2006, Lei, nº 11.437)

²⁰ Avançando no tempo, uma outra tentativa de regular a exibição de forma a reservar espaço para maior diversidade de obras foi a chamada cota de tela “suplementar”, que consistia na limitação a 30% do número máximo de salas ocupadas simultaneamente por um mesmo título. Publicada junto ao decreto de Cota de Tela pela presidente Dilma Rousseff para o ano de 2015, foi imediatamente questionada por organizações de exibidores. De acordo com análise de impacto da Cota de Tela publicado pela Ancine em 2017, esse mecanismo conseguiu frear a “inundação” de salas no ano de 2015, mas perdeu sua eficácia nos anos seguintes, com a média de ocupação dos 5 maiores lançamentos de cada ano ter continuado a subir (ANCINE, 2017). A cota suplementar viria a ser questionada judicialmente e suspensa em decisão de 2018.

²¹ Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2006/12/20/manoel-rangel-assume-presidencia-da-ancine/>>. Acesso em: novembro de 2020.

Além do Condecine, também as verbas provenientes do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) viriam a ser direcionadas ao FSA. O fundo passaria a funcionar no ano de 2008, já com o Ministério da Cultura a cargo de Juca Ferreira. A partir deste momento, foi possível aplicar os recursos do fundo diretamente nas diferentes áreas do audiovisual, de acordo com suas políticas. O fomento não precisaria mais ficar restrito aos mecanismos indiretos de renúncia fiscal.

Uma das principais inovações do FSA é a criação de um novo modelo de financiamento, onde o Estado passa a funcionar também como investidor. Neste modelo, o financiamento não é mais a “fundo perdido” e o Estado passa a ter retorno através de participação nos resultados financeiros das produções. Contudo, não existe uma exigência de contrapartida caso os resultados comerciais não sejam positivos – ou seja, não ultrapassem os valores investidos. Esta flexibilidade faz com que os produtores nacionais não sejam onerados, mas ao mesmo tempo estimula a preocupação comercial, “o que faz sentido numa atividade de alto risco como é o audiovisual” (ANCINE, 2017, p.41), como defende a Ancine em relatório de 2017. De acordo com dados da agência, a média total de retorno do investimento pelos filmes produzidos até o final do ano de 2017 havia sido de 26,31%. Junto ao *investimento*, o FSA também realiza a aplicação de recursos de outras 3 maneiras, mas com menor quantidade de recursos: *financiamento* (empréstimo a projetos), *equalização* (redução de encargos em operações de financiamento) e *valores não-reembolsáveis* (colaborações financeiras, apenas para casos excepcionais).

Outra característica é a abrangência do fundo, que passa a ter diferentes linhas e investimento e, como aconteceria com o passar do tempo, incorporar cada vez mais as ações e programas antes dispersos. Junto com o FSA, foi criado também o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual (Proinfra). Enquanto o Prodecine, instituído na criação da Ancine, se encarrega do fomento à produção, distribuição, comercialização e exibição de obras cinematográficas, o Prodav se caracteriza por ter o foco nos projetos voltados à exibição em televisão. O Prodav é a primeira iniciativa, portanto, que consegue expandir os limites de atuação da Ancine, ainda antes da instituição do Condecine-Teles com a Lei de Serviço de Acesso Condicionado, nº 12.485 de 2011, conhecida como Lei da TV Paga. Já o Proinfra é o programa de fomento voltado para projetos de infraestrutura para atender as necessidades de avanço tecnológico da produção audiovisual. Entre as linhas de investimento do FSA estão: os arranjos regionais (a suplementação de recursos financeiros

disponibilizados a outros órgãos estaduais e municipais), a comercialização, o desenvolvimento, a produção, os prêmios por desempenho comercial e artístico realizados via suporte automático, os projetos destinados às TV's públicas e o Prêmio Adicional de Renda (PAR). Ainda, outra grande modificação do FSA é o seu desenvolvimento através de parcerias entre agentes de diferentes setores da cadeia produtiva.

A mesma lei que criou o Fundo Setorial do Audiovisual também modificou alguns mecanismos de fomento indireto, adicionando dois artigos à Lei do Audiovisual: os artigos 1ºA e 3ºA. O primeiro passa a funcionar de forma similar ao artigo 18 da Lei Rouanet: o patrocinador pode deduzir integralmente até 4% do imposto de renda devido para investir em produções de conteúdo independente para cinema e televisão, atuando como patrocinador. Já o artigo 3ºA buscava corrigir uma distorção oriunda do artigo 3º, onde empresas distribuidoras estrangeiras poderiam abater parte do imposto devido através do investimento em produções independentes nacionais. Acabava-se criando uma distorção: as empresas estrangeiras acabavam tendo uma vantagem competitiva no mercado, prejudicando distribuidoras nacionais. De acordo com Ikeda (2015):

Com isso, há a aliança entre as distribuidoras estrangeiras (em especial as majors) na co-produção de filmes nacionais. Dessa forma, os filmes nacionais co-produzidos pelas companhias estrangeiras conseguem sua viabilização no mercado de salas de exibição, assegurando sua distribuição por essas companhias [...] Todos os filmes nacionais com mais de 500 mil espectadores lançados no período 1995-2006 foram produzidos utilizando o mecanismo, exceto os diretamente realizados pela Globo Filmes sem o uso de leis de incentivo fiscal. (IKEDA, 2015, p.171).

Assim, através do 3ºA, as empresas radifusoras e programadoras também poderiam fazer abatimento de impostos devidos sobre o licenciamento de obras, a compra de direitos de exibição de eventos e a remessa de royalties ao exterior.

A partir do FSA, portanto, acontece uma mudança importante para a política audiovisual. Com as leis de incentivo, o poder decisório é, em última instância, de empresas e indivíduos que decidem em quais projetos irão investir recursos, cabendo ao Estado apenas a validação burocrática dos projetos. Através do Fundo Setorial do Audiovisual, o Estado passa a agir mais ativamente, decidindo sobre programas e linhas de investimento. Através do FSA são implementadas diferentes linhas de investimento via Prodecine, Prodav e Proinfra.

2.3 O segundo período Ancine (2011-2018): pleno funcionamento.

Mesmo dentro de um período marcado em sua maior parte por governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, orientados pelo *neodesenvolvimentismo* (DE MARCHI, 2014), é possível enxergar diferenças entre governos na percepção e no papel da cultura para o desenvolvimento. Ainda que, por um lado, o papel do Estado como agente participante e fomentador da cultura através de políticas públicas é uma marca de todo o período, as gestões culturais do governo Lula e Dilma Rousseff também tiveram diferenças quanto a sua conformação.

Uma das primeiras grandes questões que marcam uma mudança de direcionamento na política cultural foi a chegada de Ana de Hollanda (2011-2012) ao Ministério da Cultura, nomeada pela recém empossada presidenta Dilma Rousseff (2011-2016). Se no período Lula, com os ministros Gilberto Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2008-2010), a cultura foi concebida de maneira mais próxima ao conceito “antropológico”, conforme defendido por Gil desde sua posse, sobretudo na primeira gestão de Dilma Rousseff a cultura se desenvolveu sob forte influência da ideia de indústrias criativas. Essa perspectiva, de acordo com De Marchi “implica uma revisão da abordagem do Estado ao campo da cultura” (DE MARCHI, 2014, p.195). As discussões em torno da economia criativa tinham se iniciado já no segundo mandato Lula (2006-2010), aparecendo no texto final do Plano Nacional de Cultura (PNC), sancionada em 2010. Mas é a partir do governo Dilma, que esta ideia ganha centralidade como conceito estratégico na articulação entre cultura e desenvolvimento.

A ideia de indústrias criativas havia ganho destaque a partir de sua instrumentalização pelo governo britânico na agenda política do novo trabalhismo. De Marchi (2014) salienta que a implementação da política cultural britânica para as indústrias criativas surge de forma conformar uma nova imagem do Partido Trabalhista, liderada pelo grupo reformista ligado à Tony Blair:

Por um lado, tentava-se criar uma agenda política de centro-esquerda moderada que rivalizasse com a do Partido Conservador (Tory Party), que persistia por um longo período no poder. Por outro, esse movimento fazia parte de uma renovação geral da esquerda europeia diante do fim da União Soviética e da ascensão da globalização. Conforme concluem analistas, o resultado desse esforço seria a acomodação de valores fundamentais da tradicional agenda da socialdemocracia e do socialismo a princípios de centro-direita, notadamente os do neoliberalismo. (DE MARCHI, 2014, p.197).

Com essa nova perspectiva no Partido Trabalhista, foi formado o Grupo de Trabalho sobre Indústrias Criativas, que ficava encarregado de mensurar as atividades e importância econômica

dos setores identificados sob o guarda chuva da nova definição. Assim, a Economia Criativa seria colocada como fundamental no processo britânico de reverter a desindustrialização por qual passava o país, como destacam Bolaño (2011) e De Marchi (2014). O Departamento de Cultura, Mídia e Esporte, do Ministério das Indústrias Criativas e do Turismo do Reino Unido definiu as indústrias criativas como “aquelas que requerem criatividade, habilidade e talento, com potencial para criação de emprego e bem-estar, através da exploração de sua propriedade intelectual” (MELEIRO, 2012).

Em 2008 também é lançado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), o relatório *Creative Economy Report 2008*, uma pesquisa que fazia o mapeamento global da economia criativa, reforçando seu impacto econômico e o potencial como grande vetor de desenvolvimento. No relatório, as indústrias criativas eram definidas como:

[..] os ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade e capital intelectual como entradas principais; - constituem uma série de atividades baseadas no conhecimento, focadas mas não limitadas às artes, potencialmente gerando receitas de trocas e direitos de proteção intelectual; - incluem produtos tangíveis e serviços artísticos ou intelectuais intangíveis com conteúdo criativo, valor econômico e objetivos de mercado- estão no cruzamento entre os setores de serviço, artesanais e industriais; e - constituem um novo setor dinâmico no comércio mundial (UNCTAD, 2008, p.13, tradução nossa)²²

Este documento salientava o impacto da exposição do caso britânico, mas trazia também, portanto, uma definição própria de indústrias criativas. Esta definição alargava ao máximo possível o conceito, para ainda mais longe dos campos diretamente ligados às artes. Como salientava o documento, as indústrias culturais seriam um subitem dentro do conjunto maior das indústrias criativas (UNCTAD, 2008).

Para De Marchi (2014), o caso brasileiro, contudo, é diferente da conceituação da UNCTAD e da definição britânica, que foi tomada criticamente durante a implantação no Brasil da Secretaria da Economia Criativa (SEC), de forma a alinhar o debate internacional aos objetivos do governo Dilma Rousseff, descartando o caráter meramente economicista da definição britânica.

Diferentemente do discurso britânico, segundo o qual as atividades criativas se caracterizam pela capacidade de gerar propriedade intelectual (o que acarretaria uma

²² O texto em língua estrangeira é: “the cycles of creation, production and distribution of goods and services that use creativity and intellectual capital as primary inputs; - constitute a set of knowledge-based activities, focused on but not limited to arts, potentially generating revenues from trade and intellectual property rights; - comprise tangible products and intangible intellectual or artistic services with creative content, economic value and market objectives; - are at the cross-road among the artisan, services and industrial sectors; and - constitute a new dynamic sector in world trade”.

postura de reforço desse tipo de legislação), os mentores do PSEC entendem que no atual estágio de desenvolvimento do país (que apresenta uma estrutura deficiente de ensino, mão de obra pouco qualificada e baixa capacidade de produção científica) o amplo acesso e a fácil circulação da informação, bens culturais e inovações é crítico para a capacitação da mão de obra local e para o exercício da cidadania. (DE MARCHI, 2014, p.209).

Criada em 2011 durante a gestão de Ana de Hollanda sob liderança de Claudia Leitão, a Secretaria de Economia Criativa definia que:

Os setores criativos são aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de um produto, bem ou serviço, cuja dimensão simbólica é determinante do seu valor, resultando em produção de riqueza cultural, econômica e social. (MINISTERIO DA CULTURA, 2011)

Outra questão fundamental na mudança realizada no início da nova gestão do Ministério da Cultura no primeiro governo de Dilma Rousseff foi a discussão em torno de um novo marco regulatório para a questão dos direitos autorais. Ana de Hollanda viria a modificar o avanço na construção de um novo marco legal para substituir a Lei de Direitos Autorais, de 1998. Conforme destacam Souza e Dantas (2015),

A primeira ação da ministra, com a remoção do logotipo das licenças Creative Commons do site do órgão iniciou a primeira polêmica de sua gestão. Na prática, a retirada representava que o conteúdo do site estaria protegido por direitos autorais segundo a lei, sem possibilidade de livre reprodução, mas de modo simbólico, a ação indicava a primeira oposição ou ruptura com as políticas anteriores do Ministério. (SOUZA E DANTAS, 2015, p.1281-1282)

A nova ministra fazia parte dos agentes críticos à mudança de lei proposta em anteprojeto de 2010. Este anteprojeto era fruto de uma longa construção realizada sobretudo na gestão de Juca Ferreira, iniciada a partir da criação, em 2007, do Fórum Nacional do Direito Autoral. O anteprojeto de 2010 foi posto em consulta pública por Juca Ferreira em 2010, e em 2011 alterado por Ana de Hollanda. O texto final, com substantivas modificações, acabou sendo arquivado no final de 2011. Ana de Hollanda defendia a continuidade da Lei de Direito Autoral, ressaltando essencialmente que os autores seriam o elo mais fraco da cadeia, em contraposição à grandes empresas de internet. A discussão do projeto e as posições da ministra geraram um grande desgaste em sua gestão, além de expor um forte antagonismo com Juca Ferreira. O projeto acabaria não ganhando força mesmo após a saída de Ana de Hollanda e sua substituição pela ministra Martha Suplicy (2012-2014), e só voltaria a ser pauta no ministério com o retorno de Juca Ferreira em 2015.

É interessante perceber, no documento “Uma nova política para o audiovisual - Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos”, lançado em 2017 pela Ancine e com texto de apresentação escrito por Manoel Rangel, a menção positiva aos diversos presidentes e ministros

desde o período da retomada, inclusive de campos políticos opostos. O documento cita nominalmente desde o presidente Itamar Franco – que assumiu após impeachment de Fernando Collor – até Dilma Rousseff, passando por Fernando Henrique Cardoso e Lula. São citados também os ministros Gil, Juca Ferreira e Martha Suplicy. Dentre os ministros dos governos petistas, Ana de Hollanda é a única que é deixada de lado nas considerações sobre o fortalecimento do audiovisual brasileiro, ainda que tenha sido a ministra no período de aprovação da Lei de Acesso Condicionado, de 2011, um dos mais importantes marcos regulatórios de todo o período Ancine. É outro indício de uma controversa gestão. A Ancine, ainda no relatório de 2017, defendia que “que os fundamentos da política pública de financiamento audiovisual estão na geração de propriedade intelectual brasileira independente e na promoção do acesso dos brasileiros às expressões simbólicas” (ANCINE, 2017, p.42). Há uma dupla preocupação, portanto, em proteger a propriedade intelectual e promover o acesso mais amplo à produção cultural, refletindo uma posição mista por parte da agência.

A Deliberação 95 de 8 de junho de 2010 do regulamento do Prodav viria a detalhar a questão do licenciamento de produtos audiovisuais. Um dos principais pontos desta deliberação foi o estabelecimento de regras de tempo e direitos patrimoniais sobre obras destinadas ao mercado televisivo, com o objetivo de fortalecer a propriedade dos criadores sobre as obras. Na deliberação, ficava estabelecido que as obras que tivessem captado recursos através dos mecanismos da Lei do Audiovisual só poderiam estabelecer os primeiros contratos de exibição com um período máximo de 5 anos com emissoras e programadoras. Além disso, os direitos patrimoniais das obras se manteriam com os criadores. A deliberação buscava estabelecer uma regulação que protegesse os produtores independentes, equilibrando as relações e garantindo mais autonomia artística. Ainda, esta deliberação acabou por contribuir na formulação do conceito de “produtora independente”, que viria a se estabelecer como um dos princípios orientadores das políticas de fomento formuladas no período, sobretudo a partir da Lei da TV Paga.

A Lei de Serviço e Acesso Condicionado ou Lei da TV Paga, é um dos mais importantes marcos regulatórios de todo o período de funcionamento da Ancine, por diversos motivos, como veremos: permitiu a participação de empresas de telecomunicações no mercado de TV por assinatura; incorporou as empresas de telecomunicações e a televisão ao conjunto de regulações do setor audiovisual; criou cotas de tela para produtos nacionais em canais de espaço qualificado e aumentou substancialmente a arrecadação de recursos do FSA. Esta lei

Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências (BRASIL, 2011).

Como analisa Mannuela Ramos da Costa (2015), em diversos países a relação entre cinema e televisão é articulada em conjunto nas estratégias de desenvolvimento industrial, possuindo sistemas que abarcam fomento, produção e distribuição. Até a Lei da TV Paga, o Brasil havia historicamente excluído a televisão comercial do escopo de regulação e fomento da atividade cinematográfica.

Desde 2007 foram defendidos diferentes projetos que se iniciavam uma discussão que, em suma, colocaria em conflito diferentes setores do campo audiovisual e grupos políticos. Da mesma maneira que à época de tentativa de criação da Ancinav, acusava-se o governo de buscar um controle dos meios de comunicação. Entre os apoiadores da proposta que viria a ser aprovada estava a base do governo, além da Ancine liderada por Rangel e a Associação Brasileira de Produtores Independentes de TV. Entre os principais opositores estavam a oposição ao governo, as operadoras e programadoras de TV por assinatura que já atuavam no mercado, organizadas na ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura - e na ABPTA - Associação Brasileira de Programadores de TV por Assinatura (LIMA, 2015). As principais disputas giravam em torno do estabelecimento de cotas para produções independentes nacionais, o que era visto como uma intervenção indevida por um lado, pois oneraria as teles e os consumidores, e como uma forma de fortalecer a indústria nacional, de outro.

Como salienta Costa (2015), tanto o segmento de produção independente brasileira quanto as redes de teledifusão estavam neste momento sob ameaças de mercado:

Historicamente, o segmento da produção independente de cinema no Brasil alimentava um afastamento da produção televisiva, que era vista como de qualidade inferior, técnica e esteticamente, pela classe cinematográfica. Porém, percebem que a competição pelo mercado estava em duas frentes: contra o filme estrangeiro (mormente o norte-americano), ligado às majors, cujos lançamentos eram tidos como esmagadores no circuito exibidor brasileiro; e contra o hábito de consumo audiovisual do brasileiro, voltado para a televisão, e longe das salas de cinema. As redes de teledifusão, por outro lado, estavam ameaçadas pela competição internacional de produtos audiovisuais, advinda do crescimento das tecnologias digitais, do uso da internet e de outros recursos de entretenimento que deslocava a atenção dos consumidores. (COSTA, 2015, p.364).

Foram 4 anos de tramitação do projeto e de acomodações de anseios de ambos os lados, inclusive gerando uma cisão entre as empresas de TV por assinatura brasileiras e estrangeiras, sobretudo pela forte oposição da ABPTA às políticas de cotas. Fox, Discovery, Viacom e HBO acabariam deixando a ABTA em 2011 pelo apoio desta ao texto do projeto (TELA VIVA,

2011). A ABTA, por sua vez, de acordo com reportagem à época, defendia a aprovação do projeto “temendo que, sem ele, a Anatel promova a abertura do mercado por meio de mudanças regulatórias como as que estão sendo sugeridas”²³. A Lei da TV Paga, ao mesmo tempo que estabelecia obrigações de veiculação de produtos nacionais, permitiu com que empresas de telecomunicações pudessem atuar no mercado de TV por assinatura, buscando aumentar a competitividade no setor.

A Lei definiu diversos conceitos que buscavam clarear a atuação e os agentes do mercado, além de definir o Serviço de Acesso Condicionado (SEAC) como:

Serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer (BRASIL, 2011).

Assim, a definição passava a se dar a partir do tipo de serviço prestado e não pela tecnologia utilizada. A lei também estabelece quem são os operadores dos serviços de acesso condicionado, sintetizados por Costa (2015): “produtora (que realiza), programação (encadeamento dos programas, ou seja, a composição da oferta num mesmo canal), empacotadora (organização dos canais, o seu agrupamento num pacote de ofertas) e distribuidora (que fornece a distribuição, isto é, transmissão do conteúdo)” (COSTA, 2015, p.365). Outro ponto importante é a definição da classificação de “produtora independente”, como mencionamos anteriormente. Os conteúdos que deveriam ser exibidos para contabilização como cotas de tela deveriam ser produzidos por produtoras independentes em “espaço qualificado”. Assim, é classificada como produtora independente a produtora brasileira que atenda cumulativamente aos critérios de:

a) não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens; b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos; c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos; (BRASIL, 2011)

A ideia central é que os conteúdos não fossem exibidos por grupos que também controlassem produtoras, evitando a verticalização dos processos e mantendo uma separação entre os agentes

²³ Disponível em: <<https://telaviva.com.br/16/06/2011/programadores-internacionais-avisam-que-vaio-a-justica-caso-o-plc-116-seja-aprovado/>> Acesso em: outubro de 2020.

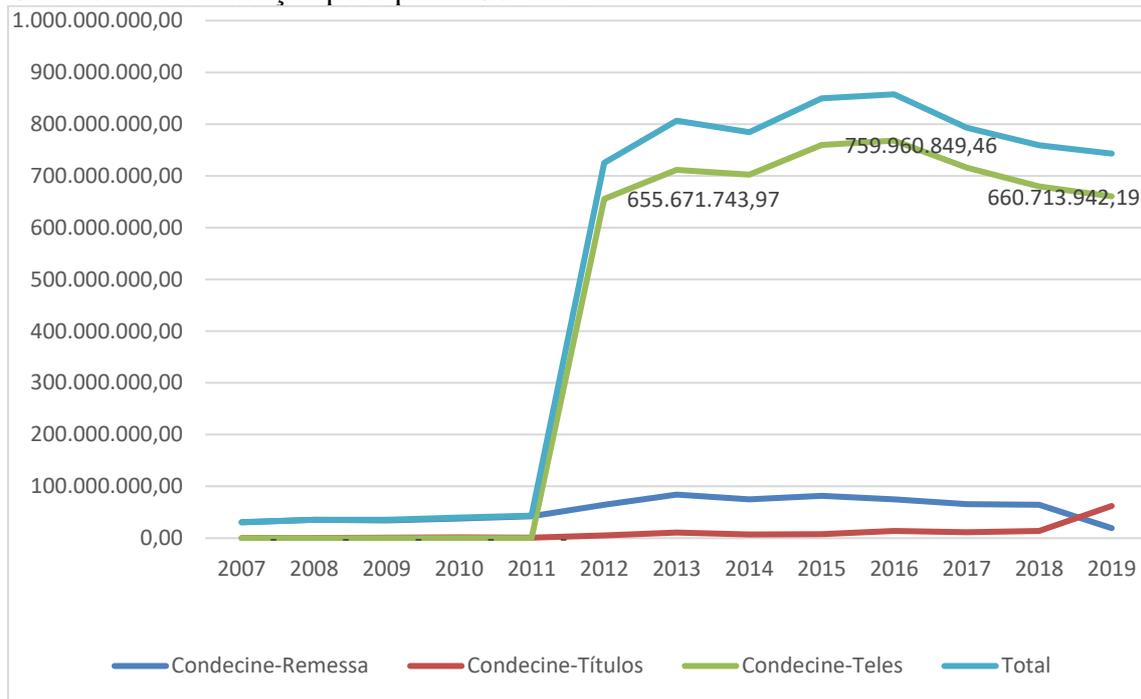
distribuidores e produtores. Já o espaço qualificado ficou definido como o espaço total de um canal de programação, excluídos conteúdos não realizados por produtoras, como conteúdos religiosos e políticos, eventos esportivos, conteúdo jornalístico e propaganda política.

A partir destes conceitos, ficavam estabelecidos dois tipos de cotas: a cota de pacote e a cota de canal. A cota de canal garante um percentual de exibição de conteúdo brasileiro em horário nobre, enquanto a cota de pacote exige que os pacotes de TV por assinatura tenham uma participação mínima – 1/3 - de canais de espaço qualificado mantidos por programadoras brasileiras independentes. Outra questão importante é que as produções independentes, para valerem nas cotas, devem ter sido produzidas em até no máximo 7 anos antes de sua exibição, buscando assim fomentar novas produções e evitar a programação sistemática de reprises. Estas cotas, como salienta a Ancine, foram exigidas de forma gradual ao longo dos três primeiros anos, até chegar nas proporções estabelecidas na lei (ANCINE, 2017).

A expectativa era que a Lei da TV Paga gerasse demanda por produções nacionais, o que também implicava a necessidade de ampliar as fontes de recursos. Assim, outra medida de grande impacto da lei foi a criação de uma nova modalidade do Condecine, o chamado Condecine-Teles, estabelecido em 2011 e cobrado a partir de 2012, incidindo sobre concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que possam distribuir conteúdo audiovisual. Assim, esta modalidade soma-se aos dois mecanismos já existentes à época: o Condecine-Títulos, que incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais no mercado; e o Condecine-Remessa, alíquota de 11% sobre remessa ao exterior de rendimentos provenientes da exploração de obras cinematográficas. Como defendia a Ancine, “já que as operadoras de telefonia passaram a atuar também no mercado de TV por assinatura, nada mais justo que contribuíssem para o Fundo Setorial” (ANCINE, 2017, p. 46).

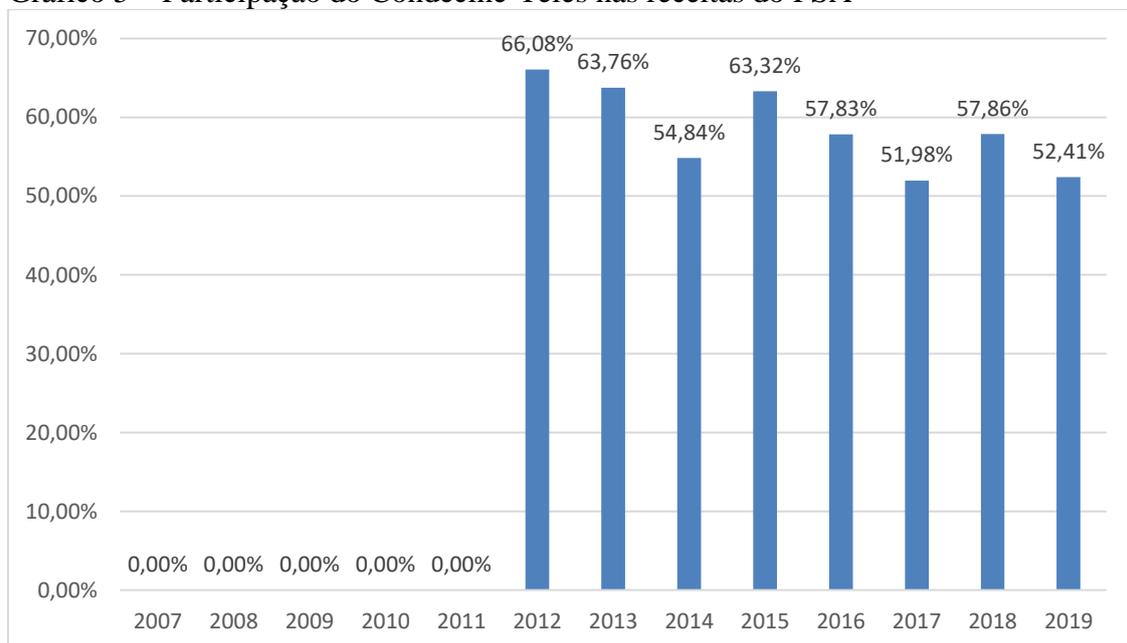
O Fundo Setorial do Audiovisual já havia previsto a entrada da televisão quando criou o Prodav, mas a partir dos recursos do Condecine-Teles viria a ampliar de forma significativa sua atuação. A totalidade de recursos que compõem o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) viria a ter um crescimento exponencial. Dados do Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA) apontam um protagonismo impressionante da Condecine-Teles na arrecadação de verbas pelo sistema Condecine. Em 2012, esta modalidade arrecadou R\$ 655.667.562,69 - cerca de 90,3% do total naquele ano. Até 2019 a arrecadação seguiu em constante crescimento, mantendo sempre um percentual em torno de 90% entre a arrecadação dos Condecines e cerca de 60% entre o total de recursos do FSA.

Gráfico 4 : Arrecadação por tipo de Condecine



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Gráfico 5 – Participação do Condecine-Teles nas receitas do FSA



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Estes recursos são disponibilizados à toda a cadeia audiovisual. Eles se distribuem em diferente medida entre produções específicas para televisão, para cinema e mais recentemente, jogos eletrônicos. Também são utilizados no fomento à distribuição, à exibição (na expansão da rede de salas) e no desenvolvimento da própria estrutura de toda a cadeia audiovisual – como

aconteceu na modernização dos sistemas de projeção na mudança do analógico para o digital. Um fator de atenção é que, apesar do objetivo de ampliar a concorrência, Sonia Virginia Moreira destaca uma tendência à concentração a partir da lei:

Em 2011, com a Lei de Serviço de Acesso Condicionado, os grupos de telecomunicações passaram a compartilhar o mercado de TV por assinatura. Mas a participação das empresas de telefonia no mercado de distribuição de conteúdo audiovisual não causou alterações na base de propriedade – uma única empresa, estruturada verticalmente, pode controlar a oferta de TV por assinatura, provedor de internet, telefone fixo, móvel e chamada de longa distância. A tendência é de fidelização dos clientes em poucas marcas, um processo em curso desde 2012. (MOREIRA, 2015, p.12)

Em 2013, um documento importante foi elaborado pela Ancine e aprovado pelo Conselho Superior de Cinema. No “Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas” (PDM Audiovisual), a ministra da cultura Martha Suplicy defendia o audiovisual como “segmento estratégico para a economia e a cultura de todas as nações. (...) ferramenta fundamental de inclusão social, de exercício da cidadania e de manifestação de nossa identidade nacional” (ANCINE, 2013, p.4). Manoel Rangel, no texto de apresentação, salientava o horizonte positivo a partir da aprovação da Lei da TV Paga:

O que poderia parecer uma utopia há pouco mais de uma década é hoje um horizonte plenamente alcançável, graças à continuidade da política pública para o cinema e o audiovisual que vem sendo construída de forma consistente desde a criação da Agência Nacional do Cinema – Ancine. Como resultados concretos dessa política, podemos apontar a crescente ocupação do mercado interno, o prestígio internacional dos filmes brasileiros e o reconhecimento do público, que demanda cada vez mais conteúdos que falem a sua língua e reflitam a sua imagem, em todas as telas. (ANCINE, 2013, p.11).

No PDM Audiovisual, ficavam estabelecidas a diretriz geral e mais 12 diretrizes específicas, cada uma contendo metas a serem atingidas até 2020, com um total 286 indicadores. A diretriz geral era:

Estabelecer as bases para o desenvolvimento da atividade audiovisual, baseada na produção e circulação de conteúdos brasileiros, como economia sustentável, competitiva, inovadora e acessível à população, e como ambiente de liberdade de criação e diversidade cultural” (ANCINE, 2013, p. 81).

Enumeramos a seguir as 12 diretrizes específicas (ANCINE, 2103):

- Diretriz (1): ampliar e diversificar a oferta de serviços de exibição e facilitar o acesso da população ao cinema.
- Diretriz (2): desenvolver e qualificar os serviços de TV por assinatura e de vídeo por demanda, oferecidos em todos os ambientes, e ampliar a participação das programadoras nacionais e do conteúdo brasileiro nesses segmentos de mercado.
- Diretriz (3): fortalecer as distribuidoras brasileiras e a distribuição de filmes brasileiros.

Diretriz (4): dinamizar e diversificar a produção independente, integrar os segmentos do mercado audiovisual, fortalecer as produtoras e ampliar a circulação das obras brasileiras em todas as plataformas.

Diretriz (5): capacitar os agentes do setor audiovisual para a qualificação de métodos, serviços, produtos e tecnologias.

Diretriz (6): construir um ambiente regulatório caracterizado pela garantia da liberdade de expressão, a defesa da competição, a proteção às minorias, aos consumidores e aos direitos individuais, o fortalecimento das empresas brasileiras, a promoção das obras brasileiras, em especial as independentes, a garantia de livre circulação das obras e a promoção da diversidade cultural.

Diretriz (7): aprimorar os mecanismos de financiamento da atividade audiovisual e incentivar o investimento privado.

Diretriz (8): aumentar a competitividade e a inserção brasileira no mercado internacional de obras e serviços audiovisuais.

Diretriz (9): promover a preservação, difusão, reconhecimento e cultura crítica do audiovisual brasileiro.

Diretriz (10): estimular a inovação da linguagem, dos formatos, da organização e dos modelos de negócio do audiovisual.

Diretriz (11): desenvolver centros e arranjos regionais de produção e circulação de conteúdo audiovisual e fortalecer suas capacidades, organização e diversidade.

Diretriz (12): ampliar a participação do audiovisual nos assuntos educacionais.

No relatório de 15 anos de funcionamento, contudo, a Ancine fala em “vetores direcionais” (ANCINE, 2017) para a política audiovisual desenvolvida no período, sendo eles: 1) a expansão do mercado; 2) visão multifocal; 3) atenção às transformações do mercado audiovisual e da sociedade no Brasil e no mundo; 4) inclusão de todo o território brasileiro; 5) internacionalização; e 6) democratização.

Em 2014 foi lançado, como estratégia para cumprir metas estabelecidas no PDM Audiovisual, o programa Brasil de Todas as Telas, que passou a abarcar as diferentes ações de fomento da Ancine, funcionando como um “grande programa guarda chuva” (ANCINE, 2017, p.97). Além do Podecine e do Prodav, com suas diversas linhas, o programa articula o Proinfra e o Programa Cinema Perto de Você.

Este último é uma soma de esforços no sentido de ampliar e descentralizar o parque exibidor, além de investir na modernização das salas com o processo de digitalização. O Cinema Perto de Você justificava sua implementação tanto como forma de criar mais possibilidades de exibição para os filmes brasileiros quanto para “levar serviços culturais para mais perto de todos os brasileiros”²⁴. Esta vontade de ampliação e interiorização do acesso ao cinema brasileiro passava por 5 eixos principais: linha de crédito e investimento; projeto Cinema da

²⁴ Disponível em:

<https://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacao_manuel_rangel.pdf>. Acesso em: novembro de 2020.

Cidade; desoneração tributária; sistema de controle de bilheteria; e digitalização do parque exibidor.

Roque González, consultor do instituto de estatísticas da UNESCO, salienta em artigo de 2015 que, apesar das promessas de democratização pela diminuição do custo das cópias digitais, a instalação destas salas ainda era muito custosa, o que acabava gerando um avanço maior pelos grandes grupos exibidores na América Latina, favorecendo a concentração de mercado.

Entretanto, as promessas que circulam sobre o cinema digital sobre democratização, barateamento de custos e maior diversidade, entre outras, estão ficando na teoria; se o cinema digital reduz consideravelmente os custos por cópias - cada cópia em 35 milímetros custa entre 1500 e 2000 dólares - a instalação destas salas digitais - que englobam projetor, periféricos, sistema operativo, equipamento para exibir em três dimensões e, em alguns casos, até uma tela diferente - pe cerca de quase o dobro na América Latina que no "Primeiro Mundo". Na prática, a digitalização estão podendo cobrir as empresas exibidoras maiores, enquanto as "independentes" - empresas pequenas, locais, suburbanas, que geralmente programam cinema nacional, iberoamericano, mundial de qualidade, correm sério risco de precisarem fechar, ou serem cooptadas pelas maiores. (GONZÁLEZ, 2015, p.216, tradução nossa)²⁵

O Cinema Perto de Você buscava reverter esse quadro no Brasil em seu Eixo nº 5. Apesar dos valores altos para a mudança, a transformação tecnológica para o sistema digital viria a diminuir os custos futuros, eliminando barreiras da distribuição física. Além de verbas disponibilizadas às pequenas salas para esta modernização, foi criado um regime tributário especial, o RECINE, que auxiliou na compra e importação de equipamentos. Ainda, havia a possibilidade de utilização por parte dos exibidores do Prêmio Adicional de Renda (PAR), que premia exibidores pelo desempenho de filmes nacionais em suas salas. Em 2017 foi concluída a digitalização das salas de cinema brasileiras, como observamos na Tabela 1.

Tabela 1 – Percentual de digitalização do parque exibidor brasileiro

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
% Salas Digitais	5,2%	11,9%	19,9%	31,1%	47,4%	50,5%	95,6%	99,6%	100%

Fonte: ANCINE, 2018.

²⁵ O texto em língua estrangeira é: “Sin embargo, las promesas que circundan alrededor del cine digital sobre democratización, abaratamiento de costos y mayor diversidad, entre otras, están quedando en la teoría: si bien el cine digital reduce considerablemente los costos por copias –cada copia en 35 milímetros cuesta entre 1500 y 2000 dólares—, la instalación de estas salas digitales—que engloban proyector, periféricos, sistema operativo, equipamiento para exhibir en tercera dimensión y en algunos casos, hasta una pantalla distinta— ronda en América Latina casi el doble que en el “Primer Mundo”. En la práctica, la digitalización la están pudiendo cubrir las empresas exhibidoras más grandes, mientras que las “independientes”—empresas pequeñas, locales, suburbanas, que generalmente programan cine nacional, iberoamericano, mundial de calidad, corren serio riesgo de tener que cerrar, o ser cooptadas por las más grandes.

Após a digitalização, outra evolução tecnológica que vem sendo implementada é a distribuição satelital. Enquanto o modelo de digitalização substituiu os rolos de filmes por *hard drives*, a distribuição via satélite elimina as barreiras físicas do transporte - sem obviamente desconsiderarmos a necessidade de equipamentos e redes materiais que possibilitem esta distribuição. Este novo desenvolvimento na distribuição também deve ser seu funcionamento observado nos próximos anos. De acordo com nota satelital de 2018 da Ancine, 65% dos cinemas e 80% das salas já possuíam naquele ano a distribuição satelital, prevendo que

[..] é provável que, nos próximos cinco anos, a distribuição satelital complete sua estruturação, consolidando-se como serviço quase universal no Brasil. Mas, a depender das ações das empresas e das políticas públicas, é provável que muitos pequenos cinemas permaneçam fora dessa rede, recebendo filmes por mídia física ou algum serviço alternativo, o que pode trazer desafios para sua viabilidade no mercado brasileiro. (ANCINE, 2018, p.13)

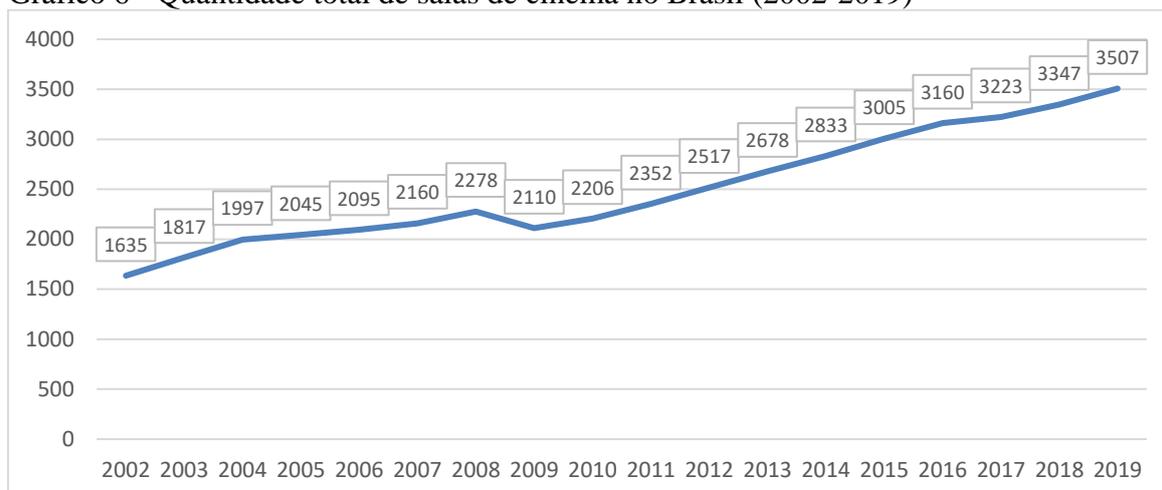
É preciso estar atento, portanto, à um desigual desenvolvimento da distribuição satelital, que pode reforçar a concentração nos maiores grupos exibidores.

Além da digitalização, ainda dentro do Cinema perto de Você, o projeto Cinema da Cidade, prometendo “levar a magia de volta ao interior do país”²⁶, foi desenhado de forma a impulsionar a abertura de salas em cidades com mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes que não possuíam cinema, firmando parcerias com as cidades interessadas. Assim, via Orçamento Geral da União e Fundo Setorial do Audiovisual, através de emendas parlamentares ou concursos do FSA, se financiaria a construção destas salas nas pequenas cidades do interior onde o risco da atividade seria maior.

O Cinema Perto de Você conseguiu ampliar o parque exibidor, como observamos no Gráfico 6, com um aumento crescente no número total de salas de cinema. A quantidade de ingressos vendidos também cresceu, mas, como sinaliza Andrietta (2019), a participação de público de filmes brasileiros e a diversidade de títulos exibidos não aumentou. Andrietta, evocando estudo de Carvalho (2015), também destaca que “nas salas analisadas em seu estudo não houve a inclusão de novos espectadores, apenas houve o aumento da frequência daqueles que já tinham acesso” (ANDRIETTA, 2019, p.4). Também o preço médio do ingresso (PMI), corrigido pela inflação, se manteve estável.

²⁶ Disponível em: <<https://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/cinema-na-cidade>>. Acesso em: novembro de 2020.

Gráfico 6 - Quantidade total de salas de cinema no Brasil (2002-2019)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Além destas ações, também foi implementado o Sistema de Controle de Bilheteria (SBC), que passaria a funcionar em 2016, tornando mais precisos e confiáveis os dados da Ancine sobre o mercado. O SBC foi regulamentado em 2015 através da Instrução Normativa 123 da agência. São obrigados a enviar informações através do SBC os exibidores responsáveis por salas comerciais de cinema, sendo facultativo para salas não comerciais e cinemas itinerantes. São consideradas salas comerciais aquelas que atendam concomitantemente aos seguintes critérios: (a) tecnologia de projeção de imagens com o uso de equipamentos digitais de alta performance ou projetores de filmes de 35mm; (b) programação formada, predominantemente, por longas-metragens com lançamento comercial no Brasil nos últimos 12 meses; (c) modelo de negócio com predomínio de cobrança de ingressos (ANCINE, 2015). De acordo com o normativo do órgão, o envio dos relatórios deve ser realizado diariamente pelos exibidores.

Outro marco importante deste que estamos chamando de Segundo Período Ancine, foi o início das atividades de empresas de distribuição de vídeo por demanda, através de transmissão OTT's (*Over the Top*) ou VOD (*Video on Demand*). O Brasil foi o primeiro mercado internacional da Netflix, empresa norte-americana fundada em 1997 como uma empresa de locação de vídeos. A Netflix iniciou suas operações no Brasil em setembro de 2011, e ao longo do período foi ganhando força, sobretudo a partir de 2014, aproveitando a expansão da banda larga no país. Outro serviço lançado em 2011 foi o Net Now, serviço *on-demand* disponível para assinantes de planos NET (hoje Claro). Em 2015, o Grupo Globo também lança seu aplicativo Globoplay que, em 2020, é a segunda plataforma de *streaming* mais consumida no Brasil. Em 2019, eram 26 grupos econômicos provedores de serviços VOD registrados na

Ancine, como *Netflix*, *Net Play*, *Globoplay* e *HBO GO*, além de mais 23 serviços não registrados como *Amazon Prime Video*, *Google Play*, *Youtube* e *Itunes Store*.²⁷

Figura 1 - Players que atuam no segmento de vídeo por demanda no Brasil.



Fonte: ANCINE, 2019.

A Ancine passa a discutir a regulação dos serviços de streaming em 2015, publicando estudos regulatórios já em 2016. Em 2017, Manoel Rangel dizia em entrevista que "o vídeo sob demanda é a próxima fronteira do Audiovisual", complementando que as empresas tinham "relevância econômica o suficiente para requerer uma regulação do Estado" (ANCINE, 2017)²⁸. Em 2019, é publicado outro estudo sobre o assunto. Contudo, apesar das discussões, até hoje não foi instituído um marco regulatório.

2.4 O fim do período

Para Rubim (2015), as políticas culturais no Brasil são marcadas por 3 *tristes tradições*: ausências, autoritarismos e instabilidades. Sobre as *ausências*, Rubim se refere à falta de políticas culturais e a substituição da ação do Estado pela regulação do mercado. Por *autoritarismos*, os laços autoritários presentes na sociedade, também pela história de governos ditatoriais e o "desconhecimento, perseguição e aniquilamento de culturas e na exclusão do acesso a determinadas modalidades culturais" (RUBIM, 2015, p. 12). A terceira tradição, de *instabilidades*, é vinculada às anteriores, "derivadas de fatores como: discontinuidades, fragilidades institucionais, repressão, etc." (ibid., p.12). Apesar da continuidade do mesmo projeto político quando da chegada da presidente Dilma Rousseff à presidência, Rubim

²⁷De acordo com relatório Ancine. Disponível em:

<https://ancine.gov.br/sites/default/files/AIR_VoD_versao_final_PUBLICA_12.08.2019-editado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas-mesclado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas.pdf>. Acesso em: novembro de 2020.

²⁸ Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/clipping/Noticia%2B-%2BRegula%C3%A7%C3%A3o%2Bpara%2Bo%2Bstreaming2442017113513865.pdf>>. Acesso em: novembro de 2020.

identifica uma descontinuidade em relação à política cultural desenvolvida durante os governos Lula. Rubim critica sobretudo a diminuição da dimensão de diálogo:

O patamar político-cultural de mudança e de diálogo com a sociedade alcançado pelo Ministério não se manteve no governo Dilma, com prejuízos para políticas culturais e para mudanças culturais necessárias à transformação do país. (RUBIM, 2015, p.170)

No entanto, a política audiovisual parece ter sido mais bem-sucedida na busca por superar as tradições de ausências, autoritarismos e instabilidades. Sobre instabilidades, um dos indícios se evidencia na própria diretoria colegiada do órgão. A Ancine foi comandada, no período que estamos analisando, largamente por apenas 2 diretores-presidentes, Gustavo Dahl (2003 - 2006) e Manoel Rangel (2006 – 2017). Enquanto isso, durante o mesmo período, passaram pelo Ministério da Cultura 7 diferentes ministros, em 8 gestões diferentes. Durante os governos petistas, Gilberto Gil (2003-2008), Juca Ferreira (2008-2010), Ana de Hollanda (2011-2012), Marta Suplicy (2012-2014) e Juca Ferreira novamente (2015-2016). Entre 2016 e 2018, após breve extinção do Minc por Michel Temer, que recuou frente à mobilizações do setor cultural, foram mais 3 diferentes gestões: Marcelo Calero (2016), Roberto Freire (2016-2017) e Sérgio Sá Leitão (2017-2018). A direção da Ancine seria modificada em 2018, durante o governo de Michel Temer, com a saída de Manoel Rangel em 2017. Em entrevista para Camila Moraes, do El País²⁹, em janeiro de 2017, Rangel falava sobre sua iminente saída da agência, que viria a acontecer nos meses seguintes. Ele afirma na entrevista que a política audiovisual “é sólida, não vejo ameaças” e que as conquistas do setor “pairam sobre as crises e mudanças de gestão” concluindo que

Dentro do sistema audiovisual, há um grau razoável de autonomia e um grau considerável de estabilidade. O setor tem uma longa tradição. As pessoas são todas de uma opinião muito forte, geram polêmicas a todo momento, mas há um fator que une o setor profundamente, que é a necessidade do Brasil ser uma forte economia de cinema e audiovisual. (RANGEL, 2017)

Juca Ferreira em 2016 também salientava esta continuidade, afirmando que “a política audiovisual é a única que não foi alterada nas últimas mudanças de gestão cultural”³⁰ É claro que temos de considerar que as entrevistas de Manoel Rangel e Juca Ferreira também visavam objetivos políticos. Em um momento posterior a retirada de Dilma Rousseff do poder, Rangel buscava ao mesmo tempo defender sua gestão e a continuidade das políticas em um momento

²⁹ Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/16/cultura/1481917466_859624.html > Acesso em: outubro de 2020.

³⁰ Disponível em: < <https://teletime.com.br/24/02/2016/nos-vamos-ganhar-esta-disputa-judicial-diz-manoel-rangel-sobre-embate-com-as-teles/> > Acesso em: outubro de 2020.

de incertezas, após a breve extinção do Minc citada anteriormente e o acirramento da disputa política pós-golpe.

Para além da continuidade na liderança das gestões da Ancine, as política audiovisual também tiveram sobretudo continuidades desde o funcionamento da agência. Apesar do completo esvaziamento no início dos anos 90, seguido pela ausência direta do Estado nos anos 1990, veio sendo construída desde 2001 de forma a permanentemente avançar, somando novos marcos legais e programas de fomento, sem desconstituir os mecanismos já implementados. Ainda que nem todos bem-sucedidos, frutos de diversas disputas e conflitos, os marcos legais instaurados no período foram frutos de muito debate e um longo processo de discussão com os diferentes setores envolvidos, conseguindo muitas vezes implementar mudanças acordadas entre campos, em tese, opostos. Assim, enfrentou-se também de alguma maneira o legado de autoritarismos e ausências de políticas.

3 OS PROCESSOS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO AUDIOVISUAL

3.1 A política para a internacionalização

Ainda que o Brasil tivesse um histórico de busca por liderança internacional, como no caso da Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Mundial do Comércio (OMC), ou através da criação do Mercosul, é a partir dos governos Lula (2003-2010) que podemos dizer que esta dimensão internacional passa a fazer parte de um conjunto mais amplo de políticas públicas articuladas no audiovisual. Com ações inicialmente tímidas nos primeiros anos da Ancine, a atuação internacional viria a se fortalecer especialmente a partir da chegada de Manoel Rangel à presidência do órgão. São diversas as estratégias de incentivo à internacionalização da produção audiovisual e sua circulação, desde políticas de cooperação através de editais bilaterais e multilaterais até o incentivo à circulação de obras brasileiras em salas e festivais no exterior. Embora o principal conjunto de medidas desde a criação da Ancine diga respeito principalmente ao desenvolvimento da produção e do mercado interno, começam a aparecer também mais iniciativas de apoio à internacionalização.

No relatório de 5 anos de funcionamento da Ancine, lançado em 2006 no final da gestão de Gustavo Dahl, o então diretor-presidente salientava que, em um país continental como o Brasil, “subdividido em 5 regiões, equivalentes a países dentro do país” (ANCINE, 2006, p.17), o desafio primordial era ocupar o próprio mercado nacional. Chamando atenção para a descontinuidade das políticas de internacionalização no período anterior à Ancine, contudo, destaca a retomada de projetos de internacionalização e cooperação com foco no Mercosul, “prioridade da política externa brasileira” (ibid., p.18). Neste contexto estão inseridas a revitalização dos acordos de coprodução, a participação de filmes brasileiros em festivais internacionais e a criação da Recam em 2003. No mesmo relatório, chama atenção a centralidade dada ao audiovisual como parte de um projeto mais amplo de projeção internacional. Diz o relatório, em suas páginas iniciais:

Não é difícil supor que o Brasil só conseguirá uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, ou colocar de pé o Mercosul, ou ainda constituir a Comunidade Sul-Americana de Nações, se construir sua imagem para o mundo. O que só poderá ser feito a partir de uma indústria cinematográfica e audiovisual. França, China, Inglaterra e mesmo a Rússia, para falar só dos membros permanentes do Conselho, sabem disso. Para dentro e para fora, em termos de auto-estima e afirmação, um país é o que parece. (ANCINE, 2006, p.9)

Ainda, no mesmo relatório, é defendido pela direção da agência que:

A noção de uma raiz comum, onde o galego arcaico deu origem ao português, indica a saída iberoamericana como possibilidade de construção de uma comunidade (um mercado?), de seiscentos milhões de habitantes. Português e espanhol, juntos, poderiam ser a segunda mais usada língua do mundo ocidental, desde que brasileiros, latino-americanos, portugueses e espanhóis se entendessem. E isto só será possível pela construção e integração de uma intangível comunidade audiovisual. (ANCINE, 2006, p.10-11)

Estas colocações nos trazem duas questões. A primeira é que já existia uma visão e uma desejo de articular o audiovisual como uma indústria que fosse capaz de alavancar a imagem do Brasil no exterior, que passa por objetivos tanto políticos – o conselho de segurança da ONU – quanto econômicos – a integração via Mercosul. A segunda é que, ainda que a centralidade da política externa fosse direcionada ao Mercosul, a estratégia para alcançar impacto internacional no caso do audiovisual passava essencialmente pela construção de um espaço ampliado iberoamericano.

Sob a perspectiva da Ancine, essa estratégia fazia sentido sobretudo porque as principais iniciativas de cooperação audiovisual estavam até aquele momento concentradas no programa Ibermedia. Neste documento de 2006, porém, não ficam claras de que forma estes objetivos poderiam ser alcançados, com as ações sendo estabelecidas fora de um escopo definido, como viria a ser feito somente através do PDM Audiovisual lançado em 2013. Rubim (2007) destaca a ampliação da atuação internacional a partir das ações de Gilberto Gil, primeiro ministro da cultura do governo Lula, mas indica também contradições no processo:

A atuação internacional do Ministério foi bastante alargada. A presença de um nome internacional como o de Gilberto Gil à frente do Ministério certamente teve um papel importante nesta internacionalização. Neste patamar, o Brasil assumiu posições políticas importantes como a luta pela diversidade cultural no relevante encontro da Unesco, realizado em Paris em 2005, sobre o tema. Estranhamente a reforma administrativa acontecida no início da gestão não dotou o Ministério de uma nova e potente estrutura institucional para realizar esta conexão internacional. (RUBIM, 2007, p.30)

Nos anos seguintes, no Brasil, encontramos diversas alusões à vontade de exercer influência internacional através do cinema em discursos e documentos, mas sobretudo em seu aspecto de “agregar valor” aos filmes nacionais, orientada, portanto a um melhor desempenho comercial dentro do próprio país.

O termo *soft power* foi conceituado ao final da década de 80 por Joseph Nye, em face à uma perda de hegemonia norte-americana e “com o objetivo de permitir que os Estados Unidos preservem sua dominação” (SUPPO, 2012, p.24), se popularizando nas décadas seguintes a ponto de ser utilizado em diversas declarações como objetivo e como justificativa para implementação de diversas políticas. É em 2013, na conferência “The Power of Soft Power” realizada em São Paulo, que encontramos referência direta ao termo como justificativa para as

políticas culturais, no discurso da então ministra da cultura Martha Suplicy³¹. Ao longo de colunas de opinião e entrevistas para reportagens, Suplicy viria a se referir ao termo reiteradamente em 2013 e 2014. Durante reunião do Conselho Superior do Cinema, em junho de 2014, declarava que “o cinema é muito importante para o Soft Power, para criar um engrandecimento da nossa imagem e mostrar que somos muito além do samba e do futebol. Um bom filme muda a imagem de um país”.³² Em reportagem do Estadão, ainda em 2014, defendia:

Cinema é o maior transmissor de visibilidade internacional. Quando se fala em *soft power*, lembramos de que imagem dos Estados Unidos? Da de Hollywood. Da italiana? O cinema. Da França também. Não podemos deixar este potencial sem ser um dos focos do MinC.³³

Nye (2004) define o conceito como a capacidade de exercer poder através da *atratividade* gerada pela difusão de valores, da cultura, de políticas e instituições. Mais do que exercer influência, que pode ser exercida também pelo *hard power*, a centralidade está na capacidade de atração:

Soft power não é meramente o mesmo que influência. Afinal, influência também pode contar com o *hard power* das ameaças e pagamentos. E o *soft power* é mais do que apenas persuasão ou a habilidade de ganhar pessoas com argumentos, ainda que seja uma parte importante. Também é a habilidade de atrair, e a atração com frequência leva à aquiescência. De maneira simples, em termos comportamentais, *soft power* é poder de atração. Em termos de recursos, os recursos de *soft power* são os elementos que produzem esta atração.³⁴ (NYE, 2004, p.20)

Para Suppo (2012), ainda, os “recursos de poder brando (atração cultural, ideologia e instituições internacionais) não são novos, mas, no mundo atual, eles são os recursos de poder mais importantes” (SUPPO, 2012, p.26). Assim, a cultura é um instrumento que, na era da informação se configura como a base do poder dos estados (ibid. 2012).

É importante frisar que Martha Suplicy era Ministra da Cultura no lançamento do PDM Audiovisual e, portanto, esta visão sobre o *soft power* e a inserção internacional fazem parte das estratégias sob o qual foi desenvolvido o documento. Ainda em 2009, em discurso no Senado brasileiro, Manoel Rangel falava sobre a vontade de reforçar a relevância internacional

³¹ Disponível em: <<http://cultura.gov.br/306118-revision-v1/>> Acesso em: outubro de 2020.

³² Disponível em: <<https://www.onacional.com.br/cultura,7/2014/06/13/forca-para-o-cinema-brasileiro,50590>> Acesso em: outubro de 2020.

³³ Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,editais-dao-r-22-milhoes-ao-cinema-independente,1568181>> Acesso em: outubro de 2020.

³⁴ O texto em língua estrangeira é: “Soft power is not merely the same as influence. After all, influence can also rest on the hard power of threats or payments. And soft power is more than just persuasion or the ability to move people by argument, though that is an important part of it. It is also the ability to attract, and attraction often leads to acquiescence. Simply put, in behavioral terms soft power is attractive power. In terms of resources, soft-power resources are the assets that produce such attraction”.

do país, dizendo enxergar a opção do Brasil de se tornar um grande centro produtor de obras audiovisuais “articulada com a opção por fazer do Brasil um grande país no concerto das nações”³⁵. No mesmo discurso Rangel também dizia:

Entendo que uma política pública para o audiovisual se estrutura a partir de dois pilares fundamentais: o fomento à produção, como primeiro pilar e, a circulação das obras brasileiras no mercado nacional e internacional, como o segundo pilar. (BRASIL, 2009)

No PDM Audiovisual que viria a ser lançado em 2013, se salientava a necessidade de alinhar as políticas audiovisuais para que o setor pudesse “participar efetivamente do novo papel internacional do país” (ANCINE, 2013). Mas entre as 12 diretrizes estabelecidas, apenas a diretriz número 8 dizia respeito à internacionalização, com o objetivo de “aumentar a competitividade e a inserção brasileira no mercado internacional de obras e serviços audiovisuais” (BRASIL, 2013). Nesta diretriz, ficaram estabelecidas 12 metas, enumeradas a seguir.

- 1) Celebrar novos acordos internacionais, bilaterais e multilaterais, de cooperação e/ou coprodução de obras audiovisuais.
- 2) Ampliar a presença do conteúdo audiovisual brasileiro nos países latino-americanos.
- 3) Ampliar o número de coproduções internacionais.
- 4) Ampliar a participação das empresas e filmes brasileiros em festivais, mostras e feiras internacionais.
- 5) Ampliar a exportação de obras e serviços audiovisuais brasileiros.
- 6) Ampliar o número de empresas e projetos participantes dos programas de exportação.
- 7) Atrair produções estrangeiras para o Brasil (exportação de serviços).
- 8) Capacitar empresas e profissionais para operarem no mercado audiovisual internacionais.
- 9) Ampliar o intercâmbio internacional de educação em audiovisual.
- 10) Ampliar o processo de internacionalização das empresas audiovisuais brasileiras.
- 11) Ampliar o número de canais de televisão brasileiros comercializados no mercado externo.
- 12) Ampliar o número de escritórios de apoio a produções audiovisuais estrangeiras no Brasil.

Em documento de 2017 divulgado pela Ancine, tratando sobre as iniciativas de internacionalização desenvolvidas até aquele momento, são defendidos 2 eixos como sendo os principais norteadores: o primeiro é o estímulo às coproduções internacionais e o segundo é o apoio à promoção das obras e empresas audiovisuais brasileiras no exterior (ANCINE, 2017).

³⁵ Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/rangel2009.pdf>> Acesso em: outubro de 2020.

Destacadas entre as ações no documento estão, no primeiro eixo: as negociações com vistas à celebração de acordos internacionais de coprodução; a participação em organismos/programas regionais; a aproximação entre produtores brasileiros e seus pares de outros países; a negociação/lançamento de concursos binacionais; e apoio a projetos de coprodução internacional com países da América Latina. Nas ações do segundo eixo estão: o Programa de Apoio à Participação Brasileira em Festivais, Laboratórios e Workshops Internacionais; o Programa de Apoio à Participação de Produtores de Audiovisual em Eventos de Mercado e Rodadas de Negócios; o Encontros com o Cinema Brasileiro e o Programa de Apoio à Divulgação do Filme Brasileiro Candidato a uma Indicação ao Oscar de Melhor Filme em Língua Estrangeira. Entre as ações destes dois eixos, encontramos articuladas algumas metas presentes do PDM Audiovisual.

A nível discursivo, como vimos, encontramos com frequência a invocação da ideia de relevância internacional do país através de seus filmes e uma vontade de exercer *soft power* através das iniciativas culturais. Porém, a falta de investimentos na internacionalização quando comparadas a outras modalidades voltadas à produção e ao mercado interno, parecem indicar a internacionalização como uma prioridade secundária nas políticas audiovisuais brasileiras. De acordo com Belisa Figueiró, que analisa o histórico de cooperação audiovisual entre Brasil e França, "a participação do cinema brasileiro no mercado internacional ainda é ínfima e não se configura como ação urgente da Ancine" (FIGUEIRÓ, 2017, p.72), ao contrário do caso francês, onde uma política de irradiação cultural tem sido historicamente muito forte, sendo este o país que liderou o ranking Soft Power 30 em 2019³⁶. Em entrevista de 2016 Manoel Rangel admitia esta priorização da dimensão interna frente à inserção internacional:

Nos últimos 10, 15 anos, vivemos também o desafio de reconstruir uma reinserção internacional, ainda que nosso foco principal não tenha sido esse. Foi construir um forte mercado consumidor de audiovisual e fazer do Brasil um forte centro produtor e programador de conteúdos audiovisuais brasileiros para a sociedade brasileira. (MORAES,2017)

Meleiro e Dennison (2016), concluem que a presença internacional do cinema brasileiro ainda não possui alcance suficiente para influenciar significativamente a presença do Brasil no exterior, apontando, contudo, que existem caminhos possíveis.

Para que o cinema brasileiro possa tornar-se um instrumento real de poder da diplomacia cultural do Itamaraty, é preciso que a política pública se concentre mais sobre a criação de oportunidades de ampliar o espaço disponível para o cinema brasileiro no exterior. Isso está começando a acontecer por meio de mais iniciativas

³⁶ Ranking Internacional que mede o Soft Power dos países do mundo. Disponível em: <https://softpower30.com/?country_years=2019>. Acesso em: outubro de 2020.

para incentivar a coprodução internacional de filmes e as vendas de filmes de produção nacional. O Brasil, país dotado de uma indústria audiovisual doméstica forte, mas que não tem nenhuma visão da "marca cinematográfica nacional" na arena internacional, vem trabalhando para aumentar essa visibilidade, para a qual, podemos argumentar, os pontos de "soft power" representam um bônus, e não o objetivo almejado, que, em última análise, é o do aumento de vendas. (MELEIRO E DENNISON, 2016).³⁷

Contudo, apesar da não priorização na agenda, há também uma ampliação recente na disponibilização de recursos para editais de coprodução e programas de apoio à circulação internacional no Brasil, como investigaremos a seguir.

3.2 A centralidade das coproduções internacionais

Ainda que as políticas audiovisuais brasileiras tenham se desenvolvido com foco principal no mercado interno, as coproduções se constituíram como estratégias fundamentais na perspectiva de internacionalização do cinema brasileiro, parte de um projeto de consolidação da produção audiovisual. Impulsionada por programas de cooperação regional, a parceria com os países ibero-americanos e com os vizinhos latino-americanos foi vista como central neste processo, alavancada pela potencialidade de integração regional e fortalecimento das indústrias dos países parte destes conjuntos.

Para Lia Bahia (2010), a ocupação desigual dos cinemas latino-americanos pelos filmes de Hollywood são frutos de uma globalização neoliberal calcada na soberania mercadológica, que acaba por gerar fluxos desiguais que diminuem a diversidade cultural. Assim, as produções nacionais dos países acabam tendo uma participação minoritária na indústria audiovisual (Tabela 2).

³⁷Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/10/1824967-brasil-soft-power-e-a-cultura-cinematografica.shtml#:~:text=Para%20que%20o%20cinema%20brasileiro,o%20cinema%20brasileiro%20no%20exterior.>> Acesso em: outubro de 2020.

Tabela 2 - Participação de público dos filmes nacionais em países selecionados da Iberoamérica (em porcentagem).

Ano	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018
Argentina	8,2	9,8	15,4	17,8	14,5	11,9	10,4	14,7
Brasil	12,4	10,7	18,6	12,2	13	16,5	9,6	14,8
México	6,7	4,8	12,1	10	6,1	9,5	6,6	9,0
Portugal	0,7	5,3	3,4	4,7	6,5	2,4	2,6	ND
Espanha	15,8	19,4	14	25,5	19,3	18,5	17,4	ND
Itália	37,6	26,5	31	27,1	21,4	28,7	18,3	ND

Fonte: Elaboração do autor com dados da Unesco, Ancine, Imcine e Incaa.

Para Bahia, diante desse reordenamento mundial, as coproduções internacionais “são vistas hoje como essenciais para a sobrevivência da indústria do audiovisual nos países latino-americanos” (BAHIA, 2010, p. 23). A autora analisa as relações entre poderes globais e locais na produção dos cinemas latino-americanos, dando destaque também às coproduções como essenciais no desenvolvimento das indústrias culturais da região. Contudo, para a autora, a "simples troca de capital não é garantia de interculturalidade, circulação e promoção cultural de um filme no espaço global" (ibid., 2010, p.209), reforçando que ainda que faltam ações sistêmicas de estímulo à coprodução internacional.

Além da relevância econômica, as coproduções têm o potencial de aproximar culturas, intercambiar sentidos, representar conflitos, identidades e espaços compartilhados. Assim, possibilitam que surjam temáticas que dizem respeito aos países coprodutores a partir da aproximação de realidades sócio-históricas. Isso pode dar-se na transposição de fronteiras, nos encontros entre personagens e cenários de diferentes lugares. Também é possível que sejam discutidos temas que abram caminho ao conhecimento sobre o outro, no reconhecimento de alteridades. Assim, as coproduções são arranjos de produção que podem contribuir na construção de um *espaço cultural latino-americano*, como defende Barbalho:

(..) na construção do espaço cultural latino-americano, ações públicas no âmbito das indústrias culturais tornam-se mais viáveis na medida em que ocorram no marco de cooperações regionais. No entanto, se a tarefa da latino-americanidade não deve se resumir apenas ao campo da política e muito menos da economia, e que, muito pelo contrário, ela é acima de tudo cultural, quando observamos os blocos regionais muito pouco se fala e menos ainda se faz em relação à cultura. (BARBALHO, 2011, p.31)

Cruz e Araújo (2015) destacam que as coproduções acontecem principalmente por dois motivos: conseguir fomento para a realização ou a intenção de abertura de um mercado

consumidor, reiterando que as coproduções internacionais "vêm crescendo já há alguns anos e com cada vez mais produtores interessados" (CRUZ E ARAÚJO, 2015, p. 39). Os autores também lembram que, além da importância das coproduções para a distribuição e exibição, existe um fator que concorrencial, já que, assim como existem produtos majoritariamente brasileiros, existem produtos majoritariamente estrangeiros. As coproduções, portanto, se articulam dentro desta contradição.

Flávia Pereira da Rocha (2017), em sua análise sobre as coproduções cinematográficas brasileiras, sustenta que as hipóteses sobre os benefícios das coproduções internacionais que guiaram a Ancine são, em suma, os mesmos defendidos pelos estudos dos canadenses McFayden, Hoskins e Finn:

Fusão de recursos financeiros; acesso a incentivos e subsídios de governos estrangeiros; acesso ao mercado do parceiro; benefícios culturais; acesso ao mercado de países terceiros; redução de risco; acesso a insumos mais baratos; acesso ao local desejado para locações estrangeiras; e aprender com o parceiro. Na avaliação da Ancine, em síntese: para os cinemas nacionais, não oriundos dos EUA, a coprodução é um mecanismo de extrema importância. (ROCHA, 2017, p.148).

Para Rocha, as coproduções são um "modo de produção de filmes que pode potencializar a cadeia produtiva" (ibid., 2017, p.149). Portanto, ao entendermos as dinâmicas da coprodução internacional também estamos ampliando a compreensão sobre a indústria audiovisual como um todo, já que os processos funcionam em relações uns com outros.

Uma coprodução internacional, na definição da Ancine, é aquela "realizada por dois ou mais agentes econômicos sediados em países diferentes, que exerçam atividade de produção, compartilhando as responsabilidades pela organização econômica da obra" (ANCINE, 2019). Pode ser realizada quando há acordos de coprodução entre países (bilaterais ou multilaterais), que determinam e em geral favorecem as condições de realização, ou mesmo quando não há acordos estabelecidos. Neste último caso, se determina que a produção tenha, no mínimo, dois terços de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no país a mais de três anos, e que o contrato garanta pelo menos 40% dos direitos patrimoniais à parte brasileira. As coproduções favorecem o acesso a financiamento e incentivos fiscais dos países envolvidos e são consideradas como produtos nacionais por estes, tornando-se elegíveis a diferentes medidas protetivas de suas indústrias - como os espaços de cota de tela onde existe este tipo de legislação, caso do Brasil.

No Brasil, a realização de uma coprodução se inicia a partir da emissão, pela Ancine, do Reconhecimento Provisório de Coprodução Internacional, através do envio de documentação referente ao projeto. O processo depende do país parceiro da coprodução: nos casos em que o país possua um acordo bilateral ou multilateral com o Brasil, deverão ser

seguidas as diretrizes presentes nestes acordos; nos casos em que o país não tenha acordos, devem ser seguidas as diretrizes estabelecidas na MP 2.228-1, de 2001. O processo envolve o envio de documentos traduzidos para a Superintendência de Fomento da Ancine, conforme estabelece a Instrução Normativa n.º 106 da Ancine, de 24 de julho de 2012. A instrução define a lista de documentos que devem ser encaminhados para o reconhecimento provisório, necessário para a utilização de recursos públicos federais, além de especificar o que é necessário constar nos contratos de coprodução das empresas envolvidas.

As objeções à burocracia aparecem de forma recorrente nas palavras de realizadores. Em entrevista de 2014, o diretor argentino Daniel Burman fala sobre as dificuldades burocráticas como um dos principais entraves para as coproduções:

Se não houver uma modificação substancial na forma de produzir filmes com o Brasil, não haverá coprodução. Há uma assimetria tal que torna totalmente inviável fazer uma coprodução oficial (...) A coprodução como uma tentativa entre duas entidades privadas tem um potencial enorme e o trabalho é muito fácil. Mas planejar uma coprodução internacional a nível oficial é quase inviável ³⁸

No caso das coproduções, é interessante notar que estas objeções trazem também um elemento que diz respeito à despadronização e falta de integração para lidar com essa burocracia. Como se tratam de países e órgãos diferentes, é preciso lidar com exigências também diferentes. Pablo Fendrik, diretor de *El Ardor* (Pablo Fendrik, 2014), filme realizado em coprodução entre Brasil, Argentina, México, EUA e França, concorda com Burman em respeito à dificuldade frente à questão burocrática, salientando também existem preocupações em relação à língua. Para o diretor, é preciso que o filme consiga transmitir naturalidade. Por isso, aponta que as coproduções funcionam bem quando se tratam de temas de fronteiras, regiões onde espanhol e português se misturam, como foi o caso de *El Ardor*. Ainda, de acordo com Fendrik, “é louco pensar que a Argentina tenha desenvolvido uma tradição com a Europa muito mais rica que com o Brasil. Hoje há um futuro interessante na coprodução latinoamericana³⁹. Moguillansky (2018) aponta também a dificuldade burocrática como um dos entraves para a realização de coproduções internacionais, citando o caso do filme *Luna de octubre* (Freitas Lima, 1998), onde as distintas exigências dos países envolvidos acabaram impulsionando a criação, em 2006, de uma comissão de arbitragem no Ibermedia para auxiliar na resolução de conflitos (MOGUILLANSKY, 2018, p.26). De fato, as disparidades econômicas, políticas e

³⁸ Disponível em: <<http://www.cursosraizesculturais.com.br/o-espinhoso-caminho-das-co-producoes-internacionais-de-filmes/>> Acesso em: novembro de 2018.

³⁹ Disponível em: <<https://cinema.uol.com.br/noticias/redacao/2014/10/05/coproducao-entre-brasil-e-argentina-ainda-e-inviavel-dizem-diretores.htm>> Acesso em: outubro de 2020.

institucionais dificultam uma maior integração das cinematografias regionais. Iniciativas como o Programa Ibermedia são importantes tanto para a arbitragem quanto para impulsionarem as discussões sobre iniciativas compartilhadas para diminuir barreiras de produção.

Em outro prisma, Hadija Chalupe da Silva (2019) destaca a importância das relações construídas entre diferentes produtores e distribuidores, o que acontece em grande parte através da participação em mostras e festivais internacionais. Além de os festivais permitirem a exibição de obras, podendo gerar visibilidade através de críticas positivas, estes espaços ensinam a construção das relações. Para Silva,

Além disso, os festivais e mostras são considerados campos importantes para o intercâmbio de experiências e debates, entrar em negociações para produções associadas ou coproduções; ou seja, para conectar uma rede de relações que pode ser usada de forma estratégica para surgirem os trabalhos seguintes. (CHALUPE, 2019, p.100, tradução nossa)⁴⁰

Assim, Chalupe destaca que o *networking* estabelecido em eventos e festivais fortalecem a possibilidade de realização de coproduções internacionais, proporcionando tanto benefício econômico quanto simbólico. Em entrevista de 2012, a produtora Andrea Barata Ribeiro, da O2 Filmes, também chama atenção para a relação necessária entre os produtores de diferentes países:

Para fazer uma co-produção é preciso conhecer o máximo possível a outra parte. Fazer filme é um processo demorado, arriscado e até subjetivo. Então, as regras, os direitos e deveres de cada parte têm que estar muito claros e acertados contratualmente.⁴¹

O que resta claro é a relação intrínseca entre as parcerias e as estruturas econômicas e institucionais dos países, além da necessidade da construção de iniciativas de cooperação com outros países. Neste contexto, destacamos a construção de dois grandes espaços geográficos e culturais, que podemos utilizar como recorte para analisar a política audiovisual: a América Latina e a Ibero-américa (América Latina e os países ibéricos – Portugal e Espanha, além da Itália). Estes dois espaços são alvos de acordos multilaterais de coprodução, que ensinam algumas das mais significativas iniciativas brasileiras de internacionalização, e também reúnem grande parte dos acordos e protocolos bilaterais de cooperação estabelecidos, como veremos a seguir.

⁴⁰ O texto em língua estrangeira é: “Además, los festivales y muestras son considerados campos importantes para el intercambio de experiencias y debates, entablar negociaciones para producciones asociadas o coproducciones...; o sea, para concretar una red de relaciones que puede ser usada de forma estratégica para plantearse los trabajos siguientes”.

⁴¹ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/co-producoes-entre-produtoras-de-cinema-tv-brasileiras-internacionais-crescem-mas-ainda-3614814>> Acesso em: novembro de 2020.

3.3 Os acordos e protocolos de coprodução e cooperação

Entre as mais antigas iniciativas de internacionalização estão as celebrações de acordos bilaterais de coprodução. O primeiro acordo de coprodução brasileiro foi firmado com a Espanha em 1963 e o primeiro país latino-americano a firmar este tipo de acordo foi o Chile em 1966, ainda antes da Argentina em 1968. Abaixo, reunimos os acordos bilaterais de coprodução firmados pelo Brasil, além das atualizações feitas ao longo do tempo, destacando os percentuais de participação dos países minoritários definidos em cada um (de acordo com a vigência atual, em 2020). Ordenamos em ordem de celebração do primeiro acordo.

Tabela 3 - Acordos Bilaterais de Coprodução ou Cooperação Audiovisual⁴²

País	Primeiro Acordo	Acordo Atual: Celebração	Acordo Atual: Entrada em vigor no Brasil	Última Atualização ou Protocolo de Cooperação	Participação mínima do país minoritário (bilaterais)	Participação mínima do país minoritário (multilaterais)
Espanha	02/12/1963	02/12/1963	02/12/1963	-	30%	Não especificado
Itália**	18/04/1964	23/10/2008	14/11/2018	11/05/2017	20%	10%
Chile	18/03/1966	25/03/1996	25/04/1996	07/10/2015	20%	Não especificado
Argentina	25/01/1968	18/04/1988	07/05/1999	26/04/2017	30%	Não especificado
França**	06/02/1969	18/05/2010	20/08/2010	08/03/2017	20% ou 10%	20% ou 10%
Alemanha	20/08/1974	17/02/2005	19/02/2008	-	20%	Não especificado
Portugal	03/02/1981	03/02/1981	14/06/1985	15/03/2016	20%	Não especificado
Colômbia*	07/12/1983	07/12/1983	07/12/1983	-	-	-
Venezuela	17/05/1988	17/05/1988	25/05/1990	-	30%	20%
Canadá	27/01/1995	27/01/1995	01/03/1999	-	20%	Não especificado
Índia	04/06/2007	04/06/2007	01/11/2011	-	20%	10%

⁴² O acordo com a Colômbia não está lançado no site da Ancine, porém consta como “Em Vigor” no site do Ministério das Relações Exteriores, com consulta em 08/06/2020. O acordo com a Colômbia não descreve um percentual de participação mínima do país minoritário nem estabelece ações sistemáticas de coprodução. O Acordo com a França, Itália e Reino Unido prevêm um mínimo de 20% mas, em casos excepcionais e de comum acordo entre os dois países, esse percentual pode chegar a um mínimo de 10%. Nos acordos com Índia, Israel e Itália, o percentual mínimo é de 20% para coproduções bilaterais, e de 10% para coproduções multilaterais (neste último caso, máximo de 70% para o majoritário). Além dos acordos da Tabela 3, em documento de 2017 a Ancine divulgava processos de negociação para acordos com a África do Sul, Nova Zelândia, China, Rússia e Bélgica. Porém, até 2020 estes acordos ainda não foram estabelecidos.

Israel	11/09/2009	11/09/2009	26/05/2017	-	20%	10%
Reino Unido**	28/09/2012	28/09/2012	29/03/2017	-	20%	20%

Fontes: elaboração do autor com consulta à: Ancine,2020; FIGUEIRÓ, 2017; ROCHA, 2017; ITAMARATY, 2020; e BRASIL, 2010.

Nos acordos bilaterais, notamos a preponderância de países dentro do âmbito ibero-americano, desde o primeiro acordo celebrado com a Espanha. Também, em sua maioria, os acordos sofreram atualizações com o passar dos anos, como seria de se esperar. Nos mais recentes, a distribuição percentual passa a abarcar situações mais complexas, abrangendo as possibilidades de produções bilaterais, multilaterais e com mais de 1 empresa de cada país, tornando mais abrangentes as possibilidades previstas e causando menos incertezas jurídicas. Também estes acordos têm estabelecido regras mais claras para coproduções igualitárias. Em geral, nas coproduções igualitárias, a nacionalidade do diretor é critério de “desempate” para, por exemplo, definir a responsabilidade sobre a inscrição em festivais internacionais.

De acordo com Eduardo Valente, que foi assessor internacional da Ancine entre 2012 e 2016, em entrevista a Belisa Figueiró (2017, p.91), a proporção de 80% e 20% como limites máximos e mínimos foi sendo adotada como forma de estabelecer relações entre países com circunstâncias econômicas e de financiamento diferentes, de forma a tornar os acordos mais efetivos. Anteriormente os percentuais chegavam com frequência à divisão de 70% e 30% ou 60% e 40%, mesmo percentual dos casos sem acordo, tornando a participação minoritária mais exigente e, portanto, dificultando a realização de coproduções.

Além dos acordos, existem os Protocolos de Cooperação (Tabela 4), estabelecidos pelo Brasil com diversos países e que se destinam a definir diferentes situações em iniciativas conjuntas, desde meras declarações de vontades, caso de França e Ucrânia, até a definição de programas conjuntos de apoio a coproduções, tendo como base os acordos vigentes.

Tabela 4 - Protocolos de cooperação firmados no período Ancine

País	Data de assinatura (primeiro/último)	Principal diretriz	Aporte	Vigente em 2020?
Portugal	1994 / 2014	Fundo de apoio a 4 (2/2) coproduções anualmente	Definido a cada ano	Sim
Galícia ⁴³ (Espanha)	2007	Fundo de apoio a 2 (1/1) coproduções anualmente	Definido a cada ano	Não
Uruguai	2010 / 2016	Fundo de apoio a 2 (1/1) coproduções anualmente	US\$ 100.000,00 (ICAU) US\$ 150.000,00 (ANCINE)	Sim
Argentina	2010 / 2017	Fundo de apoio a 4 (2/2) coproduções anualmente	US\$ 400.000,00 (INCAA) US\$ 600.000,00 (ANCINE)	Sim
Chile	2015	Fundo de apoio a 2 (1/1) coproduções anualmente	US\$ 100.000,00 (CNCA) US\$ 100.000,00 (ANCINE)	Sim
México	2015	Fundo de apoio a 4 (2/2) coproduções anualmente	Definido a cada ano	Sim
Itália	2017	Fundo de apoio a 2 (1/1) coproduções anualmente	US\$ 150.000,00 por país	Sim
França	2017	Declaração de vontade de cooperação	-	Sim
Ucrânia	2019	Declaração de vontade de cooperação	-	Sim

Fonte: Elaboração do autor com consulta à ANCINE, 2020.

Alguns dos protocolos, como vemos, criaram fundos de apoio que resultaram em editais bilaterais de apoio a coproduções. Interessante perceber que até 2010 estes editais se destinavam a Portugal e à região autônoma da Galícia, ambos com maior proximidade linguística com o Brasil. A partir de 2010, os editais bilaterais se expandem para países falantes de espanhol. Esta mudança também ocorre criando mais programas voltados para a América Latina contemplando as duas indústrias audiovisuais mais fortes da região, Argentina e México. Este conjunto de protocolos, alguns dos quais se transformaram em editais bilaterais, criaram um fluxo constante de coproduções a cada ano, contribuindo para o aumento do número de coproduções realizadas.

Em outra dimensão das iniciativas institucionais está a celebração de acordos que envolvem mais de um país, buscando uniformizar as diretrizes e procedimentos em regiões mais amplas. O primeiro acordo multilateral audiovisual com participação brasileira foi assinado em

⁴³ Acordo firmado com o Consorcio Audiovisual de Galícia (comunidade autônoma parte da Espanha, falante do galego, língua mais próxima ao português que o espanhol), sob abrigo do Acordo Ibero-Americano de Co-Produção Cinematográfica.

1989, em Caracas, na Venezuela, no dia 11 de novembro de 1989: o Acordo Latino-Americano de Co-produção Cinematográfica (ALCOCI)⁴⁴ acabou aprovado no Congresso Nacional em 1995 e promulgado através de decreto presidencial somente em 1998 no Brasil. Assinavam 11 países latino-americanos. Além do Brasil, assinaram: Argentina, Cuba, México, Panamá, Venezuela, Colômbia, Equador, Nicarágua, Peru e República Dominicana. O acordo definia participação mínima de 20% de cada país coprodutor, além de um máximo de 30% para países não membros, no caso de coproduções realizadas sob parâmetros do acordo. Junto com este acordo, foi assinado também o Convênio de Integração Cinematográfica Ibero-americana. Estes dois tratados, reformulados por protocolos de alteração em 2006 e 2007 deram origem a um segundo acordo.

Este segundo acordo foi assinado em 2006, em Bogotá na Colômbia, através de uma emenda ao acordo latino-americano. Na prática, o Acordo Ibero-americano de Co-produção Cinematográfica substituiu o acordo latino-americano, adicionando cláusulas e incorporando países, após a ratificação deste por parte de 8 dos países signatários, fato que aconteceu 10 anos depois da assinatura, em 2016⁴⁵. Em 2018 foi promulgado no Brasil o decreto presidencial que fez entrar em vigor o Protocolo de Emenda ao Convênio de Integração Ibero-Americana, passando então o acordo a funcionar no país.

Neste novo instrumento, ficam mantidas as proporções mínimas de 20% e máximas de 80% por país coprodutor, além da taxa máxima de 30% para países não membros. Neste último caso, o acordo também define que a parte de um dos países membro não poderá ser inferior a 10% nem superior a 70%. Ainda, o acordo prevê casos multilaterais em que um país não membro participe apenas com investimento financeiro, sem aporte técnico e artístico. Nestes, o financiador não poderá ter participação menor que 10% nem maior que 25%. Esta definição busca a abrir a possibilidade de complementação financeira por países fora do espaço ibero-americano. Porém, o acordo veta a participação apenas financeira de países membros, de forma a estimular a participação criativa e técnica. Neste sentido, por fim, o acordo define que cada país participe com pelo menos um elemento considerado criativo, que “tenham a qualidade de autor (autores, roteiristas ou adaptadores, diretores, compositores) assim como o montador chefe, o diretor de fotografia, o diretor de artístico e o chefe de som”⁴⁶.

⁴⁴ Disponível em: < https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/conteudo/acordo_latino_americano_co-producao.pdf> Acesso em: outubro de 2020.

⁴⁵ Disponível em: <<http://caaci-iberoamerica.org/pt-pt/entra-em-vigor-o-acordo-ibero-americano-de-co-producao-cinematografica-aicoci-a-partir-de-15-de-setembro/>> Acesso em: outubro de 2020.

⁴⁶O texto em língua estrangeira é: “tengan la cualidad de autor (autores, guionistas o adaptadores, directores, compositores) así como el montador jefe, el director de fotografía, el director artístico y el jefe de sonido “

Sob este acordo funciona a Conferência das Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-Americanas (Caaci), que, no momento, com as diferentes adesões, soma a participação de 22 países ibero-americanos, mais a Itália como país convidado desde 2016. Assim, a Caaci e o espaço audiovisual ibero-americano são formados por: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Espanha, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai, Venezuela, Honduras e Nicarágua, além da Itália.

Os acordos multilaterais foram criados com objetivos declarados de integrar os grandes espaços socioculturais latino-americano e ibero-americano. Estes acordos fazem parte de tentativas de cooperação que também incluíram outras iniciativas regionais, em ambas as perspectivas.

3.4 As iniciativas regionais de cooperação

3.4.1 A Recam e o Mercosul Audiovisual

Em 1991, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinam o Tratado de Assunção, definindo a criação do Mercosul, que passaria a funcionar a partir de 31 de dezembro de 1994. O Mercosul, reafirmando sua “(..) sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos” (MERCOSUL, 1991, p.1), definiu, em seu artigo 1º, quatro propósitos principais. Em resumo, estes quatro propósitos eram: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países parte; o estabelecimento de tarifas e políticas comerciais comuns, e sua defesa em posição conjunta em fóruns internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais a fim de estabelecer condições adequadas de concorrência; e a harmonização de legislações (ibid., 1991).

Na leitura do Tratado de Assunção, chama a atenção que não há nenhuma menção ao aspecto cultural ou ao termo “cultura” em seu texto, ainda que entre as políticas citadas pelo documento apareça o termo genérico de “comunicações” (MERCOSUL, 1991, p.2). Todavia, em 1992 aconteceu em Brasília uma primeira reunião envolvendo autoridades culturais dos países membro. A partir do encontro foi criada a Reunião Especializada sobre Cultura (REC), que viria a se reunir em 1995 em dois encontros, na Argentina e no Paraguai. Assim, em março

de 1995 foi criado o “Mercosul Cultural”, com a REC tornando-se Reunião de Ministros da Cultura (RMC). Contudo, apesar das declarações de intenções, o Mercosul Cultural mereceu pouca importância na agenda do bloco e na política exterior dos países. Como analisava Maria Susana Arroza Soares (2008),

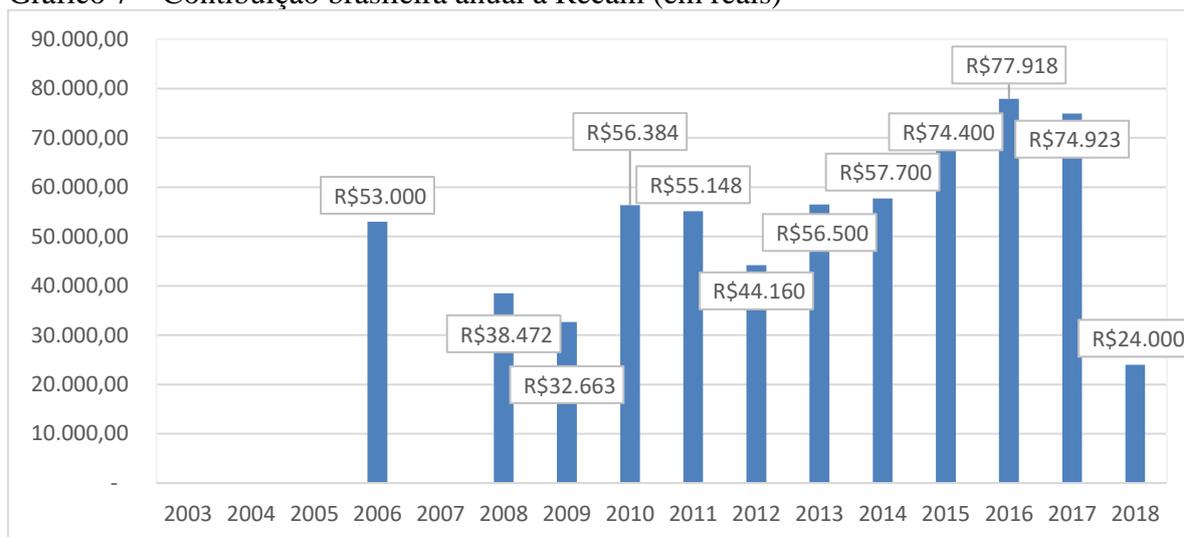
Até a atualidade, nenhum dos países fundadores do Mercosul desenvolveu ações que pudessem ser classificadas expressões de uma diplomacia cultural. (...) Nas relações entre os países predomina uma diplomacia tradicional, típica do realismo que tem norteado suas políticas externas e concentrado suas atividades no campo das relações entre os governos. (SOARES, 2008, p.56-57)

Em dezembro de 2003 foi criado um novo órgão, agora específico do audiovisual, que também declarava a busca por estabelecer uma maior integração regional no setor cultural. Assim surgiu a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (Recam), órgão consultor do Mercosul, vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC). A Recam é composta pelas máximas autoridades cinematográficas de cada país participante - atualmente Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Sua secretaria técnica tem sede em Montevidéu, capital uruguaia. O Recam tinha como objetivos definidos na sua criação:

Analisar, desenvolver e implementar mecanismos para promover a complementação e integração das indústrias cinematográficas e audiovisuais na região, harmonizar as políticas públicas do setor, impulsionar a livre circulação de bens e serviços cinematográficos e harmonizar os aspectos legislativos destas indústrias. (RECAM, 2003, p.1).

O Brasil contribui anualmente para a Recam, mas dados disponíveis no Observatório Brasileiro do Audiovisual apontam uma contribuição em valores muito pequenos, ainda mais quando comparados aos aportes a outros programas. Entre 2003 e 2018, o total de investimento da Ancine na Recam foi de R\$ 645.268,60, uma média de cerca de 40 mil reais anuais.

Gráfico 7 – Contribuição brasileira anual à Recam (em reais)



Fonte : elaboração própria com dados da Ancine.

Soares (2008, p.62) aponta “resultados decepcionantes” nas ações da Recam, mas algumas iniciativas foram realizadas ao longo destes anos de funcionamento. Ainda antes da fundação, durante reuniões para sua criação, Brasil e Argentina firmaram um inédito acordo de codistribuição para exibição de longas-metragens brasileiros nas salas argentinas e de argentinos nas salas brasileiras⁴⁷. Ficaram definidos um mínimo de 8 filmes exibidos por ano em cada um dos países. O apoio se determinava em 50% para o serviço de cópias, trailers, legendas e transporte e outros 50% para materiais de publicidade e divulgação. Esta foi de fato uma iniciativa inovadora no contexto das políticas audiovisuais, já que até o momento praticamente inexistiam ações de cooperação para distribuição em salas. Entretanto, seu funcionamento foi interrompido em 2005, após apenas 3 anos em vigor. De acordo com González (2015), a qualidade e a resposta de público foram pobres na Argentina, fazendo o Brasil parar de aplicar o acordo. Esta iniciativa nunca foi retomada ou relançada como um novo programa.

Em 2006, a Recam instituiu o “Certificado de Obras Cinematográficas do Mercosul”, concedendo certificado para aquelas que sejam reconhecidas como nacionais pelos órgãos responsáveis em cada país do bloco, independente do seu suporte e de acordo com a legislação de cada um. Em 2007, foi criado o Foro de Competitividade da Indústria Cinematográfica do Mercosul com o objetivo de “incrementar as coproduções regionais e a circulação intra e

⁴⁷ Disponível em: <https://www.recam.org/_files/documents/arg_bra_codistribucion_04_05.pdf> Acesso em: agosto de 2020.

extrazona dos produtos audiovisuais nacionais dos Estados Partes”⁴⁸ (RECAM, 2007, p.1, tradução nossa). O Programa Mercosul Audiovisual foi instituído também em 2007 através de um convênio com a União Europeia, tendo um orçamento de € 1.860.000 anuais, dos quais, € 1.500.000 financiados pela parte europeia e € 360.000 euros pelo Mercosul⁴⁹. É executado sob responsabilidade da Recam e enquadrado dentro do Programa Indicativo Regional (PIR). O programa define como principais estratégias: a) harmonização da legislação no setor nos países do MERCOSUL; b) circulação de conteúdos audiovisuais próprios; c) conservação do patrimônio audiovisual da região; e d) capacitação profissional e técnica do setor audiovisual.

Dentro do programa Mercosul Audiovisual, em 2015, é criada também a “Rede de Salas Digitais do Mercosul”, como forma de impulsionar a circulação de conteúdos audiovisuais projetando obras dos países parte (RECAM, 2015, p.1). A rede define-se como de caráter cultural e não comercial, e tem por objetivo realizar a exibição de uma obra latino-americana em cada uma das salas, ao menos 1 vez por semana. A iniciativa é uma alternativa interessante de circulação, ainda que sua meta módica faça o impacto deste programa ser muito pequeno. Atualmente, em 2020, a rede de salas é composta por um total de 31 salas, sendo 10 na Argentina, 10 no Brasil, 6 no Uruguai e 5 no Paraguai, de acordo com informações do site da Recam. No Brasil, a grande maioria das salas se encontra dentro de universidades, nos estados do Rio Grande Sul (Sala Cine UFPEL em Pelotas, Sala Redenção na UFRGS em Porto Alegre), São Paulo (CINUSP da Universidade de São Paulo na capital paulista, Cine Universidade Federal de São Carlos), Minas Gerais (Cine Universidade Federal de Ouro Preto), Goiás (Cine Universidade Federal de Goiás em Goiânia), Espírito Santo (Cine Metrópolis da UFES em Vitória), Paraíba (Cine Aruanda na Universidade Federal da Paraíba, em João Pessoa), Bahia (Saladearte – Cinema da Universidade Federal de Bahia em Salvador) e Pernambuco (Fundação Joaquim Nabuco, no Recife).

Também em 2015 foi criado pela Recam o “Prêmio Obra Cinematográfica Mercosul”, concedido semestralmente a uma produção de um dos países do bloco, que concede uma cópia legendada em espanhol ou português, a depender da língua original, buscando oportunizar a distribuição desta obra na língua de seus vizinhos, além de também conceder uma cópia em versão acessível para deficientes visuais e/ou auditivos (RECAM, 2015, p.1).

⁴⁸ O texto em língua estrangeira é; “incrementar las coproducciones regionales y la circulación intra y extrazona de los productos audiovisuales nacionales de los Estados Partes”.

⁴⁹ Disponível em: <<https://www.recam.org/pma/contenidos/alcances-y-beneficiarios>>. Acesso em: outubro de 2020.

Entre outras realizações apontadas pela própria Recam está a criação de um guia para coproduções internacionais entre países do bloco, disponível através de um site específico⁵⁰ e a realização de diversas oficinas de capacitação, sobretudo no Paraguai, país com a cinematografia mais incipiente do bloco. Ainda, aconteceram, de acordo com o órgão, a digitalização de 32 obras audiovisuais, a restauração de outras quatro, o estabelecimento do “Dia do Patrimônio Audiovisual do Mercosul” em 27 de outubro, a elaboração de um “Plano Estratégico Patrimonial Audiovisual do Mercosul” contando com sistema de gestão de documentação (RECAM, 2020), embora este plano esteja fora do ar.

Roque González, fazendo uma análise da cooperação e dos mercados audiovisuais latino-americanos conclui, em artigo publicado em 2015, que:

Em quase 10 anos de funcionamento, a Recam não conseguiu nenhuma realização sustentável e importante: o que poderia ter sido sua maior realização, o Observatório do Mercosul Audiovisual – constituído pelo reconhecido investigador hispano-argentino Octavio Getino -, ficou congelado em 2008 frente a saída da Recam por parte de Getino, devido a diferenças políticas. (GONZÁLEZ, 2015, p. 231, tradução nossa)⁵¹

Algumas ações do órgão foram iniciadas depois de 2015 - ano de publicação do artigo de González - mas, como vimos, a maioria delas constituem pequenas intervenções com impactos muito pequenos. Ainda assim, algumas iniciativas com potencial foram de fato levadas a cabo e podem ser expandidas no futuro. O Observatório Mercosul Audiovisual (OMA), citado por González, foi uma tentativa conjunta de instituição de um órgão que pudesse coletar e analisar dados dos países parte da Recam, de forma a orientar políticas públicas e fazer análises comparativas. Investigamos esta iniciativa em um subcapítulo à parte da pesquisa.

3.4.2 A Caaci e o Programa Ibermedia

O Programa de Desenvolvimento Audiovisual em Apoio à Construção do Espaço Visual Ibero-americano (Ibermedia), pode ser considerado um dos primeiros programas estruturados de cooperação audiovisual no qual o Brasil se engajou, e é certamente a política de coprodução internacional de maior destaque e relevância histórica do qual o Brasil participa. O programa

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.recam.org/guia/>> Acesso em: outubro de 2020.

⁵¹ O texto em língua estrangeira é: “En casi diez años de funcionamiento la Recam no ha conseguido ningún logro sustentable e importante: el que pudo haber sido su mayor logro, el Observatorio del Mercosur Audiovisual —constituído por el reconocido investigador hispano-argentino Octavio Getino—, quedó congelado en 2008 ante la salida de la Recam por parte de Getino debido a discrepancias políticas”.

foi firmado em 1997 através da Caaci com base no Convênio de Integração Cinematográfica Ibero-Americana.

Conforme explica Moguillansky (2018), o órgão máximo dentro da hierarquia institucional da Caaci é o Comitê Intergovernamental Ibero-americano. Cada país parte designa uma unidade cinematográfica como representante, caso da Ancine pelo Brasil e do INCAA pela Argentina. Este comitê se reúne ao menos uma vez ao ano. Também são eleitos 5 membros para o Comitê Executivo, com os membros devendo somar ao menos 51% do capital aportado ao programa, estabelecendo, portanto, uma estrutura de poder diretamente relacionada aos valores investidos. Ainda, a Caaci conta com uma Secretaria Técnica com sede em Madrid, que organiza as ações do Ibermedia.

Como já destacamos, fazem parte 20 países latino-americanos além de Portugal, Espanha e Itália. De acordo com a Caaci, o programa Ibermedia tem por objetivo “estimular a cooperação técnica e financeira para fomentar as áreas de formação profissional e o desenvolvimento de projetos e coproduções no âmbito audiovisual e cinematográfico em língua espanhola e portuguesa” de forma a “criar um espaço audiovisual que permita o desenvolvimento do nosso imaginário coletivo e, ao mesmo tempo, defender a nossa diversidade cultural num mundo globalizado”⁵² (CAACI, 2018). O Ibermedia se define como formador de um “espaço audiovisual ibero-americano”, ainda que, na prática, suas ações se dão em maior parte no âmbito cinematográfico, com a televisão ocupando espaço secundário. Apesar disto, alguns programas feitos no âmbito da Caaci buscam modificar este cenário.

O Ibermedia TV foi lançado em 2009 e funciona selecionando anualmente 52 longas-metragens de países ibero-americanos que são exibidos nas televisões públicas. Já o Programa DocTV LatinoAmerica, originalmente DocTV Iberoamerica, foi lançado em 2005, financiando a produção de documentários. O DocTV financia os projetos que, depois de prontos, são exibidos simultaneamente nas televisões públicas dos países membros. Este programa surgiu inspirado pela iniciativa DOCTV inicialmente implantada no Brasil em 2003 pela Secretaria do Audiovisual. O Ibermedia Digital é uma plataforma de exibição que reúne as produções do DocTV América Latina e do Ibermedia TV, oferecendo um catálogo que se dirige às instituições de formação, educação e cultura da América Latina. Além de possuir obras distribuídas através destes dois programas, a plataforma conta com um *hub* chamado “Aula”, que contém materiais dos programas de formação do Ibermedia. De acordo com a Caaci, a ideia

⁵² Disponível em: <<https://caaci-iberoamerica.org/pt-pt/quem-somos/programas/>> Acesso em: outubro de 2020.

é que o Ibermedia, através do Aula, possa funcionar também, portanto, como um instrumento de ensino.

Ainda, outra iniciativa da Caaci foi a criação do Observatório Iberoamericano do Audiovisual (OIA) como um repositório de informações estatísticas sobre as cinematografias da região. Este observatório encontra-se muito desatualizado, como veremos especificamente em um subcapítulo.

Dentro do Programa Ibermedia, poucas ações foram além do incentivo à produção de longas-metragens, com poucos projetos contemplados em editais de formação ou exibição. Roque González (2015) também salienta esta discrepância, já que a maioria dos recursos se destina às coproduções, com as demais áreas tendo uma diferença muito significativa. Outro aspecto negativo é que, mesmo com foco em coprodução, menos de 30% dos filmes financiados pelo programa são lançados fora de suas fronteiras (GONZÁLEZ, 2015, p.231), indicando um obstáculo sobretudo na distribuição, que não possui convocatórias pelo programa atualmente. Moguillansky também reforça, nesse sentido, que na “na atualidade, os fundos do Ibermedia se destinam somente a ajudas de coprodução e desenvolvimento de projetos. As convocatórias para distribuição ou exibição foram descontinuadas e a linha de formação adquiriu outro formato organizativo”⁵³ (MOGUILLANSKY, 2018, p.24, tradução nossa).

De acordo com dados da Ancine, de 2004 até 2018 foram 248 projetos brasileiros contemplados por fundos deste programa (ANCINE, 2020). Este número engloba 132 projetos de coprodução (63 majoritários e 69 minoritários); 98 projetos na modalidade de desenvolvimento; 10 projetos de formação; 1 projeto de exibição; e 4 projetos de delivery⁵⁴. Nos projetos com participação brasileira, a divisão dos recursos captados por cada linha do programa é significativamente maior na coprodução, como vemos no Gráfico 8.

⁵³ O texto em língua estrangeira é: “em la actualidad, los fondos de Ibermedia se destinan solo a ayudas de coproducción y desarrollo de proyectos. Las convocatorias para distribución o exhibición fueron discontinuadas y la línea de formación adquirió otro formato organizativo”.

⁵⁴ O programa de delivery foi uma iniciativa que buscava iniciar também o apoio à distribuição. Contudo, recebeu poucos recursos e acabou tornando-se uma ajuda à exibição, para depois ser descontinuada em 2012.

Gráfico 8 - Quantidade de recursos captados por projetos brasileiros em cada linha do Ibermedia (2004-2019), em dólares.

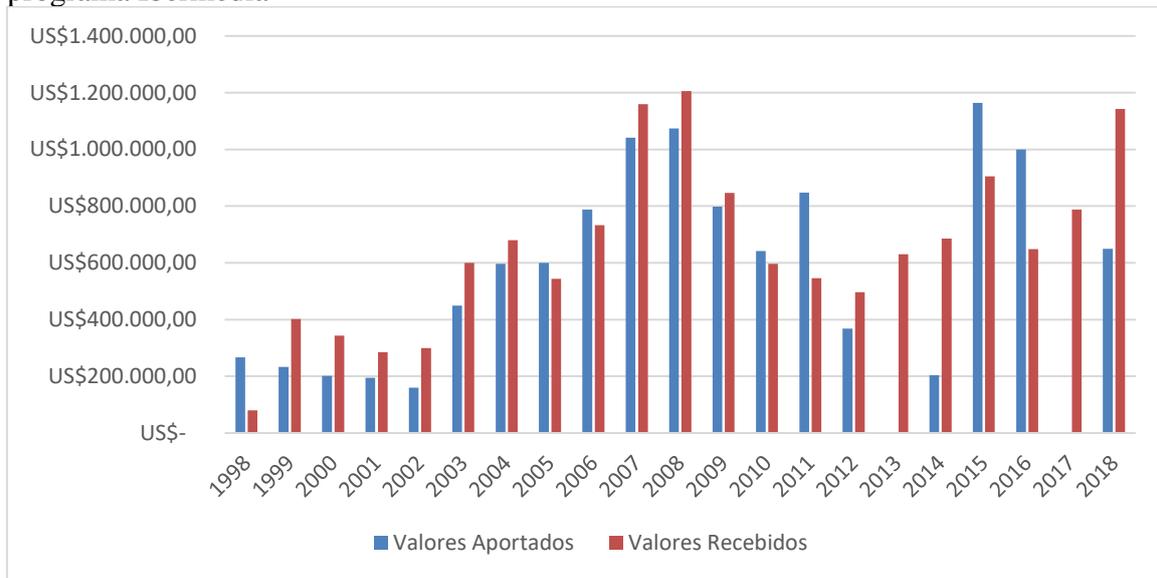


Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Através do Ibermedia, cada país membro deve contribuir com uma verba mínima anual para o desenvolvimento e circulação audiovisual na região, definida inicialmente em 100 mil dólares e aumentada para um mínimo de 150 mil dólares em 2006. A contribuição de cada país a este fundo varia ao longo dos anos, com o Brasil tendo aumentado sua contribuição ao fundo a partir da segunda metade da década de 2000. De acordo com a Ancine (2020), entre 2003 e 2018 o Brasil contribuiu com um total de US\$ 8.856.809,90 mais R\$ 4.357.620,00 (o relatório da Ancine informa o valor em reais nos anos de 2014 e 2015 e em dólares nos demais anos). Corrigindo os valores pela cotação média anual do dólar frente ao real⁵⁵, o total de contribuição em dólares foi de US\$ 10.225.839,90. A concepção do programa prevê que cada um dos países tenha seus projetos contemplados de maneira proporcional à sua contribuição ao fundo. De maneira geral, projetos com participação brasileira tiveram apoio levemente superior à contribuição do país, como vemos nos gráficos 9 e 10.

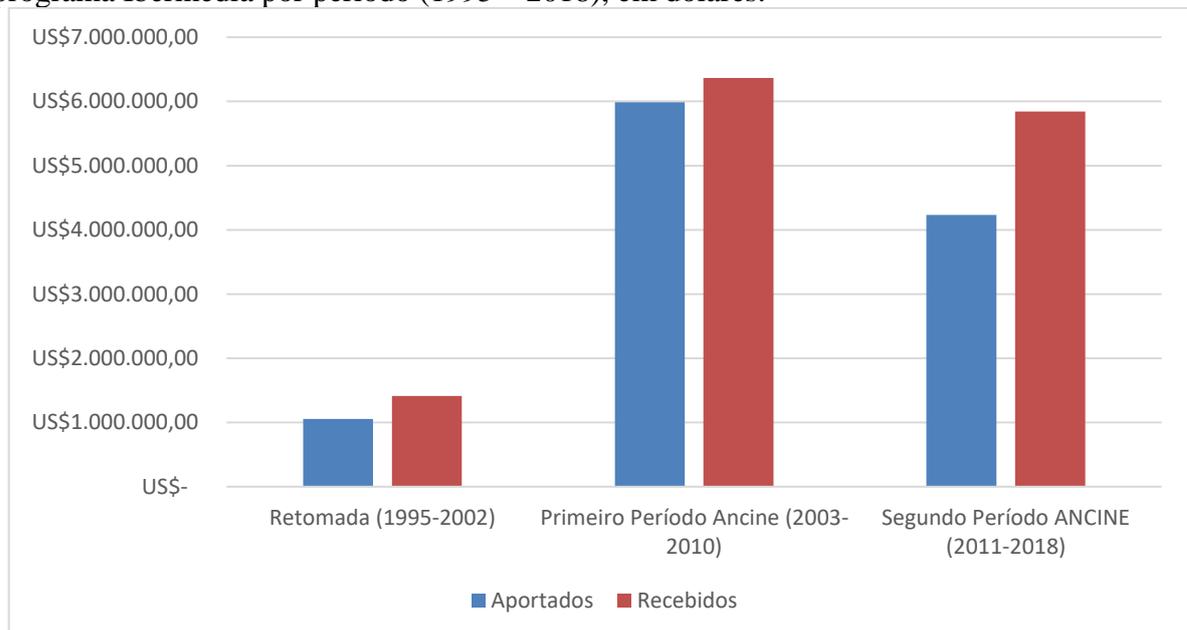
⁵⁵ Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924>>. Acesso em: agosto de 2020.

Gráfico 9 - Valores aportados pela Ancine e valores recebidos por projetos brasileiros no programa Ibermedia⁵⁶



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e SAV, 2002.

Gráfico 10 - Valores aportados pela Ancine e valores recebidos por projetos brasileiros no programa Ibermedia por período (1995 – 2018), em dólares.



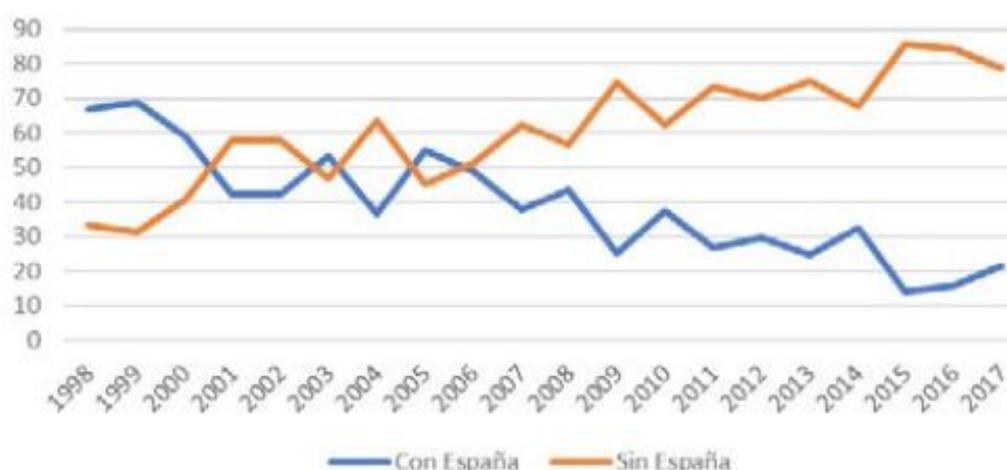
Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e SAV, 2002.

Uma questão que incitou discussões acadêmicas é a hegemonia espanhola na construção do programa, gerando inclusive críticas ao que se entende como o desenvolvimento de um tipo

⁵⁶ Valores referentes à cada ano, com base na taxa de câmbio anual.⁵⁶

de *neocolonialismo* (VILLAZANA, 2008). Para Moguillansky (2019), os dados do fundo mostram que ao mesmo tempo que a Espanha contribuiu mais do que recebeu de volta em recursos, também se tornou indiscutivelmente um protagonista nas relações audiovisuais do espaço ibero-americano. Nos primeiros anos de funcionamento do Ibermedia, a Espanha foi, de longe, o maior aportador de recursos, e também o país com maior número de participações nas obras contempladas. Junto com Portugal e México, estes 3 países contribuíram com cerca de 50% dos recursos do Ibermedia nos primeiros 10 anos de funcionamento do programa (MOGUILLANSKY, 2018). Este quadro passa a se modificar a partir da crise financeira na Espanha – que durou de 2008 até pelo menos 2014 - fazendo o país retraindo seus investimentos e perder hegemonia tanto no financiamento quanto na participação em projetos. Moguillansky (2018), fazendo um balanço desta participação espanhola, constrói um gráfico que evidencia como os projetos com a Espanha passam a ser cada vez mais raros.

Gráfico 11 - Projetos de coprodução selecionados com e sem a Espanha



Fonte: MOGUILLANSKY, 2018, p.76.

Neste contexto, cresce o protagonismo de países da América Latina, sobretudo o Brasil, a Argentina e a Venezuela, que aumentaram suas contribuições (MOGUILLANSKY, 2018). Outra mudança neste sentido foi a entrada de diversos outros países ao programa, de certa forma compensando pela diminuição de recursos espanhóis e ao mesmo tempo gerando novas parcerias entre diferentes países. Como também salienta Moguillansky, a apoio do Ibermedia fez com que muitos países de fato pudessem iniciar sua produção audiovisual.

Em alguns casos estes filmes se encontram entre os primeiros longa-metragens de certo país, e muitas vezes se trata de ocasiões inestimáveis para relatar histórias

nacionais ou regionais de enorme importância. (MOGUILLANSKY, 2018, p76, tradução nossa).⁵⁷

Enxergamos assim, duas tendências no programa: a primeira é a ampliação de sua abrangência, com a entrada de novos países. Aumentam-se as possibilidades para cooperação, com maior variedade de parcerias possíveis, e também são garantidos mais recursos ao fundo. Como efeito, também, poderíamos dizer que o programa torna-se menos sujeito a descontinuidades, já que a ampliação no número de membros faz com que o protagonismo dos países maiores fique mais diluído. A segunda tendência é a de aumento do protagonismo de países latino americanos, ainda que também a Itália tenha aderido ao programa em 2016, como país convidado. Esta tendência também pode ser destacada a partir da constatação do crescimento mais acelerado no número de coproduções com a América Latina no Segundo Período Ancine (2011-2018).

3.4.3 Os bancos de dados regionais

Em face às demandas de aproximação da produção audiovisual, duas promissoras iniciativas conjuntas para criação de bancos de dados se estabeleceram entre países da América Latina e da Iberoamérica: o Observatório Mercosul Audiovisual (OMA), da Recam; e o Observatório Iberoamericano do Audiovisual (OIA), uma iniciativa Caaci. Apesar dos esforços iniciais, os dois projetos acabaram descontinuados, como veremos a seguir.

Observatório Mercosul Audiovisual - OMA

O OMA foi um projeto desenvolvido pela Recam, fruto de uma diretriz presente desde sua fundação. Através da consulta às atas das reuniões e programas oficiais de trabalho, acessadas pelo site da Recam, podemos encontrar desde a primeira reunião a preocupação com a criação de um sistema de informação para “investigar, produzir e sistematizar a informação referida à atividade industrial do setor audiovisual nos Estados Partes e Associados do MERCOSUL” (RECAM, 2004, p.1). A partir da terceira reunião da Recam foi criado o OMA, que viria a ser dirigido por Octavio Getino, pesquisador e realizador argentino identificado com o movimento do *Tercer Cine* com seu *Grupo Cine Liberación* criado no final dos anos 60 na Argentina. Durante o período de seu funcionamento, o OMA era uma das únicas fontes de dados

⁵⁷ O texto em língua estrangeira é: “En algunos casos estas películas se encuentran entre los primeros largometrajes de cierto país, y muchas veces se trata de ocasiones inestimables para relatar historias nacionales o regionales de enorme importancia.”

integrados da América Latina. Embora os dados produzidos à época não estejam facilmente disponíveis nos portais dos órgãos cinematográficos dos países e tampouco no site da Recam, conseguimos recuperar alguns dos números e relatórios produzidos através do *Internet Archive* – *Wayback Machine*, que armazena o conteúdo de websites em seus arquivos, inclusive dos desativados.

Figura 2 - Site do Observatório Mercosul Audiovisual – OMA



Fonte: <https://web.archive.org/web/20070602010308/http://www.oma.recam.org/>. Acesso em agosto de 2020.

No antigo site da OMA temos acesso a parte dos dados disponíveis à época. É possível encontrar dados sobre produção, distribuição e exibição dos países que compõem a Recam e dados cruzados destes países que poderiam contribuir na compreensão de um mercado regional. Além dos dados estatísticos, estavam compiladas no site as legislações, acordos e tratados vigentes nos diversos países e entre eles, as atividades institucionais, assim como estudos acadêmicos disponíveis sobre cinema e audiovisual, economia, direitos autorais, diversidade cultural e história audiovisual.

Na ata da IX Reunião Ordinária do Recam, realizada em novembro de 2006, encontramos um indicativo de problemas relacionados às bases de dados próprias dos países como entrave ao desenvolvimento do OMA. Ao mesmo tempo se define a união dos sites do OMA e da Recam em um único portal, “inclusive por razões econômicas” (RECAM, 2006, p.2), e o enfoque “no cenário do Audiovisual dentro do Mercosul e que os estudos, assim como os levantamentos de dados, sejam realizados de acordo com as necessidades da Recam” (ibid., p.2). Assim, indica-se também o início de uma diminuição das atividades do observatório em

face de prováveis limitações orçamentárias. A ata da reunião seguinte, em 2007, informaria a demissão de Octavio Getino, que se afastou da condução do projeto naquele ano. Nas reuniões subsequentes, discute-se o futuro do observatório e em 2008 é aceita a proposta de o Brasil coordenar o OMA, abrigando-o na Ancine. A última referência à OMA é na ata de novembro de 2009. Neste período, entre 2007 e 2009, são reiteradas as declarações de intenções em relação à OMA, mas sem ser realizado nada de concreto. No programa de trabalho de 2008 ainda se aponta para a reestruturação da OMA após a saída de Getino, mas isto parece nunca ter se efetivado. A partir do ano de 2011, os programas publicados deixam de contemplar qualquer atividade de construção de bases de dados conjuntas, sendo retomado enquanto objetivo apenas no programa 2017/2018, no âmbito da conformação do Foro de Competitividade para o sector cinematográfico e audiovisual do Mercosul. De acordo com Moguillansky (2017, p.382):

O OMA funcionou até o ano de 2007 realizando diversos estudos que em muitos casos constituem a única fonte de dados sobre o cinema e audiovisual nos Mercosul. Contudo, o desinteresse das autoridades nacionais e a falta de dados do Paraguai e Uruguai toranaram muito difícil a tarefa. Finalmente o OMA deixou de produzir informes por diversas dificuldades e pelos altos custos da atividade. (MOGUILLANSKY, 2017, p.382, tradução nossa)⁵⁸

Assim, o projeto acabou descontinuado, embora os programas e atas da Recam apontem a possíveis novas tentativas de consolidar informações conjuntas do setor audiovisual no Mercosul.

Observatório Iberoamericano do Audiovisual - OIA

No mesmo ano de criação, no Brasil, do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), foi proposto por Portugal (CAACI, 2008), a criação de um banco de dados ibero-americano que pudesse reunir informações sobre os mercados dos diversos países que compõem a Caaci. A necessidade de criação de um repositório de estatísticas da região já havia sido colocada em um documento lançado em Caracas, datado de 2004, intitulado “La Industria Cinematografica y su consumo em los países de Iberoamerica: Un análisis comparativo diacrónico” (CAACI, 2004). Na XVII Reunião Extraordinária do órgão, em novembro de 2008, foram então estabelecidas as bases para o desenvolvimento do Observatório Iberoamericano do Audiovisual (OIA). As linhas gerais do projeto foram apresentadas na reunião seguinte, em

⁵⁸ O texto em língua estrangeira é: “El OMA funcionó hasta el año 2007 realizando diversos estudios que en muchos casos constituyen la única fuente de datos sobre el cine y el audiovisual en el Mercosur. Sin embargo, el desinterés de las autoridades nacionales y la falta de datos de Paraguay y Uruguay tornaron muy difícil la tarea. Finalmente el OMA dejó de producir informes por dificultades diversas y por los altos costos de la actividad”.

2009, e em julho de 2010 o portal foi apresentado na conferência. Tendo como objetivo “a constituição de uma entidade de recolha, análise, sistematização e divulgação de informação sobre o setor audiovisual dos estados membros” (CAACI, 2018), o OIA funciona através do envio de relatórios pelos países membros, com os dados sendo analisados e tratados antes de serem divulgados. Assim, o OIA não possui a característica de reunir informações com regularidade fixa, ficando sujeito ao envio por cada país.

O observatório possui dados sobre os países participantes da Caaci, com conteúdo sobre a extensão do mercado em cada país e o desempenho econômico do setor. Divide seu conteúdo em: população; distribuidores em atividade; exibidores em atividade; receita bruta de bilheteira (em dólares); espectadores; recintos de cinema; salas de cinema; lugares em recintos de cinema; salas digitais; salas de cinema 3D; obras produzidas; longas-metragens estreados; longas-metragens digitais estreados. Possui, de positivo, um sistema que, a partir dos dados selecionados, gera automaticamente mapas e gráficos de barras ou linhas, além das tabelas. Esse sistema permite uma visualização rápida em casos de comparativos entre países e na análise de progressão dos valores durante o tempo.

Figura 3 - Site do Observatório Iberoamericano do Audiovisual – Indicadores Estatísticos



Fonte: <http://www.oia-caci.org/pt/estatisticas/> - Acesso em agosto de 2020.

Apesar de uma iniciativa com grande potencial, são muitas as deficiências na concretização do processo. Entre os principais problemas está a falta de dados atualizados no sistema: em quase todos os segmentos, as últimas informações encontradas datam de 2014. Dados de 2015 são encontrados em apenas dois segmentos, e somente sobre o audiovisual colombiano.

A deficiência de dados indica uma descontinuidade no processo de construção do OIA, o que impacta muito negativamente em sua utilização por agentes da cadeia do audiovisual, que

precisam avaliar tendências recentes e movimentos de mercado. Além da falta de atualização, encontramos muitos dados faltantes em relação a alguns países em vários dos períodos disponíveis. O observatório também não informa satisfatoriamente suas metodologias de coleta de dados e nem deixa claro quais são os dados inexistentes. Se pesquisarmos, por exemplo, a evolução no número de obras produzidas no Peru, encontramos apenas dados do ano de 2009. Nos demais anos, não está claro se não há dados ou se não foram produzidas obras, o que pode induzir a um erro de análise. O resultado destas deficiências de atualização, falta de fontes, metodologia e descrição do conteúdo dos dados torna o banco de dados passível de muitas inconsistências e, portanto, de difícil utilização.

Outra notável deficiência do banco é falta de informações sobre coproduções internacionais e sobre distribuição entre os países que formam a Caaci. Responsável pelo programa Ibermedia, um dos mais bem-sucedidos projetos de integração das cinematografias da região, a Caaci não disponibiliza no OIA dados sobre suas atividades, falhando assim em uma das principais contribuições possíveis do observatório. Apesar de possuir as seções de “legislação” e “documentação”, onde disponibiliza leis e publicações dos países membros, estes arquivos estão precariamente organizados, sem informações visíveis sobre cada um deles. Não são apresentadas, por exemplo, as datas de publicação dos arquivos, apenas as datas de *upload* dos conteúdos do site. Com base nestas datas, podemos novamente atestar a falta de atualização em relação às constantes mudanças políticas e econômicas dos países, já que a publicação mais recente nestas seções é datada novamente de 2015. Apesar de disponibilizar dados sobre diversos países da América Latina em um mesmo ambiente, o OIA não produz relatórios analíticos sobre os dados coletados. Assim, acaba por dificultar o acesso às informações por pesquisadores e realizadores audiovisuais.

3.5 Os programas brasileiros de internacionalização

3.5.1 Os editais de coprodução

A principal forma de incentivar as coproduções no Brasil, além do Programa Ibermedia, são os editais bilaterais, quando são realizadas iniciativas conjuntas por dois países, que estabelecem protocolos de cooperação com base em acordos bilaterais ou multilaterais. Os editais bilaterais de coprodução fazem parte de um conjunto de medidas da Ancine que visam ampliar a colaboração com países ibero-americanos e criar um fluxo permanente de obras em

coprodução internacional. São realizados em forma de concurso e desde 2016 se transformaram em linhas de investimento específicas, fazendo parte dos programas do Fundo Setorial do Audiovisual.

O primeiro edital bilateral foi realizado com Portugal⁵⁹, ainda no Período da Retomada. De acordo com relatório da Secretaria do Audiovisual (2002), cinco filmes receberam recursos entre 1998 e 2002 através de protocolo de cooperação firmado em 1997. Desde 2003, através deste edital são selecionados um total de 4 projetos de coprodução, sendo 2 minoritários brasileiros, a cargo da Ancine, e 2 minoritários portugueses, a cargo do Instituto do Cinema e do Audiovisual de Portugal. Apenas em 2012 o edital não foi realizado, totalizando 15 edições até 2018 no período Ancine e 4 edições durante a Retomada. É necessário que os projetos minoritários brasileiros sejam realizados por diretores portugueses e o mesmo se aplica às produções minoritárias portuguesas: devem ser de diretores brasileiros. Os critérios de avaliação do edital Brasil/Portugal são: a) qualidade artística e técnica do projeto; b) relevância da participação artística e técnica do país minoritário na coprodução; e c) relevância do projeto para o incremento da integração entre as indústrias cinematográficas do Brasil e Portugal. Assim como os demais editais bilaterais que viriam a se estabelecer, o processo funciona com produtoras de cada país – produtoras independentes na definição da Ancine - apresentando projetos em que são participantes minoritários. A ideia, desta forma, com cada órgão selecionando uma produção que é majoritariamente comandada por outro país, é que se favoreçam produções que também façam sentido para o país minoritário, evitando que os editais sejam formas apenas de captar recursos e sim maneiras promover maior integração. Os projetos são avaliados por uma comissão binacional, formada por 2 representantes de cada país. Esta mecânica de funcionamento viria a se repetir na maior parte dos demais editais bilaterais.

O segundo edital bilateral foi lançado em 2008, através do protocolo de cooperação Brasil/Galícia. A Galícia é uma região autônoma na Espanha com duas línguas oficiais: espanhol e galego. O galego é um idioma mais próximo ao português que o espanhol, sendo um dos atrativos para a realização desta parceria. Contudo, o edital funcionou por apenas 2 anos,

⁵⁹ - O edital Brasil/Portugal se transformou no PRODECINE 08 em 2016. Desde 2003, o Brasil investiu US\$ 300.000,00 dólares anuais no edital, com cada produção sendo contemplada com US\$ 150.000,000. De 2003 a 2018, foram 46 projetos contemplados.

até 2009, contemplando quatro projetos. A cooperação, apesar de indicativos de retomada em 2011⁶⁰, acabou não tendo continuidade.⁶¹

O terceiro edital bilateral de coprodução foi entre Brasil e Itália, realizado pela primeira vez em 2010⁶², premiando 2 longas-metragens e 1 curta-metragem de ficção “com temática referente às relações entre o Brasil e a Itália”.⁶³ O edital se repetiria nos anos de 2013, 2015 e 2016, totalizando 4 edições.⁶⁴

É interessante perceber que estas aproximações brasileiras, dentro do Primeiro Período Ancine (2003-2010), foram realizadas com os países ibero-americanos não latino-americanos. Por um lado, a aproximação com Portugal e Galícia (Espanha) era entendida como uma cooperação viável em função da proximidade linguística. Contudo, o edital bilateral lançado em sequência é com a Itália, o que nos dá indícios de uma preferência a associar-se com países Europeus como estratégia de internacionalização.

No segundo período Ancine, a partir de 2011, esta estratégia se altera, voltando-se sobretudo aos países latino-americanos. O foco na América Latina, já observada nas transformações dentro do Programa Ibermedia, é reforçada portanto ao enxergarmos o histórico dos editais bilaterais realizados pela Ancine. Em fevereiro de 2011 foi lançado o edital de coprodução entre Brasil e Argentina⁶⁵. Este edital foi o primeiro do tipo voltado a um país da América Latina, depois das 3 iniciativas similares com Portugal, Espanha e Itália. Este edital traz também uma diferença em relação aos anteriores. Apesar de a mecânica de seleção seguir a lógica de cada país selecionar projetos com participação majoritária do país parceiro, no edital

⁶⁰ Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/ancine-anuncia-retomada-de-coopera-o-com-gal-cia-no-ventana-sur>>. Acesso em: outubro de 2020.

⁶¹ Em 2008 foram investidos US\$ 300.000,00 dólares pela Ancine, com este valor diminuindo para US\$ 100.000,00 em 2009. Dos 4 projetos contemplados, 2 filmes de ficção minoritários brasileiros, 1 filme de documentário minoritário brasileiro e 1 filme de animação majoritário brasileiro, apenas o último estreou no Brasil: “Onde está a Felicidade?”, de Carlos Alberto Ricelli, em 2011.

⁶² Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/editais-de-fomento/Edital.pdf>>. Acesso em: outubro de 2020.

⁶³ À diferença dos demais editais, a cooperação entre os países previa a produção de curta-metragem, com apoio de €5.000,00 (Linha A), mas no caso dos longas-metragens o prêmio era destinado ao desenvolvimento dos projetos dos filmes, condicionando à potencialidade dos projetos tornarem-se coproduções com a Itália. Ainda, outra diferença é que o edital faz distinção entre “autor iniciante” – que dirigiu ou escreveu no máximo um longa-metragem e “autor não iniciante” – que já escreveu ou dirigiu mais de 1 obra. O primeiro caso foi contemplado com €25.000,00 (LINHA B) e o último com €50.000,00 (LINHA C). Em 2010, na linha B, ainda 4 projetos pré selecionados foram premiados com €2.000,00 que deveriam ser usados para pagamento de despesas de participação dos autores em um laboratório de desenvolvimento realizado na Itália, também construído a partir da parceria com o país. À parte italiana cabia o mesmo formato de seleção para o mesmo número de projetos apresentados por italianos. A seleção se dava através de uma comissão binacional que avaliava os projetos conjuntamente.

⁶⁴ . Foram 7 projetos contemplados em 2010, 4 em 2013, 3 em 2015 e 3 em 2016, totalizando 17 projetos contemplados com recursos nas diferentes linhas. O total de recursos investidos foi de €353.000,00.

⁶⁵ - Edital Brasil/Argentina, desde 2016 PRODECINE 07.

ficava definido participação de recursos de ambos os órgãos (INCAA e Ancine) nos 4 projetos (2 majoritários de cada), embora com valores distintos. Assim, a Ancine aportava US\$ 200.000,00 em cada produção minoritária brasileira e também US\$ 50.000,00 em cada projeto majoritário. Os projetos eram selecionados de maneira conjunta por uma comissão binacional formada por 3 membros de cada país. No Brasil, eram selecionados 2 membros de “notório saber artístico e/ou cinematográfico” e 1 representante da Ancine, todos indicados pela diretoria colegiada do órgão. O edital funcionou de forma ininterrupta entre 2011 e 2017, deixando de ser realizado em 2018. Em 2013, o aporte da Ancine subiu para 250 mil dólares por produção minoritária. Nos anos de funcionamento, foram investidos US\$ 3.950.000,00 pela Ancine, contemplando um total de 27 produções. O Edital Brasil/Uruguai⁶⁶ foi lançado também em 2011, mesmo ano do edital com a Argentina, no mês de junho, e funcionou ininterruptamente até 2018. Funciona de maneira similar ao anterior, com diferença no número de projetos selecionados e nos valores investidos.⁶⁷

Mais dois editais bilaterais foram lançados em 2016 e 2017, ampliando a atuação da Ancine que antes acontecera em parceria com dois países membros do Mercosul. Estes dois editais também são os primeiros a funcionarem exclusivamente dentro do Fundo Setorial do Audiovisual, já que todos os editais bilaterais passaram a ser uma linha deste fundo em 2016. Após a assinatura de um Protocolo de Cooperação no final de 2015, foi lançado o edital de coprodução entre Brasil e Chile⁶⁸, que funcionou por 2 edições, em 2016 e 2017. Em 2018 o edital também foi lançado, mas até o momento (outubro de 2020), não foi divulgado o resultado final e, portanto, não foram investidos recursos referentes a este ano. A última iniciativa entre os editais bilaterais é a de coprodução com o México⁶⁹, que foi lançada em 2017. Com este edital, o país passava a ter um programa bilateral com as duas mais importantes cinematografias da América Latina ao lado do Brasil: Argentina e México. Contudo, o edital só funcionou em 2017, não sendo reeditado. Assim, foram contemplados apenas 2 projetos, conforme previsto no edital daquele ano.⁷⁰

⁶⁶ PRODECINE 09 desde 2016.

⁶⁷ A comissão de seleção também é menor, com 2 membros de cada país. São selecionados 2 projetos, 1 majoritário de cada país, com aportes de US\$ 150.000,00 ao minoritário e 50.000,00 ao majoritário. Entre 2011 e 2018 foram contemplados 16 projetos ao longo de suas 8 edições, com aporte de US\$ 1.600.000,00 pela Ancine.

⁶⁸ PRODECINE 11. Neste edital, Brasil e Chile aportam cada um US\$ 100.000,00, valor destinado às suas respectivas coproduções minoritárias. Foram, portanto, 4 projetos contemplados e um total de US\$ 200.000 investidos pela Ancine nos dois editais.

⁶⁹ PRODECINE 12.

⁷⁰ Com investimento da Ancine de US\$ 150.000,00.

Reforçando a estratégia de centralidade na América Latina⁷¹, foi lançado em 2015 um edital de apoio a coproduções com países do espaço latino americano, sem estar vinculado a uma iniciativa bilateral. Este edital, ao contrário dos anteriores, não é realizado em forma de concurso, mas de fluxo contínuo, quando é estipulado um valor total que vai sendo distribuído conforme os projetos vão sendo contemplados. O edital disponibiliza R\$ 15.000.000,00 em recursos (originalmente R\$ 10.000.000,00, aumentado por suplementação em novembro de 2016). De acordo com a Ancine, foram contemplados 32 projetos entre 2015 e 2018.⁷²

Tabela 5 - Editais bilaterais de coprodução lançados durante o funcionamento da Ancine (2003-2018)

Edital	Período	Número de edições	Qtd. filmes previstos por ano	Qtd. filmes contemplados no período	Investimento total pela Ancine
BR/Portugal	1998-2018	19	4	59	US\$ 4.200.000,00
BR/Galícia	2008-2009	2	2	4	US\$ 400.000,00
BR/Itália	2010-2017	4	3	11	€ 353.000,00
BR/Argentina	2011-2017	7	4	27	US\$ 3.950.000,00
BR/Uruguai	2011-2018	8	2	16	US\$ 1.600.000
BR/Chile	2016-2018	3	2	4	US\$ 200.000,00
BR/México	2017	1	2	2	US\$ 150.000,00
Total				110	US\$ 10.500.000 + € 353.000,00

Fonte: elaboração do autor.

Boa parte dos editais bilaterais foi abandonada, sobretudo a partir de 2018, casos dos editais com Itália, Argentina, Chile (iniciado, mas não finalizado) e México. Avançando no tempo, em 2019 e 2020 nenhum destes editais bilaterais foi realizado. A descontinuidade destes programas poderá ter um impacto negativo no lançamento de coproduções nos próximos anos, já que são os principais mecanismos que sustentaram o crescimento recente.

Em 2019 um outro edital de coprodução foi lançado pela Ancine: o edital Brasil/Mundo. É evidente a mudança de direcionamento, já que este edital pode ser utilizado para coproduções

⁷¹ PRODECINE 06.

⁷² Disponível em: <<https://fsa.ancine.gov.br/resultados/projetos/quantidade-projetos>>. Acesso em: novembro de 2020.

com qualquer país do mundo. Assim como o anterior edital Brasil/América Latina, é realizado em formato de fluxo contínuo, com pontuação automática para definição dos valores disponibilizados.

3.5.2 Os programas de exportação

Como forma de compreender as diferentes estratégias de internacionalização, mapeamos neste capítulo os demais programas com enfoque internacional levados a cabo durante o período Ancine até 2018, que são aqueles voltados à exportação de obras brasileiras. Este mapeamento acontece através da identificação dos objetivos declarados de cada um, da caracterização de sua mecânica de funcionamento e do levantamento sobre os dados de investimento disponibilizados pela Ancine. Descrevemos em ordem cronológica, de forma a situarmos o início de cada uma das políticas no contexto histórico das políticas audiovisuais desenvolvidas em cada período.

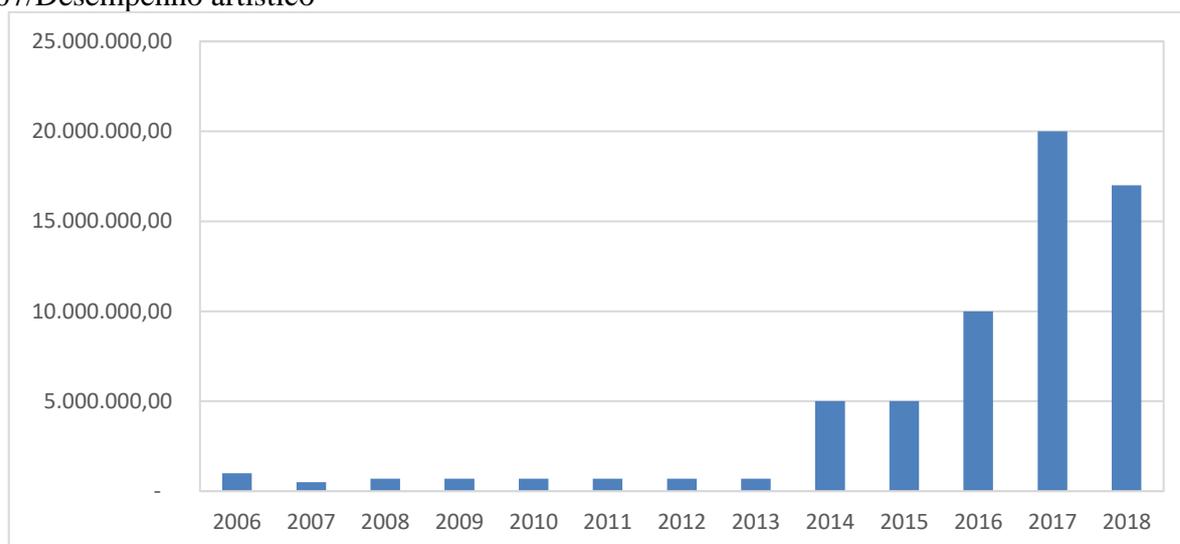
O *Programa Ancine de Incentivo à Qualidade*, iniciado em 2006, concede prêmio financeiro a empresas produtoras independentes brasileiras de obras bem-sucedidas no circuito de festivais. Declara, por objetivo, “o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira por intermédio das empresas de produção” (ANCINE, 2006, p1)⁷³. Este não é um programa apenas de internacionalização – já que também premia com base em festivais nacionais - mas consideramos parte do conjunto de políticas de internacionalização porque suas maiores premiações são oriundas do sucesso em festivais internacionais, aqueles que possuem maior nota de acordo com o sistema Ancine⁷⁴. Como exemplo, nenhum festival nacional faz parte dos dois primeiros grupos (Especial e AA) de classificação da Ancine. Desde 2014 faz parte de uma linha específica do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro, tornando-se Prodav 07. Em 2018, passa a se chamar “Suporte Automático – Desempenho Artístico” e ser realizado a partir do enquadramento automático das produções pelo sistema Ancine, que atribui notas e valores específicos a depender da classificação do festival e do tipo de premiação. Inicialmente planejado para contemplar 10 produções anualmente, este número variou ao longo dos anos. Em 2018, 10 produções premiadas dividiram o valor total de R\$ 17.000.000,00, proporcionalmente às pontuações

⁷³ Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/instrucoes-normativas/IN56.pdf>>. Acesso em: novembro de 2020.

⁷⁴ Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/lista%20de%20festivais.pdf>>. Acesso em: novembro de 2020.

alcançadas. Nos 13 anos entre 2006 e 2018 foram investidos um total de R\$ 62.700.000,00. Sendo o mais antigo programa de internacionalização instituído no período Ancine (anteriormente já funcionavam o Ibermedia e o edital de coprodução Brasil/Portugal), é também aquele com maior aporte de recursos, sobretudo a partir de 2014, quando é colocado sob o Prodav.

Gráfico 12 - Investimento no Programa Ancine de Incentivo à Qualidade / Prodav 07/Desempenho artístico



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

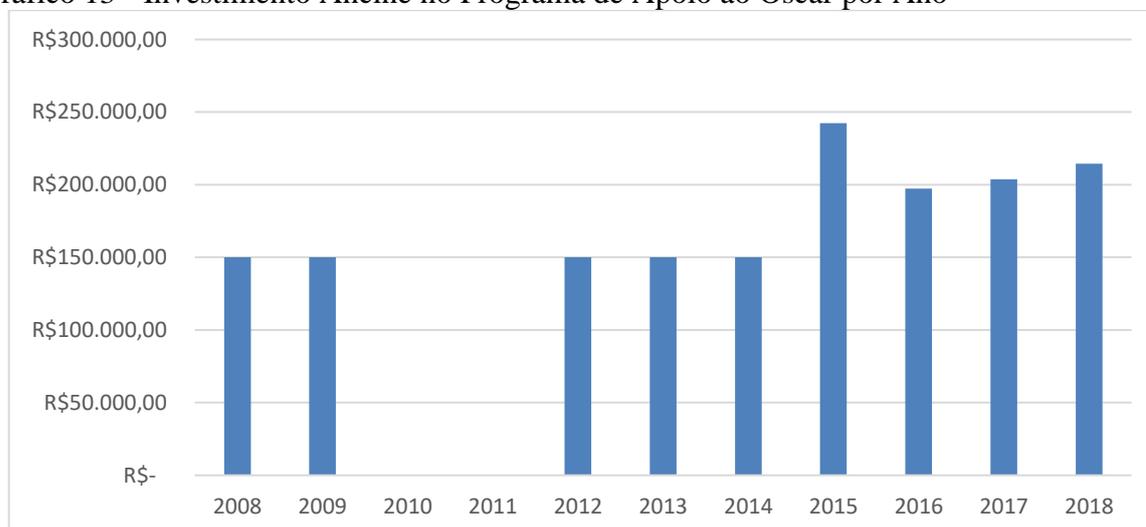
O *Programa de Apoio ao Oscar*, instituído em 2008 pela portaria nº 280 da Ancine⁷⁵, consiste em premiação para o filme selecionado pelo Ministério da Cultura para representar o Brasil na premiação do Oscar de Melhor Filme de Língua Estrangeira. O valor do prêmio é definido a cada ano, de acordo com orçamento da Ancine. Em seu início, em 2008, o prêmio foi de R\$ 150.000,00 e em 2018, de R\$ 214.500,00. De 2008 a 2018 foram investidos um total de R\$ 1.607.991,71. De acordo com a portaria, o valor recebido deve ser investido na fase inicial da campanha de divulgação do filme.⁷⁶ Por uma prerrogativa do Minc durante quase toda a existência do programa (alterado apenas em 2019), a indicação é historicamente polêmica, com diferentes acusações de favorecimento ou retaliação. Foram os casos, por exemplo, da indicação, em 2010, do filme *Lula, Filho do Brasil* (Fábio Barreto, 2010), sob desconfianças de uso político, ou da não indicação de *Aquarius* (Kléber Mendonça Filho, 2017) visto como

⁷⁵ Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/media/portaria_n280_07112008.pdf>. Acesso em: novembro de 2020.

⁷⁶ Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/ancine-premia-filmes-brasileiros-indicados-ao-oscar>>. Acesso em: novembro de 2020.

retaliação pelas manifestações contra o impeachment de Dilma Roussef no Festival de Cannes de 2016 por parte de representantes do filme.⁷⁷

Gráfico 13 - Investimento Ancine no Programa de Apoio ao Oscar por Ano



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

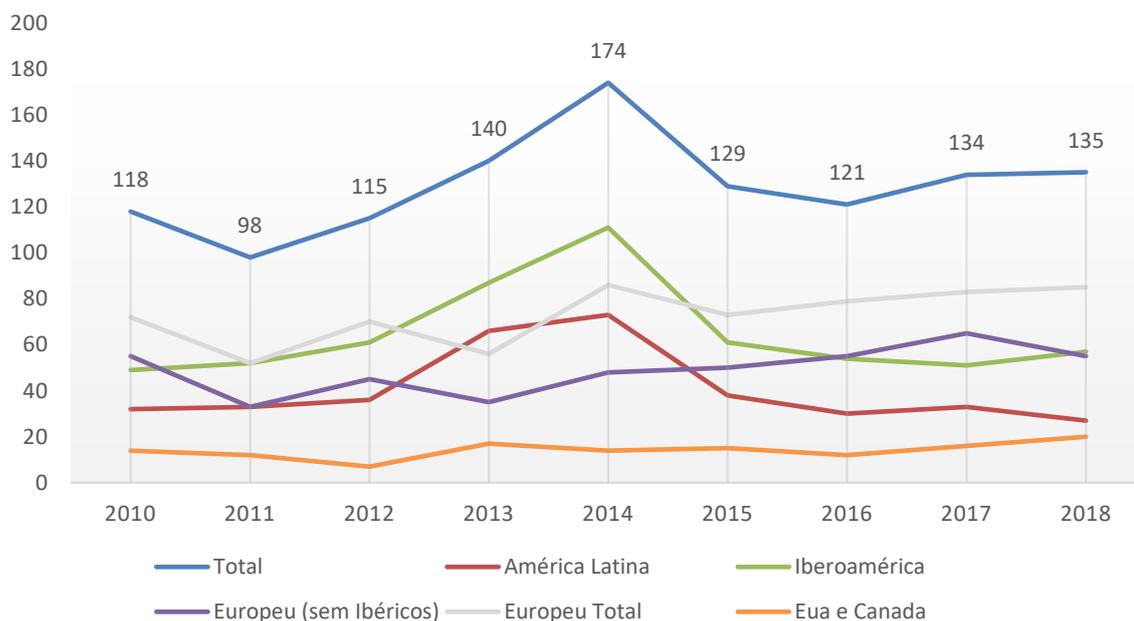
De forma distinta ao Programa Ancine de Incentivo à Qualidade, o *Programa de Apoio à Participação de Filmes Brasileiros em Festivais Internacionais* acontece antes da circulação das obras nos festivais, com o objetivo de

[..] promover a internacionalização de obras brasileiras e a participação de profissionais brasileiros em alguns dos principais festivais, laboratórios, workshops, eventos de mercados e rodadas de negócio internacionais do mercado audiovisual, criando mais oportunidades para a difusão da cinematografia nacional e ampliando as oportunidades para encontros, trocas e negociações com empresas de outros países. (ANCINE, 2020)

Teve sua primeira edição em 2010, consistindo no apoio a projetos de 3 maneiras: confecção de cópia; envio de cópia; e apoio financeiro para participação em festivais. De 2010 a 2018, foram 1164 apoios concedidos. Do total, 368 apoios foram para festivais que aconteceram em países da América Latina. O número sobe quando considerado o âmbito ibero-americano, chegando a 583 projetos quando incluídos Portugal, Espanha e Itália. Sem estes, são 441 com outros países europeus. Ainda 127 foram para festivais nos EUA e Canada.

⁷⁷ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/aquarius-nao-foi-inscrito-no-oscar-diretor-lamenta-nao-temos-motivo-20830827>>. Acesso em: outubro de 2020.

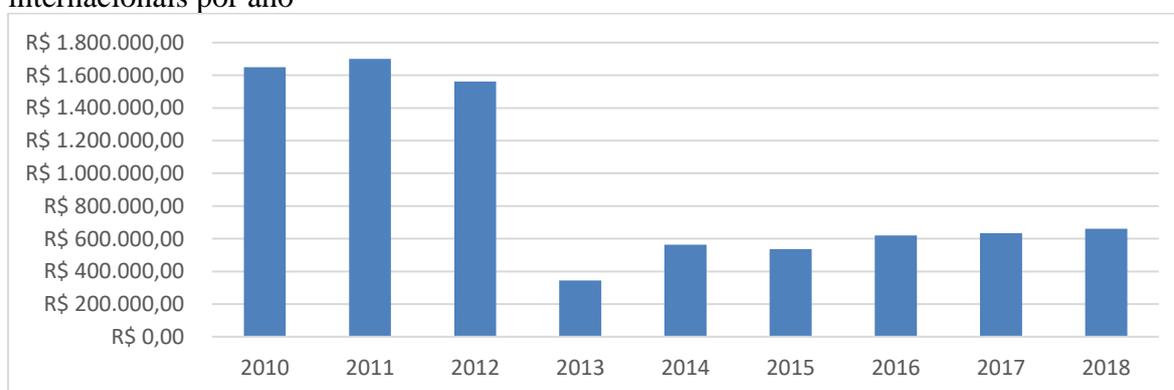
Gráfico 14 - Apoios concedidos a filmes brasileiros pelo programa de apoio a participação em festivais internacionais por região e por ano.



Fonte: elaboração do autor com base em dados do OCA/Ancine.

O apoio, quando considerado o recorte por país, permanece, portanto, estável durante todo o período para os casos de EUA, Canadá e países europeus, quando desconsiderados Espanha, Portugal e Itália. Os períodos que tiveram crescimento na quantidade de apoio, principalmente 2013 e 2014, foram voltados aos países latino e iberoamericanos. Contudo, é neste mesmo período que cai o valor total, indicando que estes apoios tiveram menor investimento por parte da Ancine. No total, foram investidos no programa, desde 2010 até 2018, o valor de R\$ 8.271.117,25 de acordo com dados do OCA.

Gráfico 15 - Investimento Ancine no Programa de Apoio à participação em festivais internacionais por ano



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Podemos analisar esta queda em primeiro lugar pelo fator tecnológico, com valor menor para envio de cópias digitais em substituição às cópias em filme. Em segundo lugar, o apoio financeiro para cada projeto varia a depender do continente e, assim, é possível mais apoios quando o aumento é no âmbito latino-americano.

Já o *Encontros com o Cinema Brasileiro* é um programa que traz ao Brasil curadores das principais mostras de cinema do mundo, selecionando filmes brasileiros independentes prestes a ficarem prontos, que serão exibidos a estes curadores, de acordo com o calendário dos festivais internacionais. De acordo com Figueiró (2017, p.103), citando entrevista com Eduardo Valente, o programa busca ampliar o banco de dados de curadores sobre os filmes brasileiros. Assim, eles passam a ter mais possibilidades de estrear nos festivais. O programa foi iniciado em 2014, e até 2018 foram investidos R\$ 149.750,00 pela Ancine, uma média de R\$ 29.950,00 anuais.

Gráfico 16 - Investimento Ancine no Programa Encontros com o Cinema Brasileiro por ano



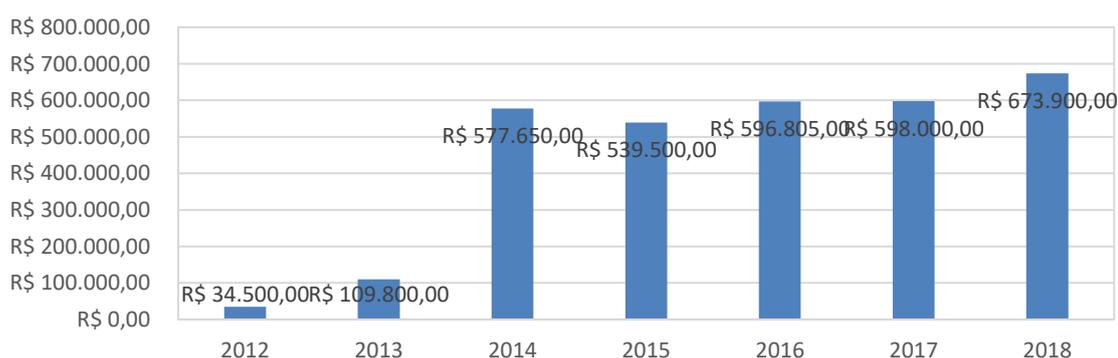
Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

O Encontros com o Cinema brasileiro acontece em parceria com o Itamaraty através do *Programa Cinema do Brasil*. Este é um programa de internacionalização criado em 2006 e realizado pelo Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (SIAESP) em parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e apoio da Ancine. Contudo, é uma iniciativa privada que funciona como uma associação de produtores do setor audiovisual, atualmente reunindo, de acordo com o site do programa, cerca de 180 associados em todo o país. Uma das iniciativas relevantes do Cinema do Brasil é o Prêmio de Apoio à Distribuição, que, através de concurso, concede apoio financeiro para o lançamento no exterior de filmes de seus associados, que são distribuídos em parceria com distribuidoras estrangeiras interessadas. O Prêmio de Apoio à Distribuição tem,

atualmente, aporte total de 200 mil dólares, disponibilizando até US\$ 15.000,00 para as distribuidoras por cada proposta contemplada⁷⁸.

Por fim, o *Apoio a participação em eventos e rodadas de negócios internacionais*, instituído como programa em 2013 pela Ancine, incentiva a participação de representantes de empresas produtoras independentes brasileiras em eventos internacionais, como Festivais, Laboratórios, Workshops, Eventos de Mercado e Rodadas de Negócios Internacionais, dando apoio financeiro aos participantes. Para a participação dos representantes, as empresas devem ter “ao menos um CPB de obra emitido no prazo de 18 meses anterior ao evento pretendido, ou ao menos um SALIC de projeto em processo de realização no momento do pedido, ou um projeto selecionado pelo FSA nos últimos 24 meses” (ANCINE, 2019). Antes de sua institucionalização, foi concedido apoio para participação em 2012 no Ventana Sur, um dos mais importantes destes eventos internacionais, que é organizado conjuntamente pelo Instituto Nacional de Cinema e Artes Visuais (INCAA) da Argentina e o francês *Marché du Film – Cannes Festival*, com o apoio de instituições francesas. Atualmente, são trinta e um eventos mapeados pela Ancine entre os que têm apoios disponibilizados⁷⁹. Entre 2012 e 2018, foi investido pela Ancine um valor total de R\$ 3.130.155,00 no programa. Este valor tem crescido ao longo dos anos, representando um dos programas que mais tem tido recursos entre os de internacionalização.

Gráfico 17 - Investimento Ancine no Programa de Apoio a participação em eventos e rodadas de negócios internacionais por ano



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

⁷⁸ Disponível em: < <https://www.cinemado brasil.org.br/noticias/premio-de-apoio-a-distribuicao/>>. Acesso em: outubro de 2020.

⁷⁹ Disponível em: < <https://ancine.gov.br/sites/default/files/Anexo%20-%20EVENTOS%20DE%20MERCADO%20E%20RODADAS%20DE%20NEG%C3%93CIOS%20INTERNACIONAIS.pdf>>. Acesso em: outubro de 2020.

Em síntese, os principais programas públicos de apoio à internacionalização do cinema que funcionaram ou ainda funcionam no Brasil no período Ancine são: os acordos bilaterais e multilaterais de cooperação e coprodução; o “Programa Ibermedia”, no âmbito da Caaci; as iniciativas da Recam - edital de distribuição BR/AR e a formação da “Rede de Salas Digitais do Mercosul; os editais de coprodução bilaterais; os editais de coprodução Brasil/América Latina e Brasil/Mundo; o “Programa Ancine de Incentivo à Qualidade”; o programa de apoio ao Oscar; o apoio à participação em festivais; o “DocTv Iberoamerica”, posteriormente “DocTV América Latina”; o “Programa de Apoio à Participação em Eventos e Rodadas de Negócio Internacionais”; o “Encontros com o Cinema Brasileiro”.

4 OS INDICADORES ECONÔMICOS DA INDÚSTRIA AUDIOVISUAL

Neste capítulo, utilizamos a coleta de dados secundários de forma a analisar as transformações econômicas na indústria audiovisual, levando em consideração o financiamento e os investimentos da Ancine, além dos dados do mercado interno e de internacionalização. Analisamos os dados sempre dentro de uma perspectiva histórica, buscando entender como se modificaram ou se estabilizaram cada um dos aspectos levantados. Portanto, buscamos realizar dois movimentos. Em primeiro lugar, colocamos os dados em sequências ano a ano, buscando identificar mudanças e/ou estabilidades nos indicadores em uma perspectiva micro. Em segundo lugar, agrupamos os dados dentro dos períodos ampliados definidos, buscando identificar mudanças e/ou estabilidades entre eles.

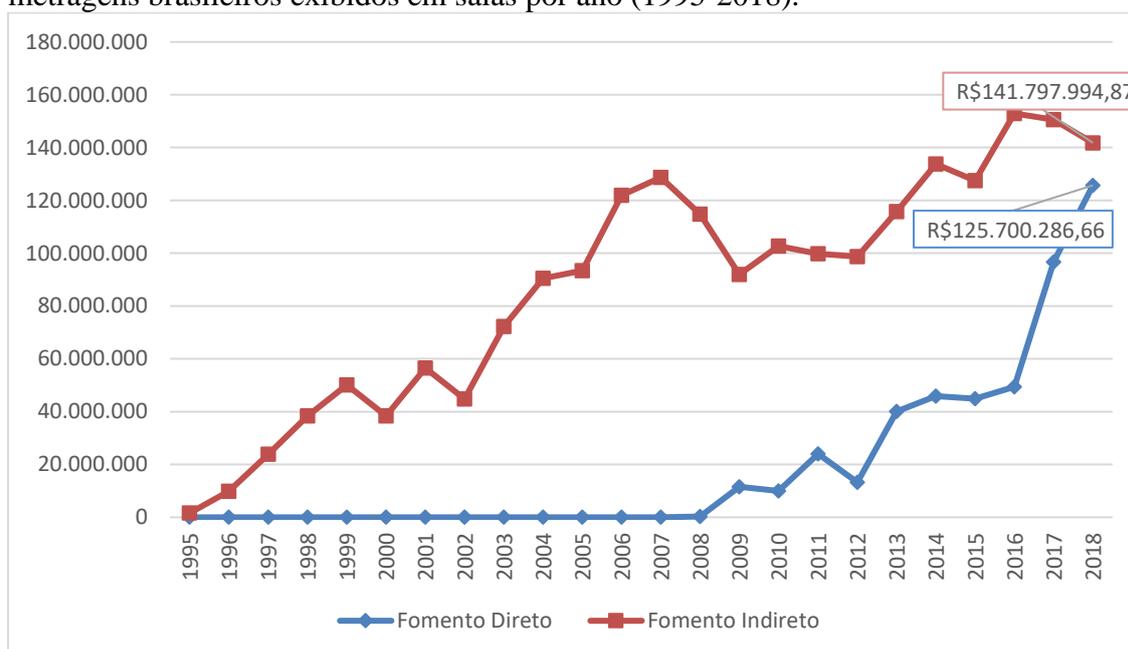
4.1 Financiamento do audiovisual

Em relatório de fomento da Ancine, referente aos lançamentos entre 2013 e 2018, a agência demonstra que existe uma relação positiva entre a utilização de recursos incentivados ou de fomento direto e a quantidade de público dos títulos exibidos. Em 2014, 2015 e 2016, os filmes que utilizaram alguma forma de fomento público representaram, respectivamente, 55,8%, 66,7% e 63,9% dos títulos lançados, enquanto a participação de público dos mesmos filmes foi de 97,4%, 98,6% e 98,9% (ANCINE, 2020). Isto nos indica tanto uma grande participação dos filmes que utilizaram mecanismos de fomento quanto um potencial maior de público quando existe a utilização de algum destes mecanismos. As exceções são os títulos lançados por empresas não independentes, como os filmes *Os Dez Mandamentos* (Alexandre Avancini, 2016) e *Nada a Perder* (Alexandre Avancini, 2018), ambos produzidos pela Record Filmes, integrante do Grupo Record, que alcançaram grande público sem a utilização de recursos públicos de fomento indireto e/ou FSA. Estes filmes possuem vantagens competitivas na divulgação de seus produtos, por pertencerem a empresas que possuem propriedade de outros meios de comunicação.

Se João Roberto Peixe (2014) sustenta que a política de financiamento da cultura no Brasil ainda continua baseada nos mecanismos de renúncia fiscal da Lei Rouanet, “permanecendo e se fortalecendo cada vez mais como a principal forma de financiamento público na área cultural” (PEIXE, 2014, p.241), podemos argumentar que a política audiovisual é uma das poucas áreas em que o sistema de financiamento vem sofrendo alterações. No caso

do audiovisual, ao analisarmos os valores investidos via leis de renúncia fiscal e via fomento direto do Estado, enxergamos uma mudança neste cenário iniciada sobretudo a partir da criação do Condecine-Teles. Analisando os longas-metragens lançados em salas de exibição que utilizaram recursos diretos e indiretos, há um grande crescimento do fomento direto no valor total utilizado, com esta forma de financiamento aproximando-se muito do fomento indireto em 2018, como observamos nos Gráfico 18.⁸⁰

Gráfico 18 - Evolução dos valores totais de fomento direto e indireto captados por longas-metragens brasileiros exibidos em salas por ano (1995-2018).⁸¹

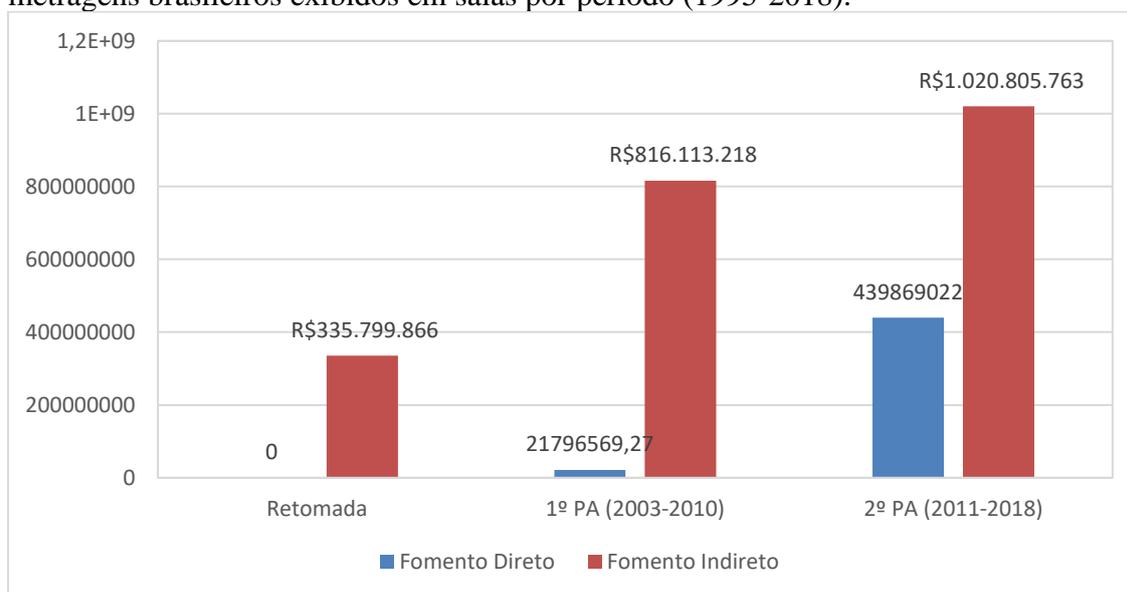


Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

⁸⁰ Importante salientar que existem diferenças nos dados disponibilizados pela Ancine. Ainda, há uma diferença entre os valores captados/contratados e os valores aprovados para cada filme. O valor aprovado pode ser captado em sua totalidade ou não, a depender da negociação com as empresas optantes pelos diferentes mecanismos de renúncia fiscal. Os dados aqui não são os de investimento anual do FSA nem os valores liberados por ano para captação, mas valores captados ao longo dos anos anteriores ao lançamento dos filmes. O ano de referência na tabela é, portanto, o ano do lançamento dos filmes e não de captação dos recursos.

⁸¹ Valores dos anos de referência.

Gráfico 19 - Evolução dos valores totais de fomento direto e indireto captados por longas-metragens brasileiros exibidos em salas por período (1995-2018).



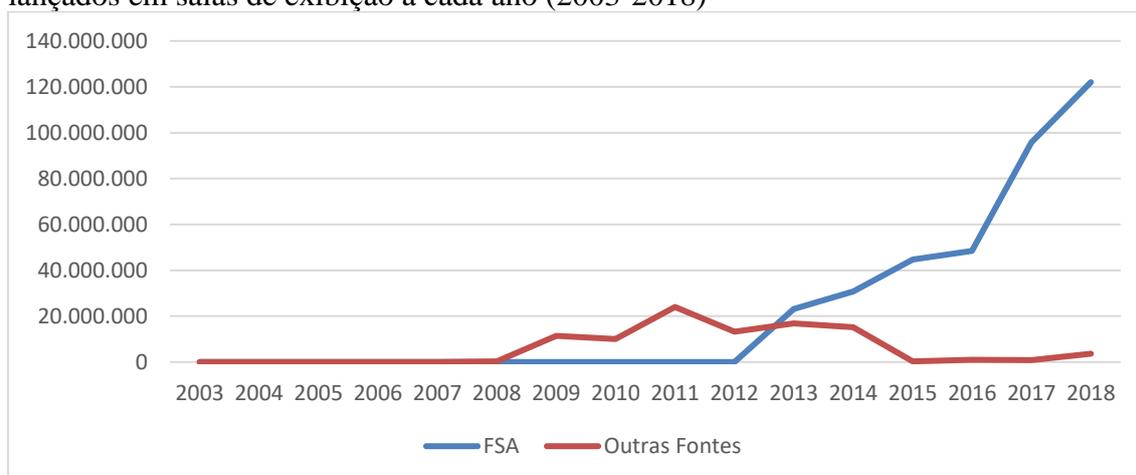
Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Ainda que o fomento direto tenha tido maior crescimento, quando dividimos por período fica claro que o fomento indireto não tem queda. É importante salientar que estas formas de financiamento não são excludentes. De acordo com relatório da Ancine (2020)⁸², 71% dos filmes que utilizaram verbas de fomento lançados entre 2013 e 2018 utilizaram tanto mecanismos indiretos quanto diretos em seu financiamento, restando clara a complementaridade destas formas.

Os recursos considerados como aqui como fomento direto são os que compõem o Fundo Setorial do Audiovisual, além dos recursos investidos via editais específicos, como os editais de coprodução, classificados nos dados da Ancine como ‘Outras Fontes’. A partir de 2016, como vimos, os programas foram colocados todos dentro de linhas do FSA, diminuindo os filmes lançados com verbas desta última categoria, como observamos no Gráfico 20.

⁸² https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/relatorio_de_fomento_2013-2018.pdf

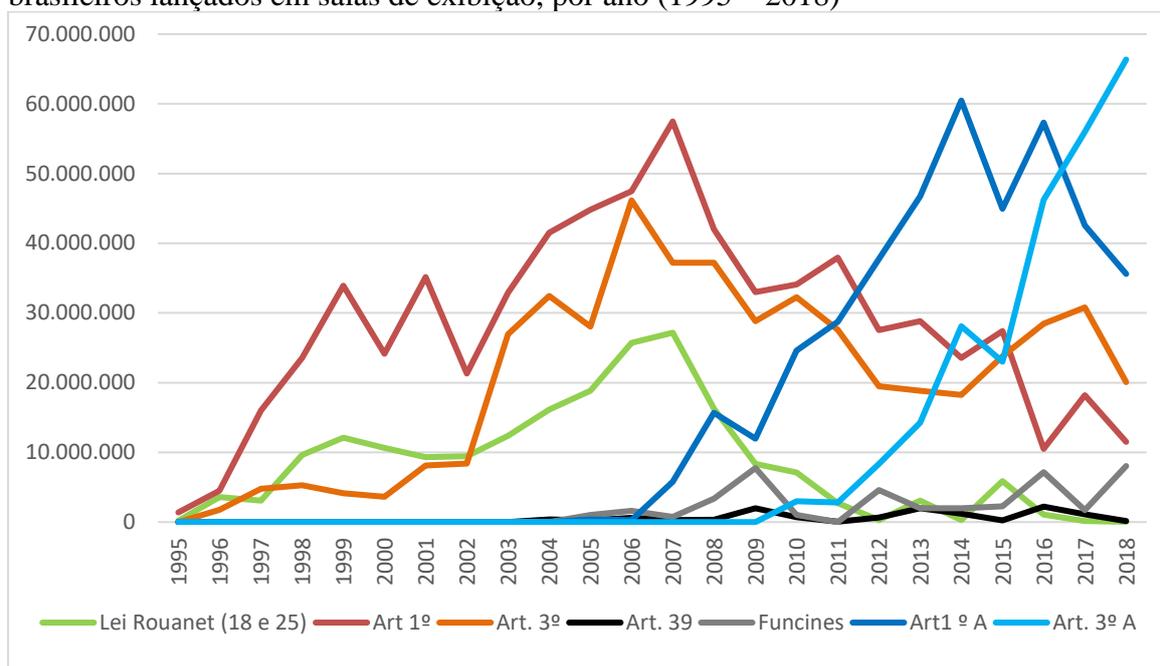
Gráfico 20 - Valores de mecanismos de fomento direto utilizados por filmes brasileiros lançados em salas de exibição a cada ano (2003-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B

Já os recursos considerados como fomento indireto são os artigos 18 e 25 da Lei Rouanet, os artigos 1º, 1ºA, 3º e 3ºA da Lei do Audiovisual, os Funcines e o artigo 39 da MP 2.228-1/2001. No gráfico 21, vemos a evolução dos mecanismos de incentivo indireto nos filmes lançados. Enquanto houve um predomínio na utilização do Artigo 1º da Lei do Audiovisual durante a Retomada e no 1º Período Ancine (2003-2010), os valores utilizados através deste mecanismo diminuem nos filmes lançados a partir de 2008, quando passa a crescer a utilização dos artigos 1ºA e 3ºA. Podemos perceber que o artigo 39, ainda que não represente um valor total alto, de fato impulsionou a utilização do artigo 3º nos filmes lançados a partir de 2003, e do artigo 3ºA nos lançados sobretudo a partir de 2012. Nos filmes lançados em 2017 e 2018, a maior parte dos recursos indiretos foram captados a partir do artigo 3ºA, superando inclusive o artigo 1ºA, que foi o principal instrumento durante o 2º Período Ancine, mostrando a força e importância crescente das empresas programadoras e radifusoras no financiamento da produção cinematográfica nacional.

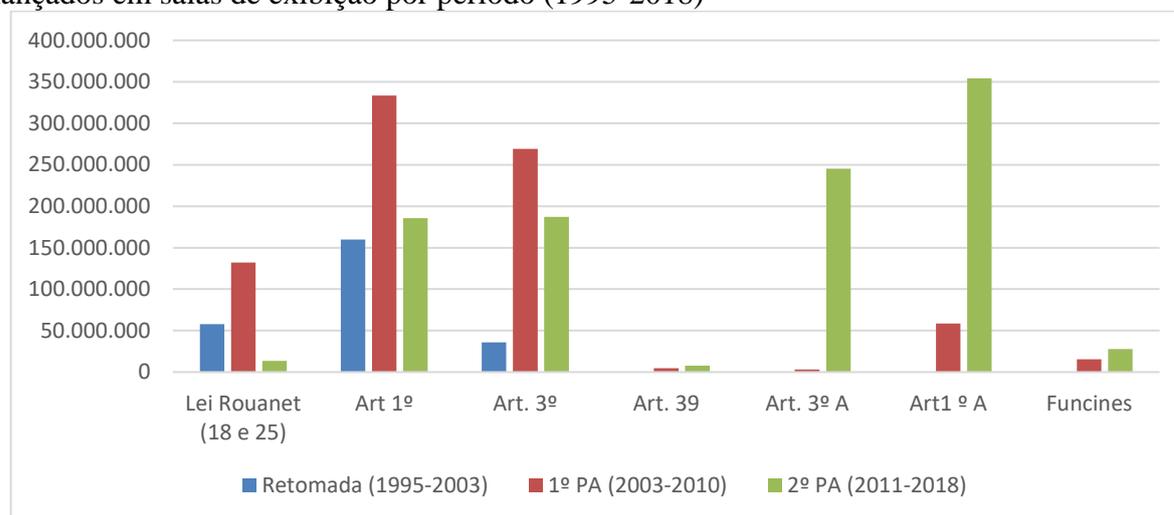
Gráfico 21 - Evolução da utilização dos mecanismos de fomento indireto nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição, por ano (1995 – 2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

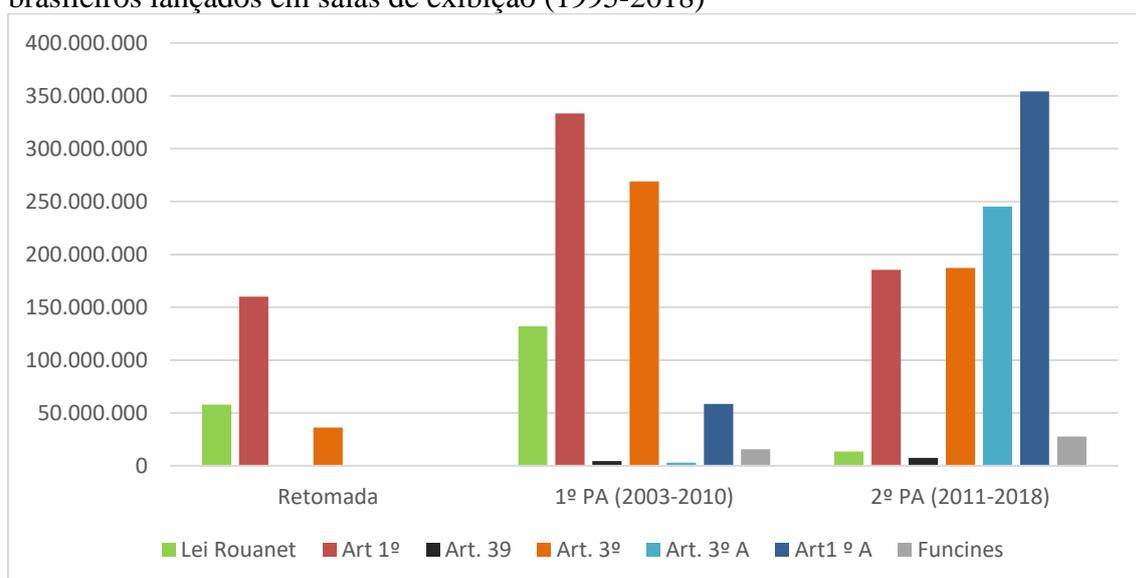
No gráfico 22 enxergamos a evolução por período de cada mecanismo de fomento e, no gráfico 23, a diversificação dos instrumentos utilizados em cada um deles.

Gráfico 22 - Total utilizado por mecanismos de fomento indireto por filmes brasileiros lançados em salas de exibição por período (1995-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

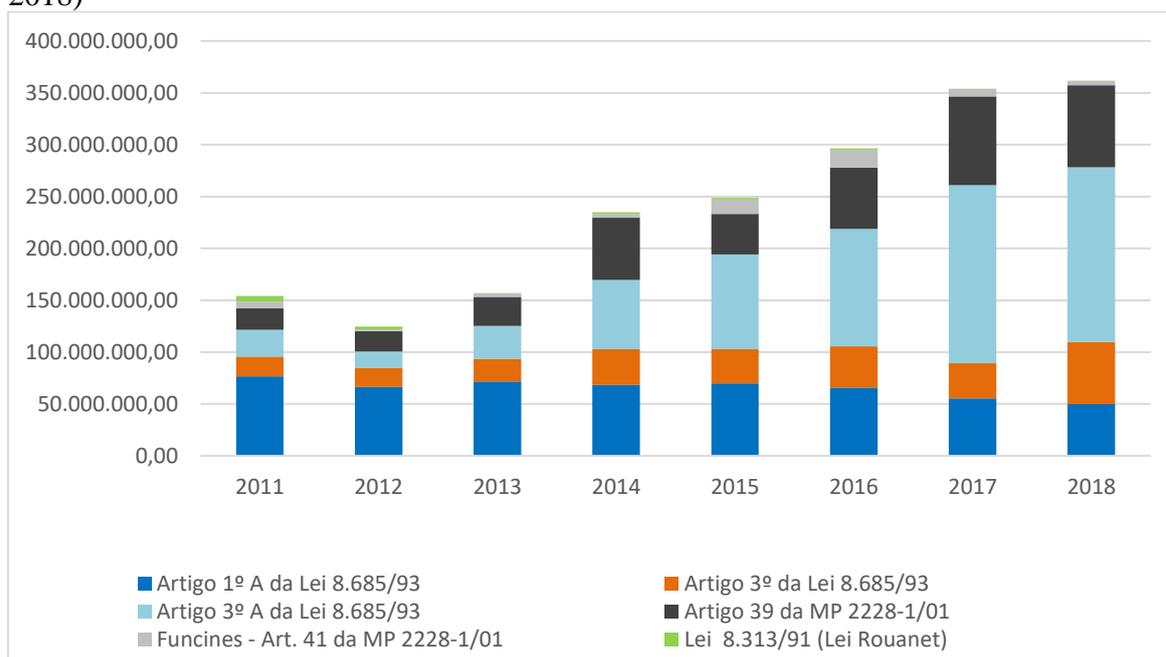
Gráfico 23 – Total por período de utilização dos mecanismos de fomento indireto nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (1995-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Novamente, é notável a pouca participação do artigo 39 nos filmes lançados em salas de exibição. Isto acontece porque a parte mais substancial dos recursos do artigo 39 são aplicados em produções destinadas à exibição no mercado televisivo. De fato, quando observamos o valor total captado por mecanismo de incentivo – considerando não apenas os filmes lançados em salas de exibição - a participação do artigo 39 aparece como o segundo mecanismo que mais aportou recursos desde 2017, atrás do artigo 3ºA. É substancial, portanto, a importância dos recursos oriundos de fluxos financeiros internacionais.

Gráfico 24 - Valores totais de captação por mecanismo de fomento indireto, por ano (2011 – 2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Ikeda (2015) argumenta que a política de financiamento concentrada nos incentivos indiretos durante a “Retomada” tornava a indústria audiovisual frágil em períodos de crise econômica, citando a recessão mundial de 1998 provocada pela crise do sistema financeiro dos chamados “Tigres Asiáticos”, que provocou abalos nos investimentos das empresas. Ikeda avalia, sobre aquele momento, que:

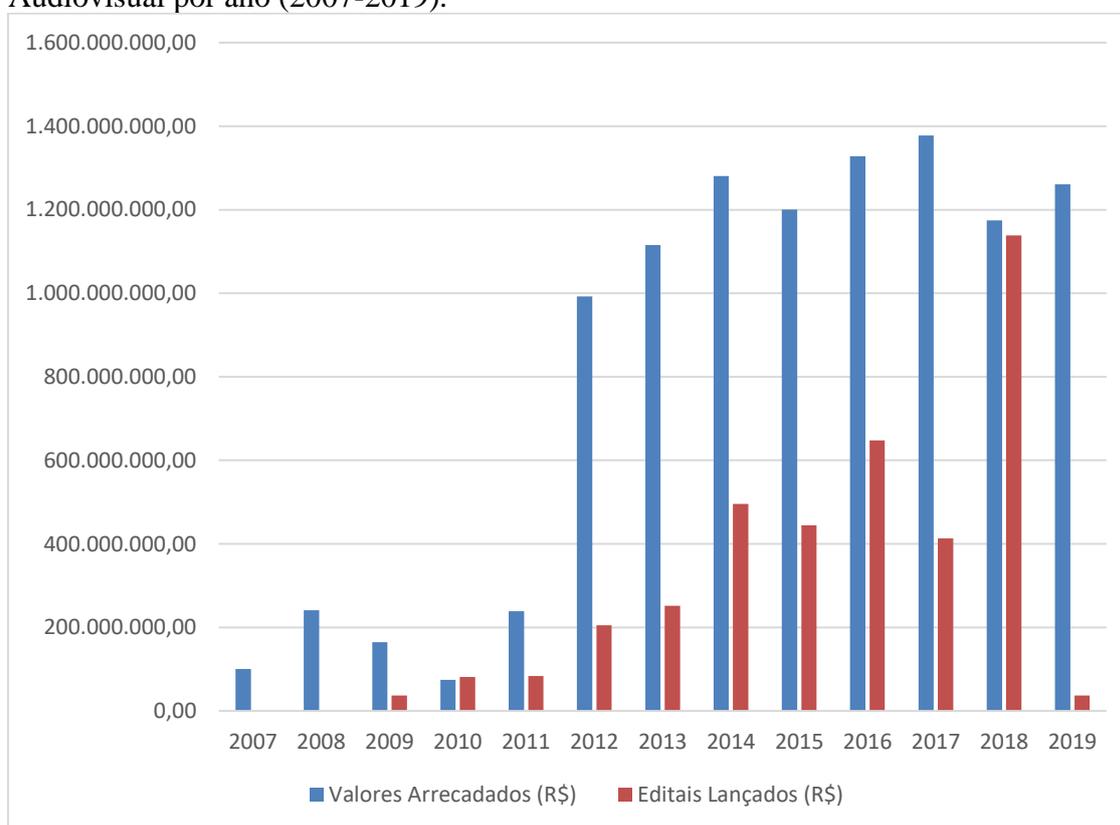
[..] as empresas naturalmente se tornaram mais conservadoras, retraindo seus investimentos. Estava comprovada uma das mais claras limitações do investimento a partir de um mecanismo de incentivo fiscal: sendo proporcional ao imposto de renda pago pelas empresas, era extremamente vulnerável a quaisquer flutuações na economia. (IKEDA, 2015, p. 169).

Contudo, vislumbramos no período Ancine e, sobretudo no período entre 2011 e 2018, uma política de financiamento indireto mais diversificada, além de um grande reforço do financiamento direto através do FSA. Isto pode significar uma maior resistência a crises econômicas com mais segurança na continuidade do financiamento, de maneira distinta da verificada no período anterior à criação da Ancine.

4.2 Investimentos diretos priorizados na agenda

No gráfico 25 enxergamos o crescimento dos valores de arrecadação do Fundo Setorial do Audiovisual e o valor total disponibilizado pela Ancine através dos diferentes editais e linhas de fomento. Incluímos no gráfico abaixo o ano de 2019, por possuir uma discrepância muito grande nos valores apontados. Este investimento muito baixo decorre principalmente do bloqueio na liberação de verbas da agência em 2019 após questionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU)⁸³. Percebemos um salto de arrecadação, que já vimos anteriormente, a partir dos recursos provenientes sobretudo da Condecine-Teles, instituída pela Lei da TV Paga.

Gráfico 25 - Valores arrecadados e valores de editais e suplementações do Fundo Setorial do Audiovisual por ano (2007-2019).



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Para analisar nos dados de investimento, que veremos a seguir, foram levados em consideração, entre 1995 e 2002, os investimentos da Secretaria do Audiovisual (SAV), responsável pela política audiovisual no período. A partir de 2003, levamos em consideração os dados da SAV e da Ancine, disponibilizados no Observatório do Cinema e Audiovisual

⁸³ <https://telaviva.com.br/29/03/2019/decisao-do-tcu-para-o-fundo-setorial-do-audiovisual/>

(OCA) e no site do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Construímos um quadro ampliado com todos os programas e os valores de investimento divulgados entre 1995 e 2018. Utilizamos os valores de referência de cada ano, conforme disponibilização das fontes. Para os dados divulgados em moeda estrangeira, fizemos a conversão conforme os valores oficiais médios do dólar e do euro a cada ano (IPEADATA, 2020).⁸⁴⁸⁵ Contudo, não realizamos a atualização monetária destes valores, pois nossa análise é focada na participação de cada tipo de investimento dentro do mesmo período como forma de avaliar prioridades na agenda política. É importante salientar, sobre os dados de investimento, que nosso foco não é a precisão financeira, e sim a identificação de tendências e a possibilidade de comparação entre os períodos.

Assim, fazemos dois diferentes movimentos. O primeiro é a análise dos investimentos através da divisão por fase da produção, dividindo em a) criação: os programas que envolveram a confecção dos produtos audiovisuais nas fases de pré-produção, produção e pós-produção; b) circulação: os programas que tiveram foco em distribuição comercial, participação em festivais e rodadas de negócio, além de prêmios por desempenho artístico e comercial; c) exibição: os programas que envolveram ampliação e modernização do parque exibidor, além de ações para realização de mostras e festivais; e d) outros: os programas de formação, restauro de obras, investimento em jogos eletrônicos e o Prêmio Adicional de Renda (que investiu em diferentes fases da produção). A segunda é a análise dos investimentos em internacionalização e sua participação em relação àqueles voltados ao mercado interno. Como investimentos em internacionalização consideramos os programas e linhas voltados aos eixos de realização de coproduções e de exportação do audiovisual brasileiro, além das contribuições brasileiras aos órgãos regionais de cooperação.

Na tabela 6, reunimos os investimentos totais em cada fase da produção audiovisual em cada período, observando o crescimento no total de recursos investidos. No gráfico 26, a evolução ano a ano dos investimentos em cada fase.

⁸⁴ Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924>>. Acesso em: agosto de 2020.

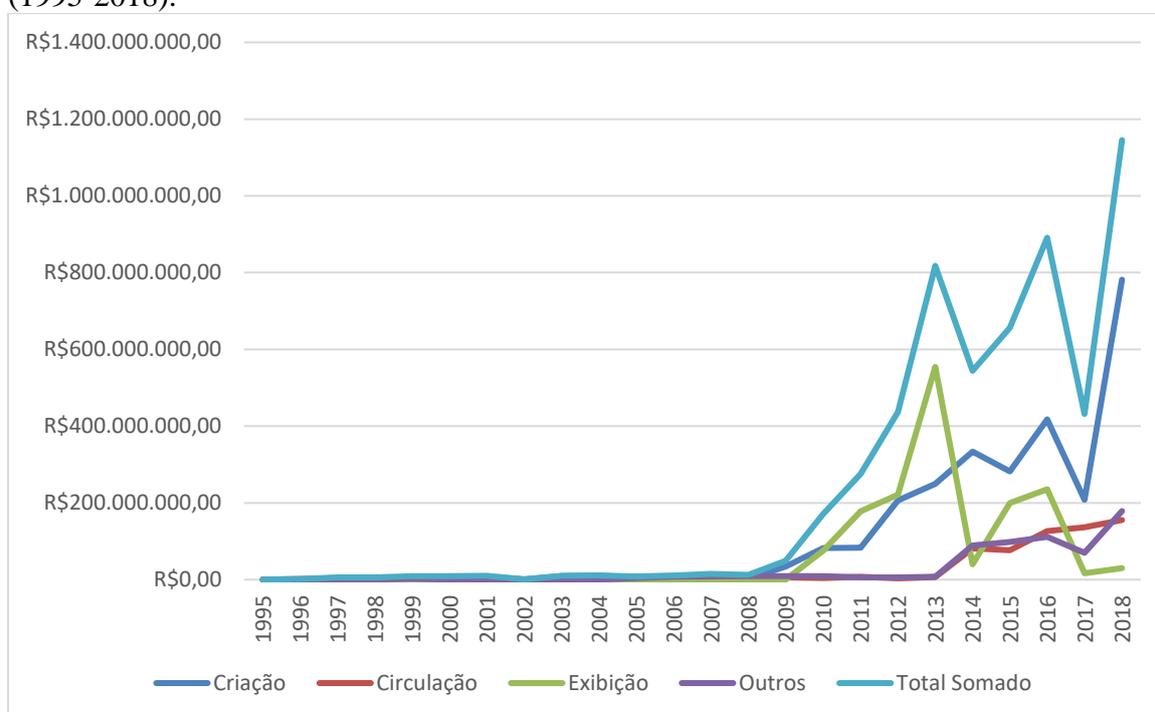
⁸⁵ Os dados contabilizam apenas os programas de fomento, excluindo, portanto o orçamento dos órgãos para financiamento de suas estruturas e demais ações.

Tabela 6 - Investimentos diretos totais em cada fase da produção, por período (1995-2018)

	Retomada (1995-2002)	1º PA (2003-2010)	2º PA (2011-2018)
Criação	R\$20.782.303,25	R\$288.335.695,81	R\$2.562.424.154,11
Circulação	R\$17.686.345,67	R\$151.943.702,03	R\$593.473.875,56
Exibição	R\$0,00	R\$13.645.174,00	R\$1.475.189.098,00
Outros	R\$3.380.198,00	R\$75.717.766,00	R\$566.322.335,35
Total Somado	R\$41.848.846,92	R\$529.642.337,84	R\$5.197.409.463,02

Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e SAV, 2002..

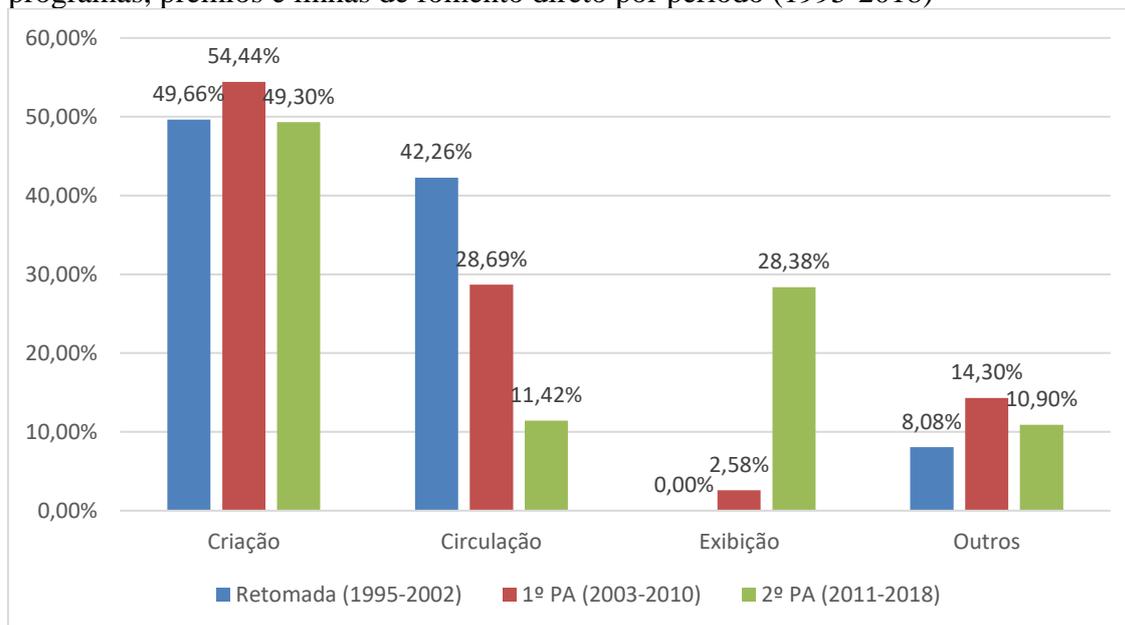
Gráfico 26 – Evolução dos investimentos diretos totais em cada fase da produção, por ano (1995-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e SAV, 2002.

Já no gráfico 27, reunimos a participação percentual nos investimentos de cada fase da produção em cada período.

Gráfico 27 - Participação de cada fase da produção nos investimentos totais em editais, programas, prêmios e linhas de fomento direto por período (1995-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e SAV, 2002.

Observamos que a participação das etapas criativas nos investimentos manteve-se estável ao longo dos 3 períodos, demonstrando uma preocupação central na produção pelas políticas audiovisuais, mantendo-se com cerca de 50% dos recursos investidos ao longo dos 3 períodos. Na circulação, ainda que os recursos totais tenham sido ampliados, a participação caiu a cada período. Esta etapa, que envolve sobretudo a distribuição, aparece como última prioridade nos investimentos no segundo período Ancine (2011-2018). Já a exibição teve um aumento muito relevante, passando sobretudo pela criação do Cinema Perto de Você e da digitalização das salas. Assim, a agenda de investimentos parece reforçar uma política defensiva voltada à sobrevivência dos produtores através do incentivo à criação. A ampliação do parque exibidor, estratégia para ampliar o público interno e levar o cinema para mais brasileiros, não foi acompanhada de similar investimento na promoção destes filmes, que poderiam aumentar as médias de público dos filmes nacionais nas salas.

Já na Tabela 7, reunimos os índices percentuais de participação do investimento em políticas de internacionalização entre os investimentos totais.

Tabela 7 - Participação do investimento em internacionalização sobre o total de fomento direto por período (1995-2018)

Participação sobre o total	Retomada	1º PA (2003-2010)	2º PA (2011-2018)
Eixo 1: Coprodução	5,44%	3,78%	0,91%
Eixo 2: Exportação	38,77%	1,26%	2,11%
Internacionalização	44,22%	5,04%	3,02%

Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e SAV, 2002.

O dados da Tabela 7 parecem apontar para uma ação mais prioritária em internacionalização no período da Retomada na relação com o mercado interno. Contudo, é preciso contextualizar estes dados. A participação percentual é maior justamente por ter existido muito pouco investimento de fomento direto no período, com o fomento baseado na renúncia fiscal. Se comparado com o investimento total da Retomada, isto é, contabilizando os investimentos via renúncia fiscal, o percentual cairia para 2,86%. O valor total investido na retomada também é muito menor que no período Ancine (Tabela 8), ainda que os valores utilizados não possuam atualização monetária.

Tabela 8 - Investimento total em internacionalização e investimento total direto por período (1995-2018).

	Retomada (1995-2002)	1º PA (2003-2010)	2º PA (2011-2018)
Eixo 1: Coprodução	R\$2.277.902,50	R\$20.043.931,77	R\$47.500.521,11
Eixo 2: Exportação	R\$16.226.345,67	R\$6.650.519,00	R\$82.844.763,56
Total em internacionalização	R\$18.504.248,17	R\$26.694.450,77	R\$130.345.284,67
Investimento direto	R\$41.848.846,92	R\$529.642.337,84	R\$5.197.409.463,02

Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e SAV, 2002.

Na relação entre o 1º e 2º Período Ancine, há uma queda de participação da internacionalização, indicando que o crescimento do investimento puxado pela ampliação de recursos a partir de 2011 não foi acompanhado pelo crescimento do investimento nos programas internacionais, reforçando o papel secundário da internacionalização. Ainda que se tenham criado diversos novos programas e parcerias de coprodução, estes programas tiveram aportes muito baixos em relação a outras iniciativas. Deve-se considerar que a celebração de protocolos de cooperação, que ensejam editais bilaterais e multilaterais, por exemplo, envolvem institutos

de outros países, o que tornam mais complexas as atualizações de valores, por exemplo. O edital de coprodução Brasil/América Latina, de 2015, e o Programa Ibermedia foram os programas que evitaram que a queda de participação do investimento em coproduções não fosse maior. A política de exportação do audiovisual, contudo, obteve crescimento no segundo período Ancine, puxado especialmente pelo Programa Ancine de Incentivo à Qualidade/Desempenho Artístico (Prodav 07), realizado desde 2017 através de suporte automático⁸⁶. Este programa passou de um investimento de R\$ 700.000,00 em 2011 para R\$ 5.000.000,00 em 2014 e R\$ 20.000,000 em 2017. É um indicativo de mudança na política da Ancine, de forma a possuir maior inserção internacional. Apesar disso, é importante observar que poucas produções são premiadas, sendo apenas 10 por ano.

Na internacionalização, poderíamos dizer que o eixo de coprodução faz parte do conjunto de investimentos em “criação”, como definimos anteriormente. Já o eixo de exportação poderia ser enquadrado como “circulação”. Assim, em internacionalização existe um movimento em sentido distinto do que verificamos anteriormente, com o aumento dos investimentos no eixo de exportação. Contudo, os dados também demonstram uma crescente despriorização no conjunto de programas de internacionalização, com investimento baixo em produção e circulação. Assim, os programas, ainda que tenham crescido em quantidade, acabam tendo uma eficácia ainda pequena neste vetor.

4.3 Indicadores do mercado

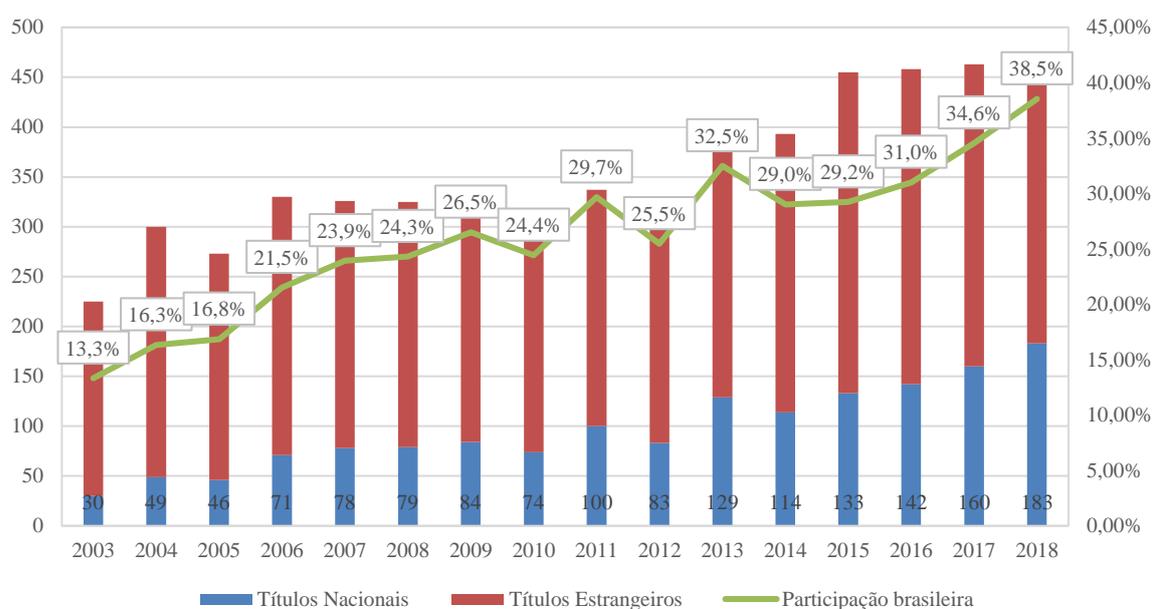
Os dados de produção, exibição e distribuição são divulgados principalmente através de dois indicadores: público e renda. Optamos por priorizar, sempre que possível, os dados referentes a público para fazer nossas avaliações. Esta opção decorre da maior dificuldade e imprecisão em comparar valores de períodos distintos, pelas atualizações monetárias. Assim, a quantidade de público é um indicador mais confiável para observarmos as transformações em períodos alargados.

⁸⁶ No suporte automático as produções são qualificadas automaticamente de acordo com critérios de resultados de bilheteria e premiação em festivais internacionais e nacionais.

4.3.1 Produção

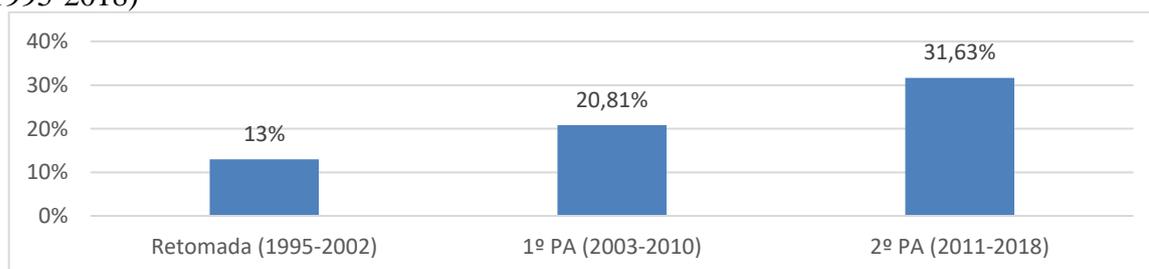
De acordo com o OCA/Ancine, a proporção de filmes brasileiros lançados em salas comerciais no país em 2018 atingiu um pico de 38,54% do total de filmes, sendo o melhor resultado obtido durante o período Ancine (Gráfico 28). Enxergamos um crescimento constante no número de títulos brasileiros lançados, o que se reflete também nos resultados quando divididos por período. Durante a Retomada (1995-2002), a participação dos filmes brasileiros entre os lançados foi de 13%, percentual que sobre no primeiro período Ancine (2003-2010) para 20,8%, enquanto no segundo período Ancine (2011-2018) esta participação é de 31,63% (Gráfico 29).

Gráfico 28 - Participação de títulos brasileiros lançados em salas de exibição e lançamentos brasileiros e estrangeiros totais por ano (2003-2018)



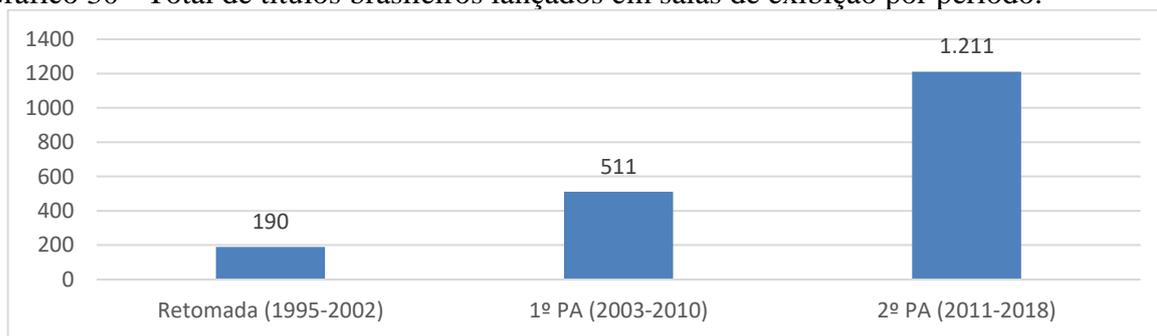
Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Gráfico 29 - Participação de títulos brasileiros lançados em salas de exibição por período (1995-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Gráfico 30 - Total de títulos brasileiros lançados em salas de exibição por período.

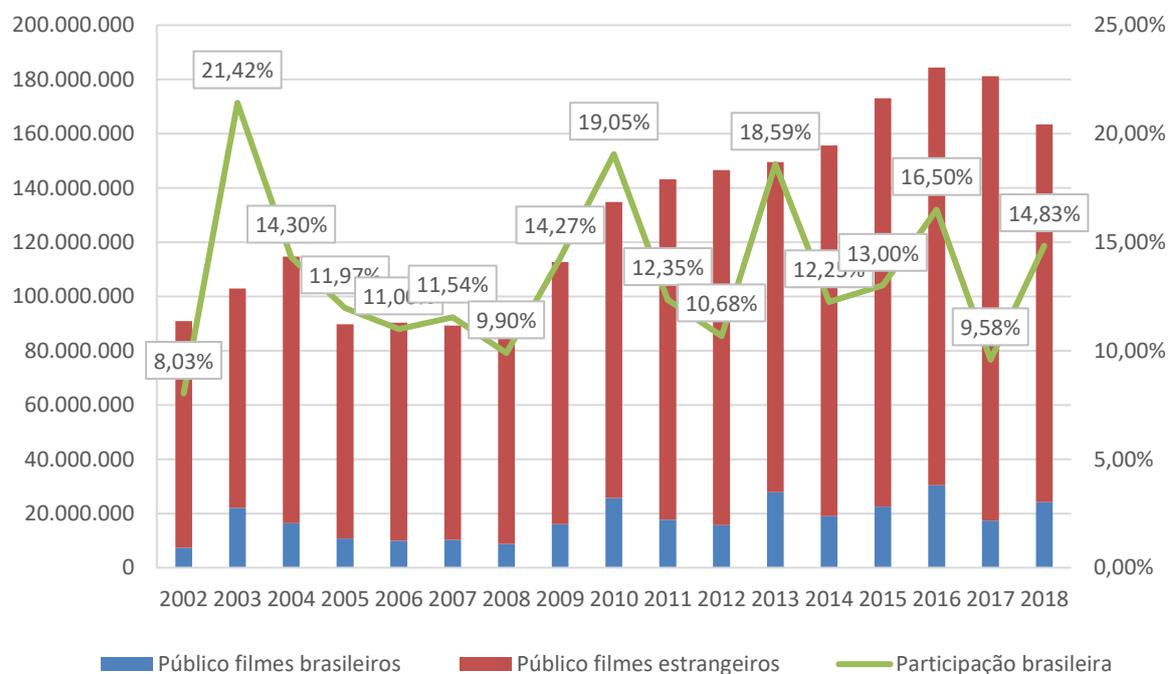


Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Assim, existiu um aumento quantitativo tanto no número de lançamentos brasileiros quanto estrangeiros, com o Brasil aumentando de forma constante sua participação.

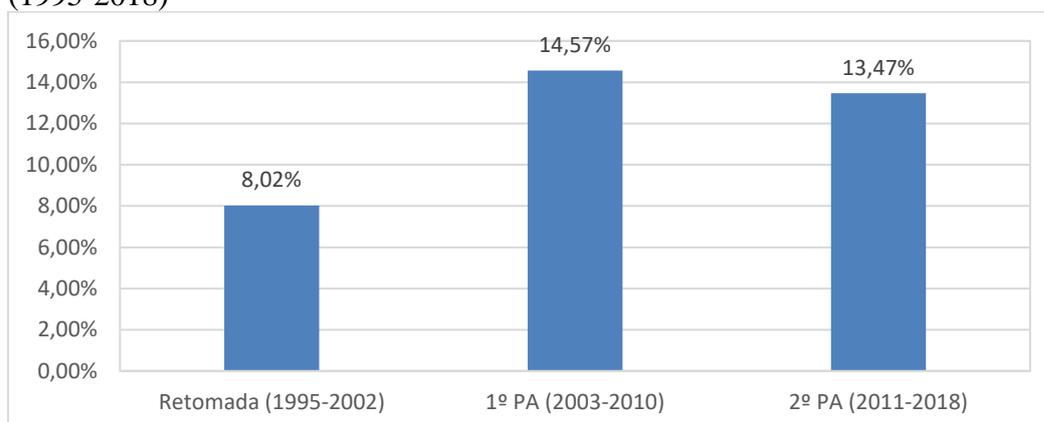
Contudo, a participação de público dos filmes brasileiros não segue o mesmo crescimento. Após um período de euforia com o crescimento do público no início da Ancine em 2003, o percentual oscilou durante os anos seguintes sem apresentar crescimento significativo. No ano de 2018, a participação de público dos títulos brasileiros foi de apenas 14,83%, como vemos no gráfico 31.

Gráfico 31 - Participação de público dos títulos brasileiros sobre o público total por ano (2002-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Gráfico 32 - Participação de público dos títulos brasileiros sobre o público total por período (1995-2018)



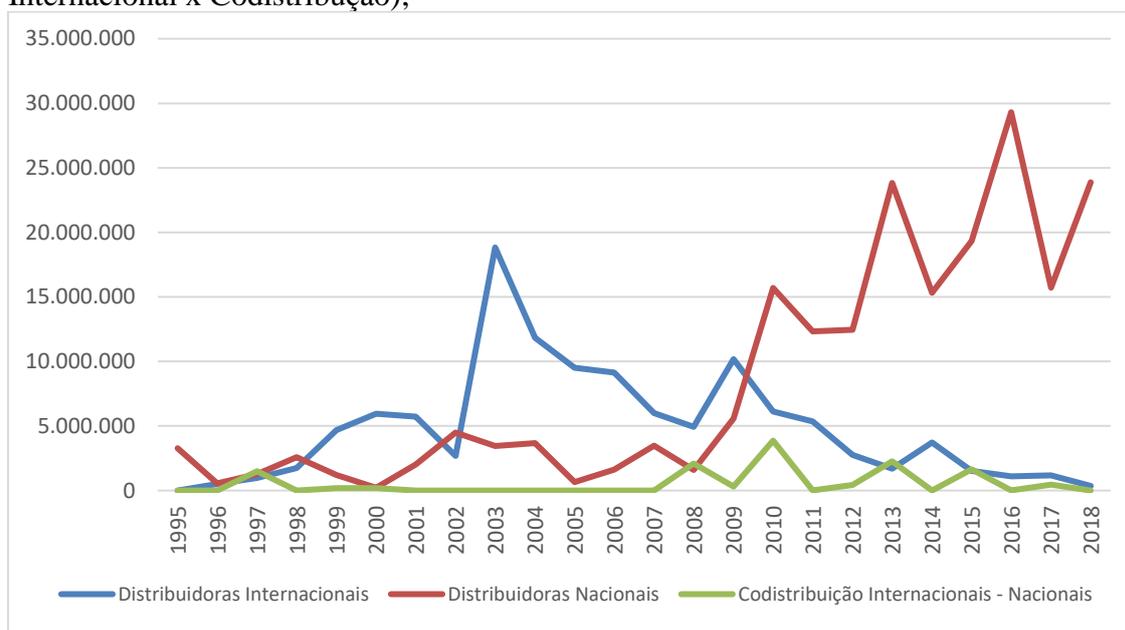
Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

A divisão por períodos (Gráfico 32), demonstra que houve um crescimento de participação em relação ao período da Retomada, mas esta participação segue estável nos dois períodos Ancine, sem mostrar avanços. Os dados reforçam a configuração da política audiovisual brasileira como sendo uma política de produção de filmes, com destaque para a crescente ocupação do parque exibidor, mas sem ter avançado na participação de renda e público, mantendo a hegemonia dos títulos estrangeiros.

4.3.1 Distribuição

Ainda que as distribuidoras nacionais sempre tenham lançado maior quantidade de títulos brasileiros do que as *majors* internacionais, o público total não segue o mesmo padrão, com alternância entre as nacionais e estrangeiras, como observamos no gráfico 33. Depois de um período de maior equilíbrio no público total entre distribuidoras nacionais e internacionais, ao final da retomada (após 1998) existe um predomínio das distribuidoras internacionais na participação de público dos filmes brasileiros. Em 2002, após a Medida Provisória que criou a Ancine, com a instituição do Condecine Remessa e do Artigo 39, os filmes lançados pelas *majors* tem um salto de participação. Essa situação de desequilíbrio em favor das *majors* nos lançamentos brasileiros inicia queda a partir de 2004, mas só viria a ser revertida em 2010 após a implementação, desde 2008, de programas do Fundo Setorial do Audiovisual.

Gráfico 33 - Público Total dos filmes nacionais por tipo de distribuidora (Nacional x Internacional x Codistribuição);⁸⁷



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

O Prodecine 02⁸⁸, programa voltado ao financiamento de produções via distribuidora, tem sua primeira edição em 2008, com investimento da Ancine de R\$ 10.000.000,00 no primeiro ano e um aumento para mais de R\$ 50.000.000,00 anuais a partir de 2012, quando o crescimento na participação das distribuidoras nacionais torna-se mais evidente. Este programa incentiva as distribuidoras nacionais a adquirirem os direitos de obras nacionais de produção independente, sendo, portanto, o principal vetor de mudança na participação das distribuidoras nacionais nos filmes brasileiros.

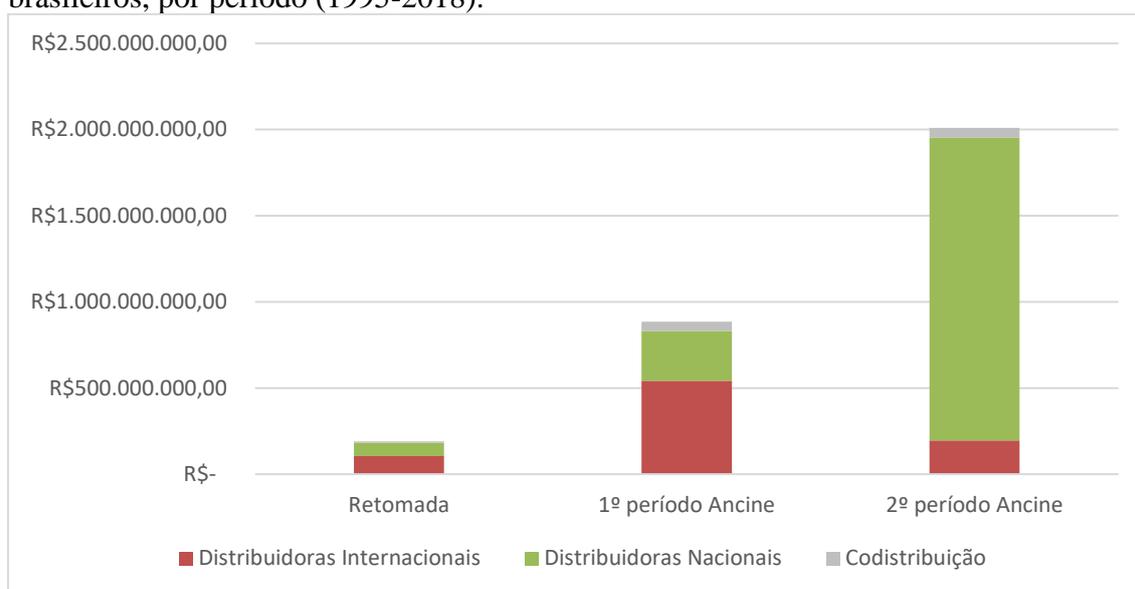
Ainda, o Prodecine 03, lançado no mesmo ano, é um programa voltado especificamente para comercialização, com verbas disponibilizadas para serem utilizadas especificamente nas atividades concernentes à distribuição, como confecção de cópias (película ou digital), distribuição física e campanhas de promoção das obras. O Prodecine 03 é disponibilizado às produtoras, que devem apresentar contrato de distribuição com uma distribuidora nacional, realizando o movimento inverso em relação ao Prodecine 02.

⁸⁷ Como distribuidoras Internacionais, foram consideradas as majors Fox, Paramount, Sony, Universal, Warner e Disney, além de seus antigos nomes e joint ventures Buena Vista (Disney), UIP (joint venture entre Universal e Paramount) e Columbia (Sony).

⁸⁸ No PRODECINE 02 as distribuidoras captam recursos para investir em produções independentes brasileiras, necessitando de contratos firmados com estas produtoras. As distribuidoras financiam as produções e em troca possuem direito de exploração comercial da obra por um período máximos de 7 anos. Assim, se fortalecem as relações entre produtoras e distribuidoras nacionais.

Através destes dois mecanismos se incentiva a parceria entre produtores e distribuidores nacionais. Contudo, ainda foram baixos os valores investidos nestas linhas, sobretudo no Prodecine 03, de comercialização, na comparação com as iniciativas de fomento à produção. Assim, as distribuidoras nacionais passam a ter maior participação nos resultados e na renda de exploração dos filmes brasileiros no segundo período Ancine (2011-2018).

Gráfico 34 - Participação de renda de distribuidoras nacionais e internacionais nos filmes brasileiros, por período (1995-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

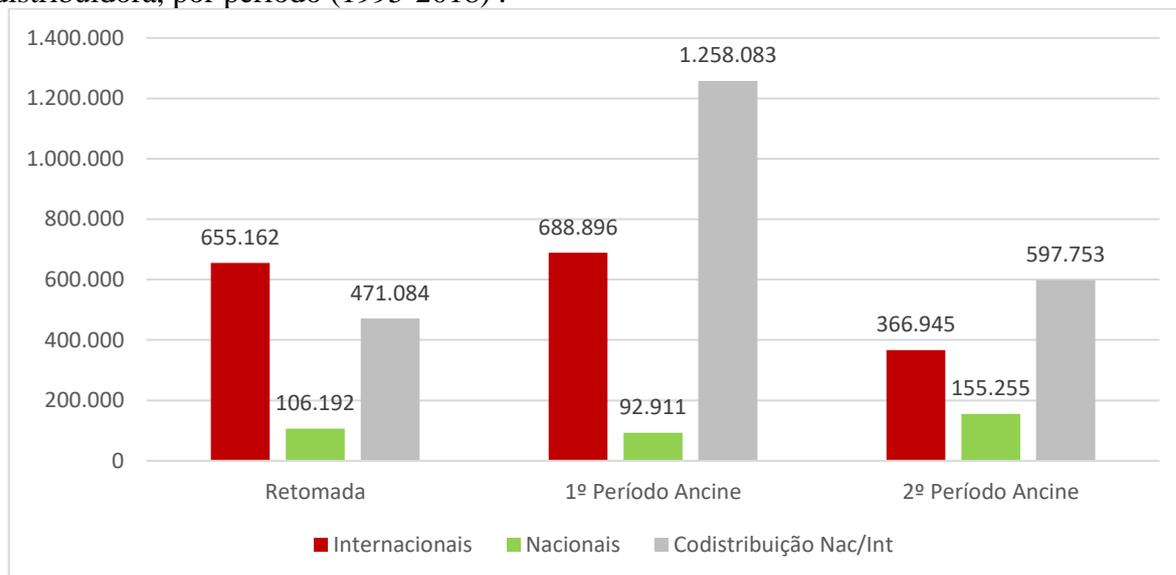
Tabela 9 – Renda Total e crescimento entre períodos por tipo de distribuição, por período (1995-2018).

	Retomada (1995-2002)	Crescimento	1º período Ancine (2003-2011)	Crescimento	2º período Ancine (2011-2018)
Renda Total	R\$ 191.274.955	363,14%	R\$ 885.877.957	126,90%	R\$ 2.010.016.201
Distribuidoras Internacionais	R\$ 105.763.746	412,05%	R\$ 541.567.431	-63,93%	R\$ 195.341.182
Distribuidoras Nacionais	R\$ 76.416.810	279,10%	R\$ 289.697.165	507,27%	R\$ 1.759.243.554
Codistribuição	R\$ 8.056.995	577,84%	R\$ 54.613.361	1,50%	R\$ 55.431.465

Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Apesar do crescimento em participação de público total, quando enxergamos a média de público por filme, as distribuidoras internacionais têm melhor desempenho, indicando um maior *know how* em termos de promoção e maior racionalização econômica. Ainda assim, no segundo período Ancine, houve uma diminuição das diferenças.

Gráfico 35 - Média de público por filme dos lançamentos brasileiros em salas, por tipo de distribuidora, por período (1995-2018) .

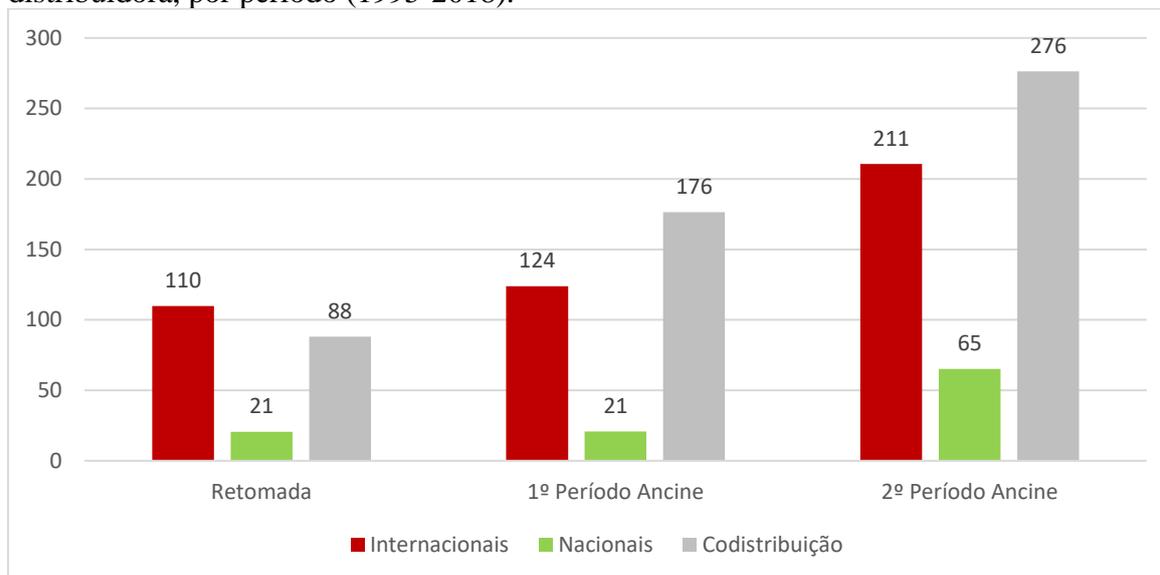


Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Outro fator a se observar é o forte desempenho médio das codistribuições entre empresas nacionais e estrangeiras, ainda que estas parcerias aconteçam em menor número. Dos 17 casos de codistribuição nacional/internacional entre 1995 e 2018, apenas 3 tiveram público inferior a 100.000 espectadores e 5 ultrapassaram a marca de 1.000.000. Este formato pode, assim, ser um caminho para se valer da força de ocupação das *majors*. Esta, aliás foi uma das estratégias utilizadas pela distribuidora nacional Downtown Filmes, que durante alguns anos fez parcerias de codistribuição nacional/internacional com a estrangeira Sony. A Downtown passaria, depois, a codistribuir em parceria com outra empresa nacional, a Paris Filmes, tornando-se hegemônica entre as distribuidoras nacionais.

O desempenho médio por filme, como seria de se esperar, parece estar diretamente relacionado com a ocupação de salas do parque exibidor. Quando enxergamos a média de ocupação de salas por filme por tipo de distribuição em cada período (Gráfico 36), os indicadores são comparativamente muito similares aos resultados de média de público (Gráfico 35).

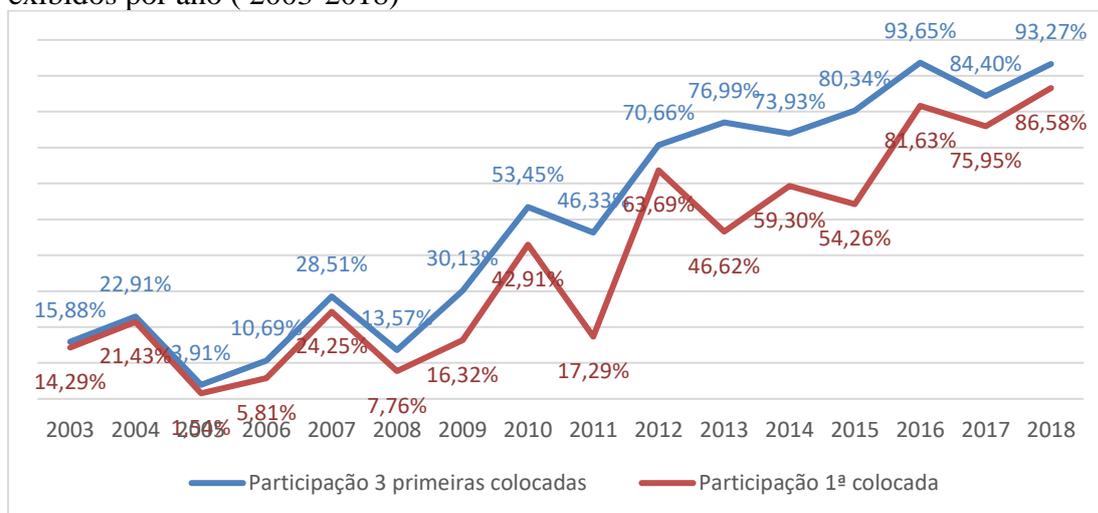
Gráfico 36 - Média do número máximo de salas ocupadas por filme brasileiro por tipo de distribuidora, por período (1995-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Podemos dizer que a participação de distribuidoras brasileiras tornou-se preponderante nos lançamentos nacionais em salas de exibição. A ocupação de salas seguiu desigual, embora menos no segundo período Ancine do que nos demais. Contudo, ao olharmos para o recorte nacional, a distribuição tornou-se mais concentrada internamente, com a predominância da parceria Paris/Downtown na participação de público e renda, configurando uma nova assimetria interna que se acentuou ao longo do tempo.

Gráfico 37 – Participação de distribuidores nacionais no público dos filmes brasileiros exibidos por ano (2003-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados Ancine e Filme B.

Tabela 10 - 3 empresas brasileiras com maior participação de público de filmes brasileiros por ano (2003-2018).

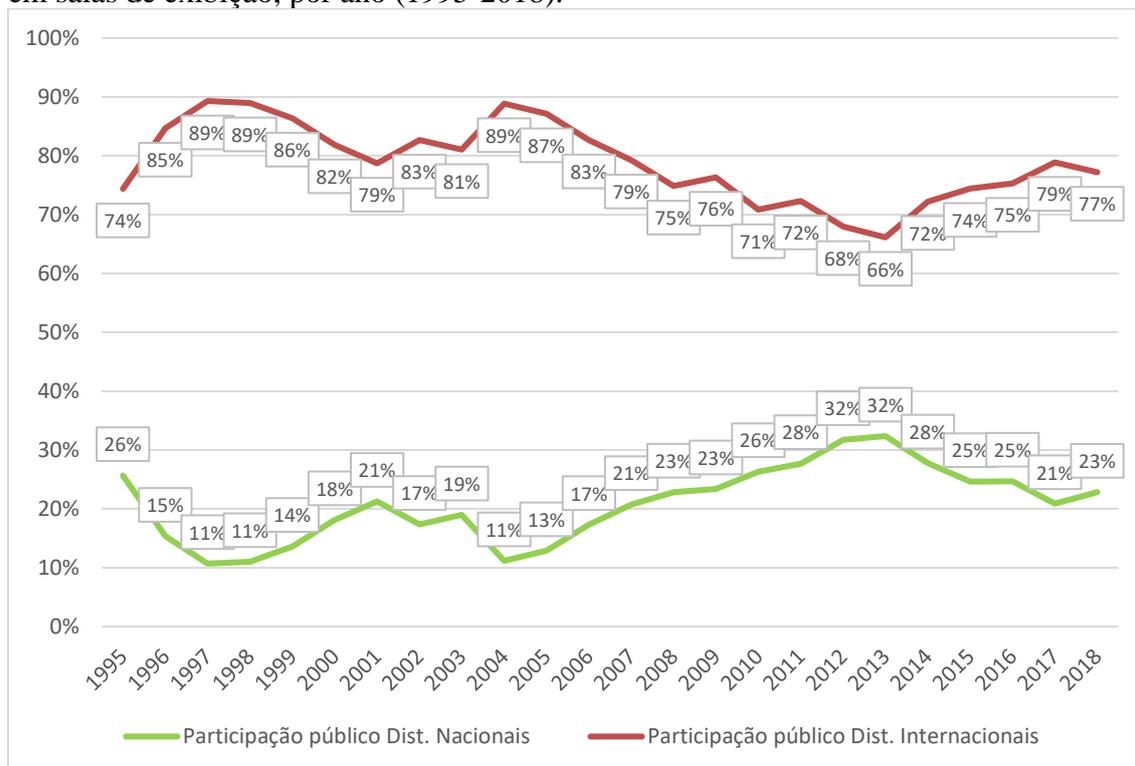
Ano	1ª colocada	2ª colocada	3ª colocada
2003	Lumière	Riofilme	-
2004	Lumière	Europa/MAM	Riofilme
2005	Imovision	Videofilmes	Riofilme
2006	Europa/MAM	DTF	-
2007	Europa/MAM	DTF	Estação
2008	Imagem	DTF	Estação
2009	Imagem	DTF/RioFilme	Playarte
2010	Zazen	Europa/RioFilme	Playarte
2011	DTF/Paris	DTF/Paris/Riof	Imagem/RioFilme
2012	DTF/Paris	Imagem	Zazen
2013	DTF/Paris	Imagem	DTF/Paris/Riofilme
2014	DTF/Paris	Imagem	Copacabana
2015	DTF/Paris	H2O	Imagem
2016	DTF/Paris	Imagem	Vitrine
2017	DTF/Paris	Imagem	H2O
2018	DTF/Paris	Paris	Imagem

Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

A concentração na distribuição é um fator que marca os três períodos que estamos tratando. Entretanto, é de se perecer (e se preocupar) que a concentração tem se tornado mais forte nos últimos anos, com as distribuidoras Downtown e Paris (atuando juntas) representando, sozinhas, quase 90% de todo o público de filmes nacionais em 2018 (Gráfico 37).

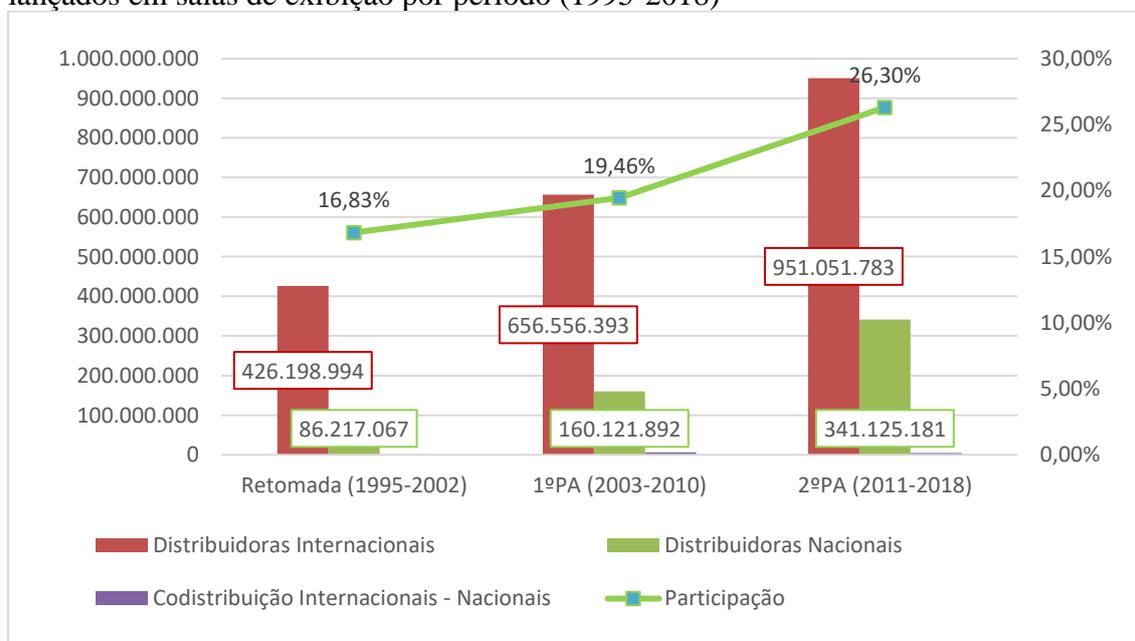
Quando o recorte é feito agregando todos os filmes lançados em salas de exibição, portanto contabilizando tanto filmes brasileiros quanto estrangeiros, observamos novamente crescimento na participação das distribuidoras nacionais (Gráficos 38 e 39). Contudo, ainda que as *majors* tenham perdido um pouco de participação, a parte brasileira passa a ter uma concentração maior nas distribuidoras mais fortes, repetindo o padrão de concentração entre as distribuidoras nacionais que encontramos na distribuição exclusiva dos filmes brasileiros. A participação de “outras distribuidoras nacionais”, que indica o conjunto das distribuidoras de menos público, diminuiu (Gráfico 40), ainda que a quantidade de empresas distribuidoras existentes tenha crescido.

Gráfico 38 - Participação de público por tipo de distribuidora sobre todos os títulos lançados em salas de exibição, por ano (1995-2018).



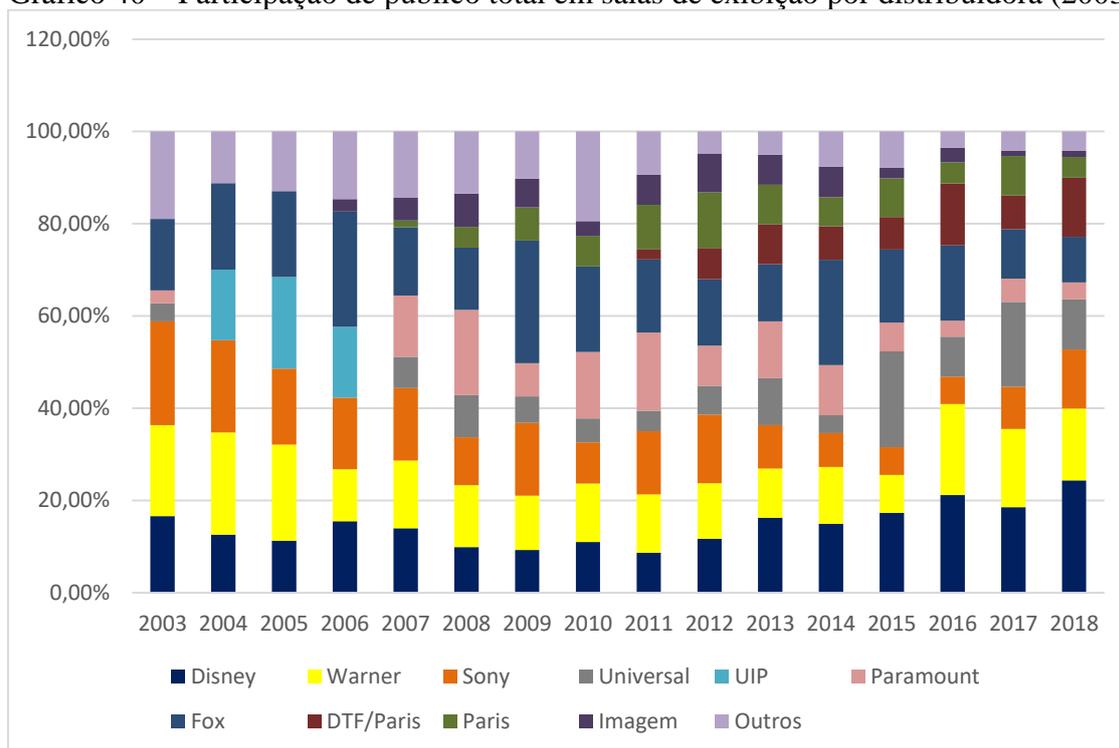
Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Gráfico 39 - Total de público e participação das distribuidoras nacionais sobre todos os títulos lançados em salas de exibição por período (1995-2018)



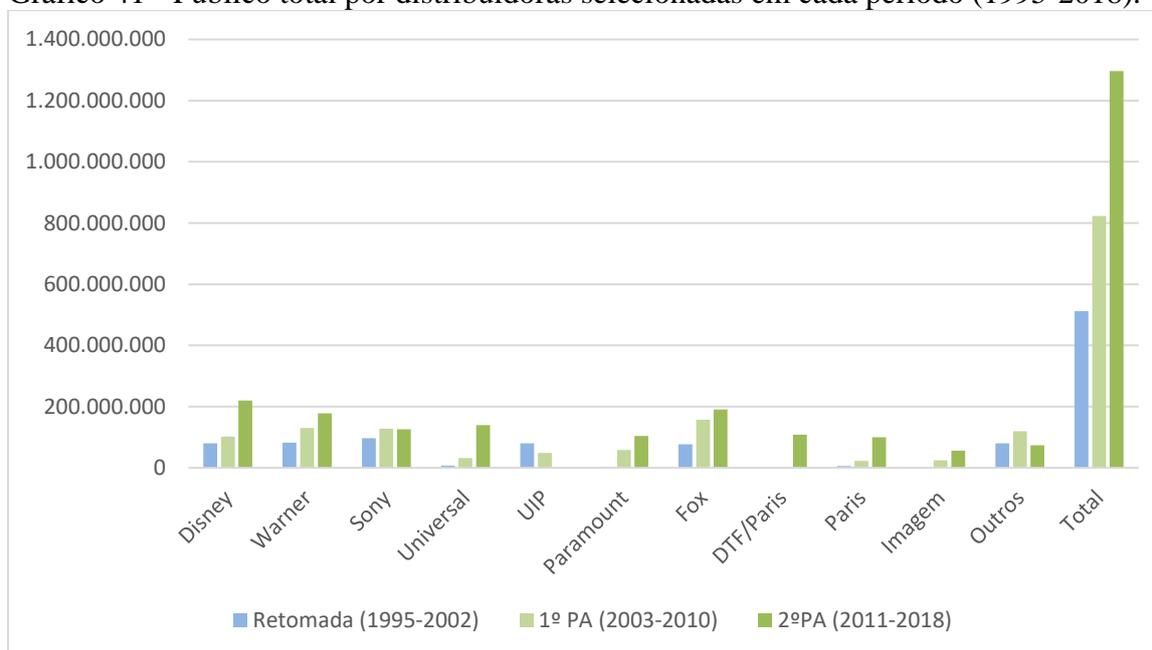
Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Gráfico 40 – Participação de público total em salas de exibição por distribuidora (2003-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Gráfico 41 - Público total por distribuidoras selecionadas em cada período (1995-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

O crescimento da participação geral das distribuidoras brasileiras, acontece, portanto, somando dois fatores. O primeiro é o crescimento na distribuição de filmes nacionais,

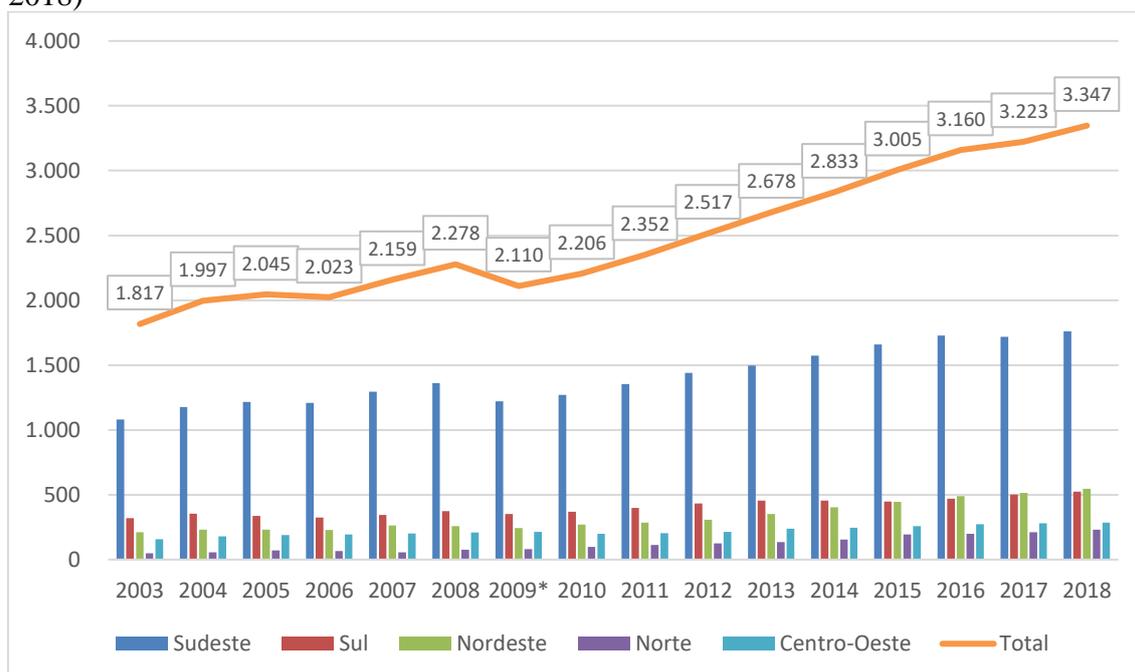
capitaneados pela Paris/Downtown. O segundo é o crescimento na distribuição de filmes estrangeiros, sobretudo através da Paris. Aqui mais uma vez observamos uma crescente oligopolização nas distribuidoras nacionais, com a predominância de Paris e Downtown em suas iniciativas individuais e em parceria. Poderíamos argumentar que o mercado de distribuição hoje é dominado pelo grupo das 6 *majors* junto à Paris e Downtown, com uma participação marginal, embora ainda significativa, da distribuidora Imagem. Apesar disto, a empresa brasileira que mais distribuiu quantidade títulos brasileiros nos últimos anos foi a Vitrine Filmes, porém com participação de público muito inferior que Downtown, Paris e Imagem. O crescimento das distribuidoras brasileiras, aconteceu, portanto sobretudo através da dominação de mercado por apenas 2 empresas, uma tendência que parece confirmar sua continuidade no futuro.

Os dados nos indicam que é preciso atuar de forma a criar mecanismos que enfrentem a concentração interna de mercado na distribuição, alterando políticas de fomento que, sobretudo a partir de mecanismos que recompensam os resultados comerciais, tendem também a concentrar os lucros, contrariando a ideia de democratização entre os agentes do audiovisual.

4.3.1 Exibição

O Parque Exibidor brasileiro teve um aumento constante no número de salas durante o período Ancine, com aumento sustentado a partir de 2010. A média de crescimento anual foi de 5,61% no número de salas totais entre 2003 e 2018. Na divisão por períodos, a média foi de 3,06% ao ano entre 2003 e 2010 e 6,47% ao ano entre 2011 e 2018, evidenciando a expansão sobretudo no segundo período, onde existiram políticas focadas na expansão de salas com o Cinema Perto de Você.

Gráfico 42 - Crescimento no número total de salas de exibição e recorte por região (2003 – 2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Ao recortarmos a análise por região, tanto no 1º Período Ancine (2003-2010) quanto no 2º Período Ancine (2011-2018) a região com maior crescimento é o Norte, com média de crescimento anual de 24,76% no número de salas entre 2003 e 2018. No estado de Roraima, por exemplo, se em 2002 existia 1 sala a cada 162.199 habitantes, este número diminuiu para 38.438 em 2018, ocupando a segunda posição no ranking dos estados ficando atrás apenas do Distrito Federal, com 34.192 habitantes por sala. A outra região que teve notável expansão foi o Nordeste, sobretudo também no segundo período Ancine, com média de crescimento de 3,99% anuais no 1º Período e de 12,73% no 2º Período, ultrapassando o Sul em 2017 como a segunda região brasileira com mais salas de cinema, atrás do Sudeste, que ainda concentra mais da metade das salas do país.

Tabela 11 - Número de Salas do Parque Exibidor por região e crescimento médio anual entre 2003 e 2018

Região	2003	2006	2009	2012	2015	2018	Crescimento médio anual
Sudeste	1.081	1.209	1.220	1.440	1.660	1.761	4,19%
Sul	320	324	352	432	447	525	4,27%
Nordeste	211	229	243	307	446	545	10,55%
Norte	49	66	81	125	194	231	24,76%
Centro-Oeste	156	195	214	213	258	285	5,51%
Total	1.817	2.023	2.110	2.517	3.005	3.347	5,61%

Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Apesar de ter se efetivado uma maior distribuição no número de salas entre as regiões, a descentralização se deu sobretudo a partir das grandes e médias cidades, como vemos na Tabela 12. Na faixa das cidades com população entre 20.000 e 100.000 habitantes, o crescimento foi menor que o registrado em cidades maiores e ainda representa apenas 8,7% do total de salas, demonstrando baixa efetividade da linha “Cinema da Cidade”, lançada no programa Cinema Perto de Você em 2010. Ainda, as cidades com até 20.000 habitantes não tiveram crescimento, com um total de apenas 6 salas de cinema em 2019.

Tabela 12 - Evolução das Salas de Exibição por Faixa Populacional (2011 a 2019).

Faixa populacional	Número de salas por ano									Participação 2019	Evolução 2011 a 2019
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Menos de 20.000	7	6	5	5	5	5	4	6	6	0,2%	-14,3%
20.001 a 100.000	233	220	223	232	221	214	240	270	306	8,7%	31,3%
100.001 a 500.000	730	823	858	956	1.034	1.124	1.150	1.173	1.207	34,4%	65,3%
Acima de 500.000	1.382	1.468	1.592	1.640	1.745	1.817	1.829	1.898	1.988	56,7%	43,8%
Total	2.352	2.517	2.678	2.833	3.005	3.160	3.223	3.347	3.507	100,0%	49,1%

Fonte: Ancine, 2019⁸⁹.

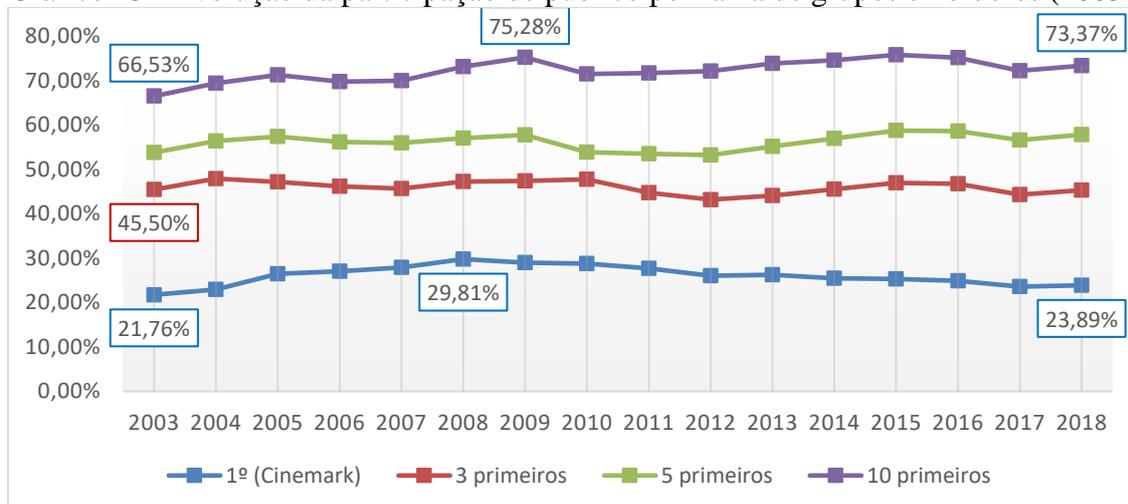
Outra característica do parque exibidor durante o período Ancine é a diminuição no número de cinemas com apenas 1 ou 2 salas, com aumento nos complexos de 4 até 9 salas. Ainda de acordo com dados da Ancine, em 2007 existiam 365 complexos com apenas 1 sala, número que caiu para menos da metade em 2018, contabilizando 169 complexos. Nestes

⁸⁹ Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/salas_de_exibicao_2019.pdf> Acesso em outubro de 2020.

mesmos anos, o número de complexos com 6 salas saiu de 26 em 2007 para 92 em 2019. A média de salas por complexo chegou a 4,14 em 2018, saindo de 2,64 em 2007.⁹⁰ Esta mudança também pode ser compreendida a partir da expansão das salas ter acontecido sobretudo através dos cinemas funcionando em *shopping centers*, já que 88,9% das salas de cinema estavam concentradas nestes locais em 2018, com crescimento acumulado de 48,6% no Segundo Período Ancine (2011-2018). Em comparação, a participação de salas em cinemas de rua é de apenas 11,1% em 2018, com crescimento de 7% no mesmo período (ANCINE, 2018).

Em relação aos grupos exibidores, o Grupo Cinemark ocupa a primeira posição em público e número de salas pelo menos desde 2001, ano que encontramos dados. Portanto, desde antes da criação da Ancine e durante todo seu período de funcionamento o mercado de exibição é liderado pelo mesmo grupo, mantendo durante todos os anos um percentual de participação de público entre 20% e 30%. No Gráfico 43, de evolução da participação de público por grupo exibidor, enxergamos uma relativa estabilidade na participação dos 3 primeiros colocados por ano, além da estabilidade de participação do Cinemark na liderança. O conjunto que tem um crescimento um pouco mais visível é o dos 10 primeiros colocados por ano.

Gráfico 43 - Evolução da participação de público por faixa de grupos exibidores (2003-2018).

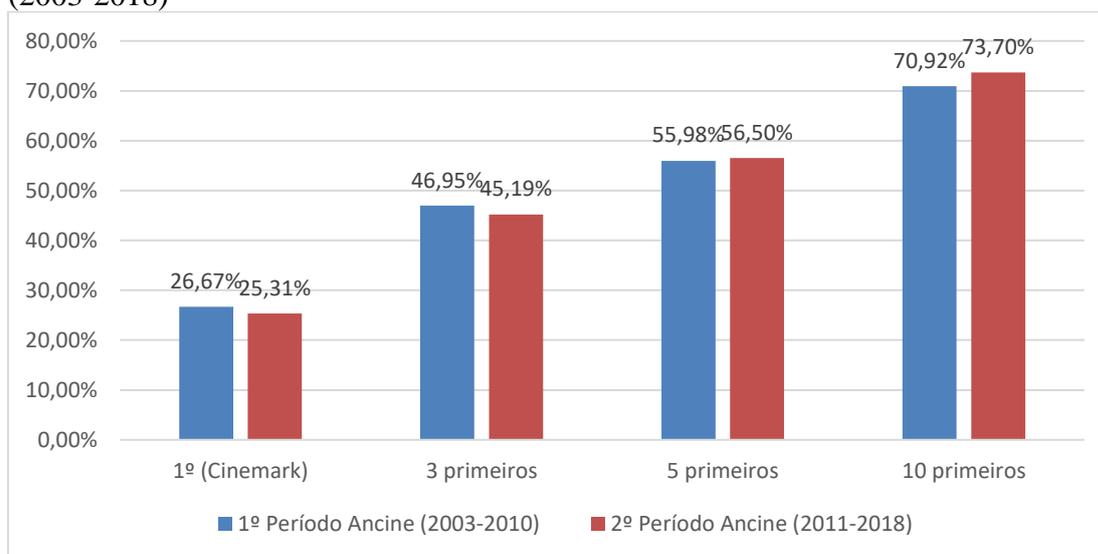


Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Ao analisarmos esta evolução através da divisão por período, há crescimento leve de participação dos 10 primeiros colocados e dos 5 primeiros colocados sobre o público total.

⁹⁰ Não encontramos dados anteriores à 2007 em relação à quantidade de salas por complexo.

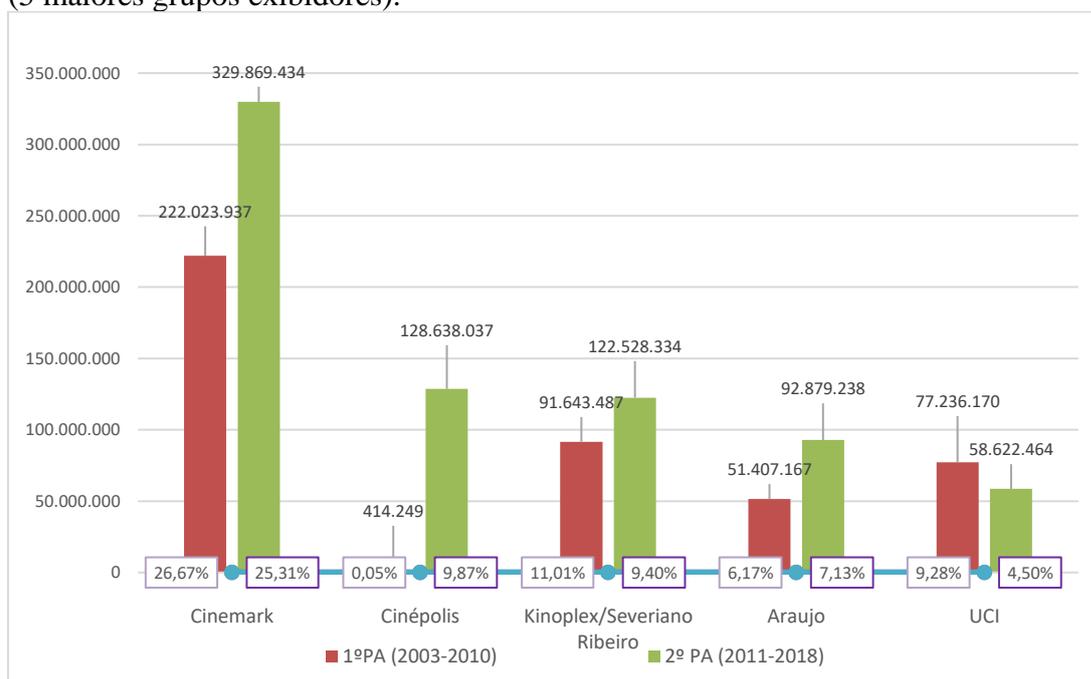
Gráfico 44 - Evolução da participação de Público por Faixa de Grupos Exibidores por período (2003-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Importante destacar que, à exceção da continuidade do Cinemark, alguns grupos se revezaram na ocupação das primeiras posições, sobretudo no 1º Período Ancine. No Gráfico 45, reunimos os 5 grupos exibidores com mais público durante o Segundo Período Ancine (2011 - 2018), de forma a compreender as transformações desde o segundo período. O Grupo Exibidor de maior crescimento é o Cinépolis, que iniciou as atividades no Brasil em 2010, passando a ter o segundo maior público total nos anos recentes, chegando a 9,87% do público na soma dos anos entre 2011 e 2018. O Cinemark também aumentou seu público total, mantendo participação similar em ambos os períodos: 25,67% no Primeiro Período Ancine e 25,31% no segundo período.

Gráfico 45 - Público Total e Participação de Público por Grupo Exibidor por Período Ancine (5 maiores grupos exibidores).



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Na Tabela 13, também identificamos a consolidação dos principais grupos exibidores, com os mesmos 5 grupos ocupando as primeiras posições desde 2013, com pequenas variações de posição entre eles.

Tabela 13 - 10 primeiros Grupos Exibidores em Público Por Ano (2011-2018).

Posição	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1º	CINEMARK							
2º	KINOPLEX SEVERIANO RIBEIRO *	KINOPLEX SEVERIANO RIBEIRO *	KINOPLEX SEVERIANO RIBEIRO *	CINÉPOLIS	CINÉPOLIS	CINÉPOLIS	CINÉPOLIS	CINÉPOLIS
3º	ARAÚJO	ARAUJO	CINÉPOLIS	KINOPLEX SEVERIANO RIBEIRO *	KINOPLEX SEVERIANO RIBEIRO *	KINOPLEX SEVERIANO RIBEIRO *	ARAUJO	KINOPLEX SEVERIANO RIBEIRO *
4º	UCI *	CINÉPOLIS	ARAUJO	ARAUJO	ARAUJO	ARAUJO	KINOPLEX SEVERIANO RIBEIRO *	ARAUJO
5º	CINESYSTEM	ESPAÇO DE CINEMA	UCI *					
6º	UCI/GSR	UCI *	ESPAÇO DE CINEMA	CINESYSTEM	CINESYSTEM	CINESYSTEM	CINESYSTEM	CINESYSTEM
7º	ESPAÇO DE CINEMA	UCI / RIBEIRO	UCI / RIBEIRO	ESPAÇO DE CINEMA	ESPAÇO DE CINEMA	MOVIECOM	MOVIECOM	MOVIECOM
8º	MOVIECOM	MOVIECOM	CINESYSTEM	UCI / RIBEIRO	MOVIECOM	UCI / RIBEIRO	UCI / RIBEIRO	UCI / RIBEIRO
9º	CINEMAIS	CINEMAIS	CINEMAIS	MOVIECOM	UCI / RIBEIRO	ESPAÇO DE CINEMA	CINEART	CINEART
10º	BOX CINEMAS **	CINESYSTEM	MOVIECOM	CINEART	CINEART	CINEART	CINEFLIX	CINEFLIX

Fonte: elaboração do autor com dados do Filme B.

Dos 5 principais exibidores, 2 são de origem brasileira e 3 de origem estrangeira. Entre as estrangeiras, a Cinemark, rede estadunidense que é a terceira maior empresa de exibição cinematográfica naquele país, possui 633 salas em todos os estados brasileiros. A Cinépolis, de origem mexicana, é a maior da América Latina e a segunda no mundo, com 431 salas no Brasil. A Kinoplex/Severiano Ribeiro (Empresa Cinema São Luiz), brasileira com sede no Rio de Janeiro, possui 202 salas em cinemas em 11 estados e 19 cidades. A Cinematográfica Araújo, com sede na cidade de Botcatu em São Paulo, possui 156 cinemas em 10 estados e 25 cidades. E a UCI, de origem britânica, tem 113 salas em 12 estados e 13 cidades brasileiras. Ainda, outra rede de destaque é a Cinesystem, rede brasileira que é a sexta colocada em público, com participação de 2,23% do público total no 1º Período Ancine e 4,04% de participação no segundo período Ancine. A Cinesystem também teve, portanto, um grande crescimento recente, assumindo a sexta colocação em público. No número de salas, ultrapassa a Araújo e UCI, com 160 salas.⁹¹

Assim, enxergamos uma estabilização da liderança das grandes redes de exibição, que têm consolidado sua posição, sobretudo nas 5 redes que acumularam maior público. Além disso, houve uma relativa estabilidade na concentração quando levadas em consideração as primeiras colocadas, embora as empresas tenham se revezado nas primeiras colocações, com a maior alteração no setor tendo ocorrido a partir da entrada da Cinépolis. Em relação ao Parque Exibidor, o Programa Cinema Perto de Você sustentou uma expansão crescente no número de salas desde sua implementação, embora o objetivo de levar cinemas para cidades de 20.000 a 100.000 habitantes através do Cinema da Cidade tenha alcançado poucos resultados, sobretudo se comparado ao crescimento nas cidades de maior porte.

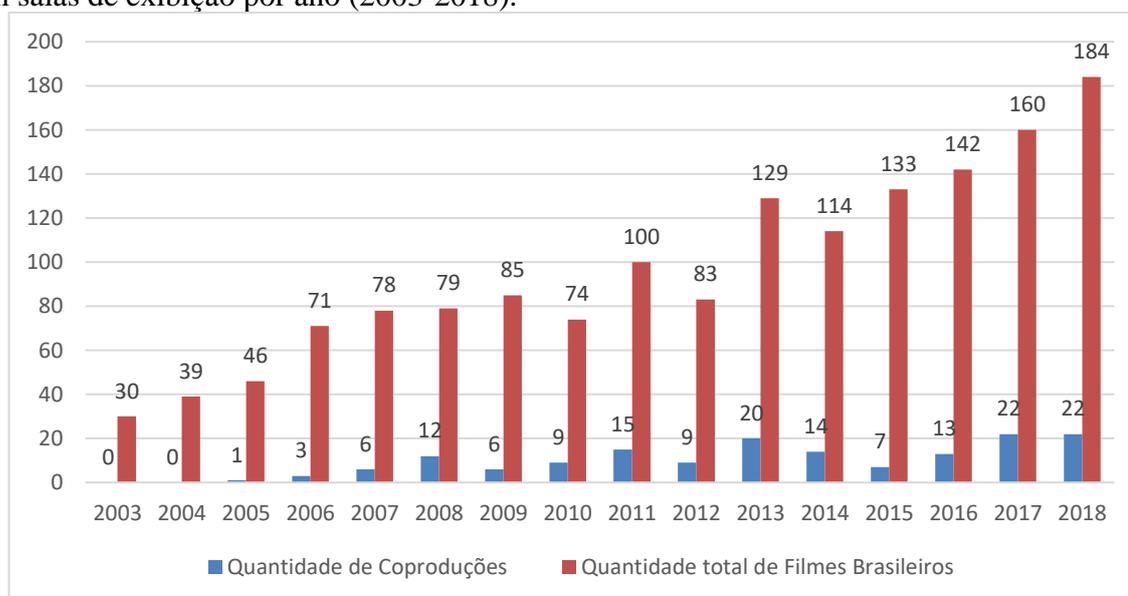
4.4 Indicadores de internacionalização

Em 2005, ainda antes do Fundo Setorial do Audiovisual, apenas 1 filme brasileiro foi registrado como realizado em regime de coprodução internacional, chegando a 20 em 2013 e 22 obras em 2017 e 2018 (Gráfico 46). Considerando que em 2013 a Ancine mudou a metodologia de apuração a fim de evitar a contagem de obras sem reconhecimento oficial da agência (ANCINE, 2017) e conseqüentemente diminuindo o número de coproduções registradas, este crescimento é significativo. Em relatório sobre coprodução internacional

⁹¹ Dados do número de salas de acordo com relatório Ancine do ano de 2019. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/salas_de_exibicao_2019.pdf>. Acesso em: novembro de 2020.

lançado pela agência em 2007⁹², eram contabilizadas 4 coproduções em 2003 e 8 em 2004. Contudo, após mudança do método, não foram mais contabilizadas produções sem participação técnica e artística de profissionais de outros países, apenas financeira. Assim, após a atualização, várias obras foram desconsideradas como coprodução internacional. Este número já está atualizado desde 2005 nos dados do OCA/Ancine. Para 2003 e 2004, buscamos dados no banco da Cinemateca Brasileira e no SAD Ancine, mas não encontramos nenhuma produção nestes anos que se enquadrasse como coprodução no novo modelo, isto é, com participação técnica e artística de outro país. Assim, sob os novos critérios, em 2003 e 2004 não foram lançadas coproduções. No Gráfico 46 enxergamos o crescimento no número de coproduções internacionais e a comparação com o crescimento do número total de lançamentos brasileiros.

Gráfico 46 - Quantidade total de coproduções e quantidade total de filmes brasileiros lançados em salas de exibição por ano (2003-2018).

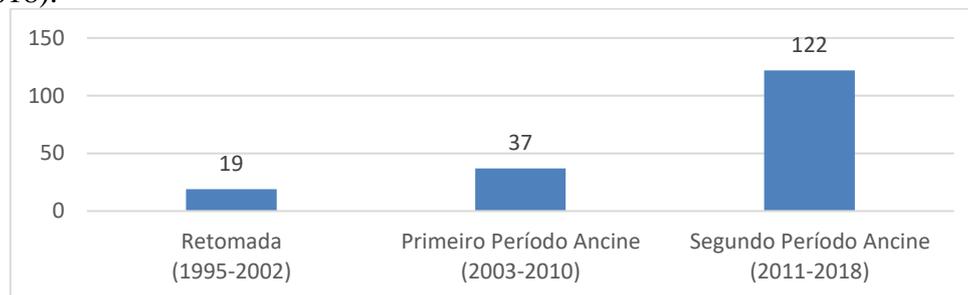


Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Para estabelecer uma base de comparação entre os períodos, para a Retomada (1995-2002) decidimos manter o número de coproduções divulgado no relatório de 2007 da Ancine, ainda contabilizando os filmes que possuíam apenas participação financeira de outros países. Ainda assim, identificamos um notável crescimento no lançamento de filmes em coprodução internacional

⁹² Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/media/Relatorio_Co_producoes_95_2007_v1.pdf> Acesso em: outubro de 2020.

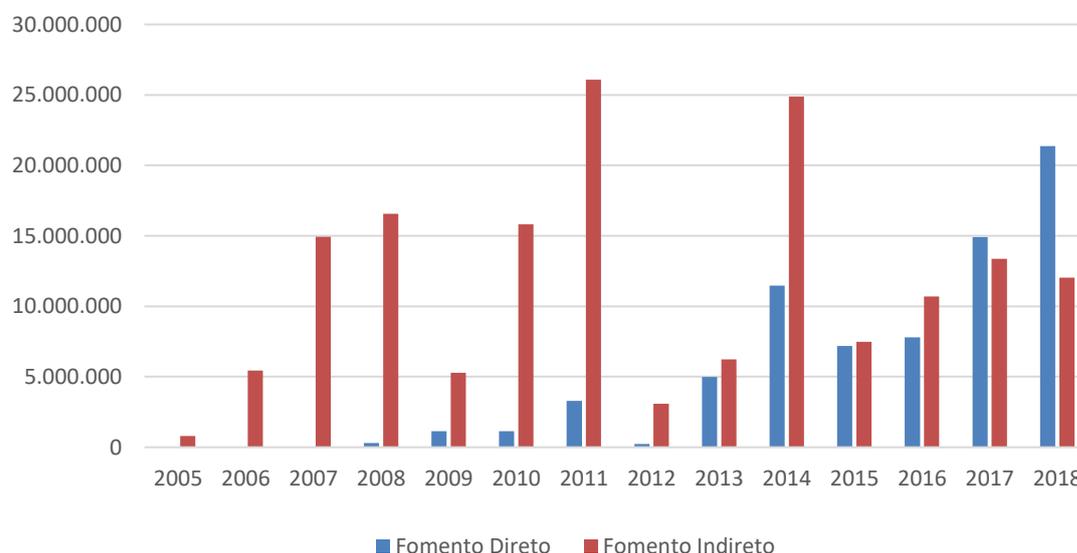
Gráfico 47 - Número total de coproduções internacionais exibidas no Brasil por período (1995-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e da Cinemateca Brasileira.

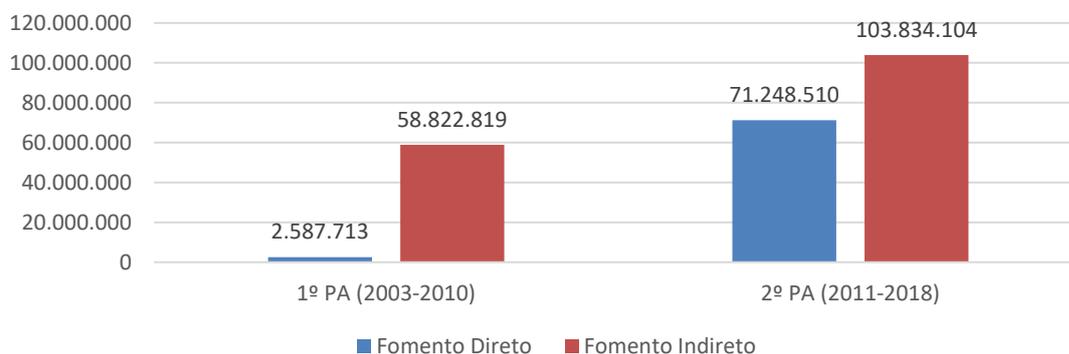
Na análise do financiamento das coproduções internacionais, percebemos uma crescente participação do fomento direto, seguindo a tendência geral nos filmes brasileiros. Desde 2017, o total de recursos de fomento direto nas coproduções lançadas em salas de exibição ultrapassou o de recursos indiretos (Gráfico 48), equilibrando a utilização destes modos de financiamento entre os períodos Ancine (Gráfico 49) e indicando a forte participação dos programas e editais bilaterais, além do crescimento de participação no Programa Ibermedia.

Gráfico 48 - Valor total por tipo de financiamento das coproduções lançadas em salas de exibição no período Ancine.



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

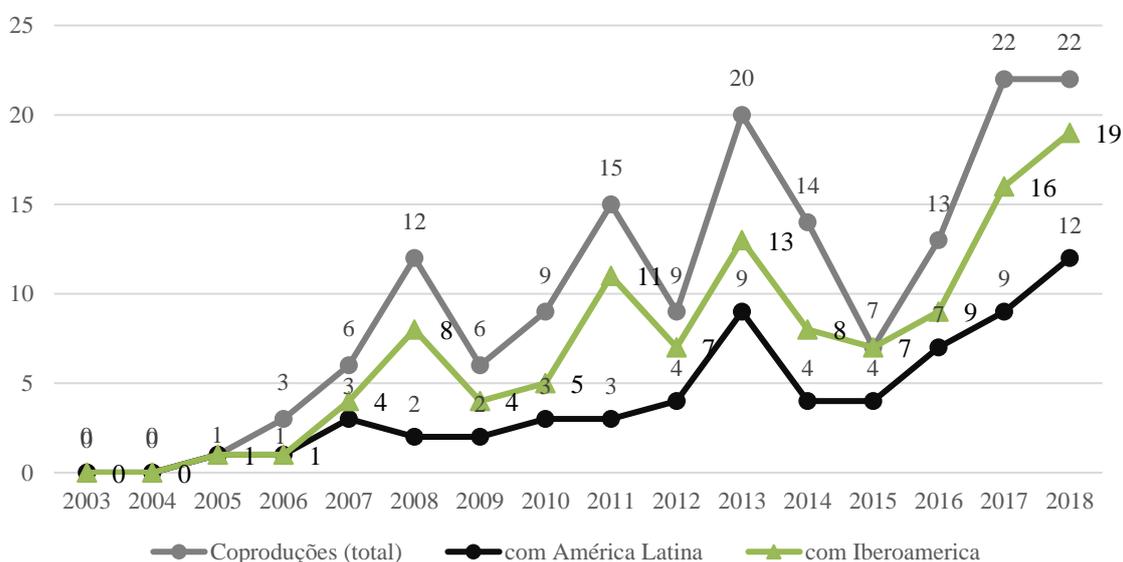
Gráfico 49 - Valor total por tipo de financiamento das coproduções lançadas em salas de exibição no período Ancine (2003-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

As coproduções internacionais brasileiras têm sido realizadas com parceiros de diferentes países. No gráfico abaixo, identificamos a forte presença dos espaços latino-americanos e ibero-americanos (Gráfico 50) e, sobretudo, o crescimento de participação sobre o total de coproduções internacionais lançadas⁹³.

Gráfico 50 - Número total de coproduções internacionais por região por ano (2003-2018).

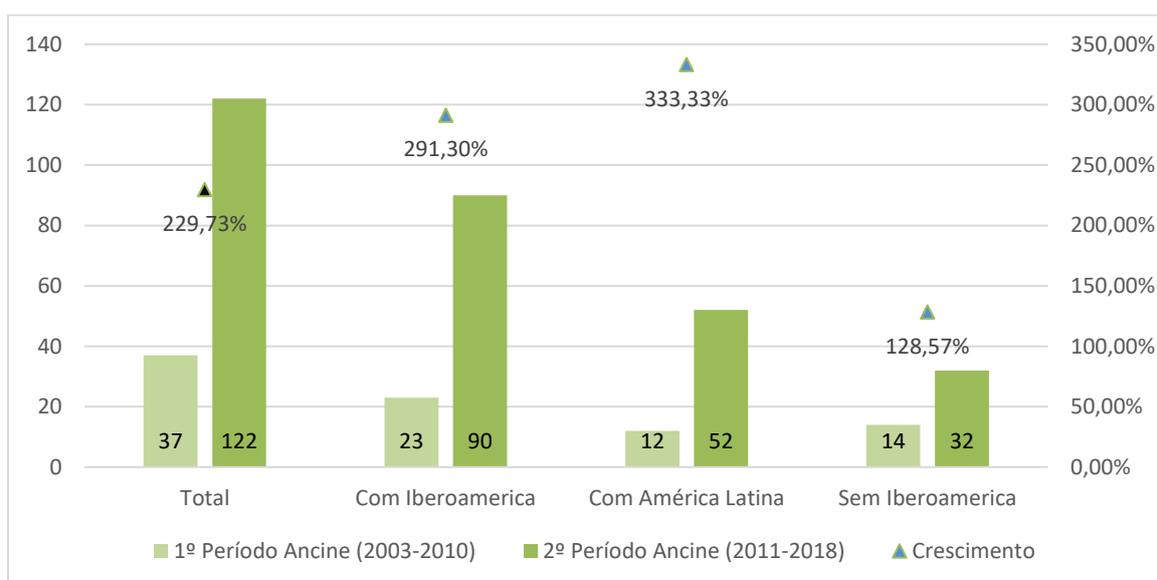


Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

⁹³ O gráfico 50 contabiliza as coproduções que tiveram participação de algum dos países dos espaços ibero-americano e latino-americano. Estes filmes também podem ter tido participação de outros países fora destes espaços.

Se no primeiro período Ancine (2003-2010) a média anual de coproduções internacionais é de 4,625 filmes (média 1,5 por ano com a América Latina, média 2,87 por ano com a Iberoamerica), no segundo período Ancine (2011-2018) a média anual sobre para 15,25 filmes (média 6,5 por ano com a América Latina e média 11,25 com a Iberoamerica). Considerando o total de coproduções internacionais em cada período, este é um aumento de 229,73%. A taxa de crescimento é expressiva e, mais ainda, para os dois espaços audiovisuais. As coproduções realizadas com países da Iberoamerica tiveram crescimento acumulado de 291,3% e com países da América Latina crescimento de 333,33%. Já a quantidade de títulos com participação de países de fora destas regiões não acompanhou o mesmo ritmo, com crescimento total de 128,57%.

Gráfico 51 - Total de filmes brasileiros em coprodução internacional lançados no Brasil por região e crescimento entre os períodos (2003-2018).



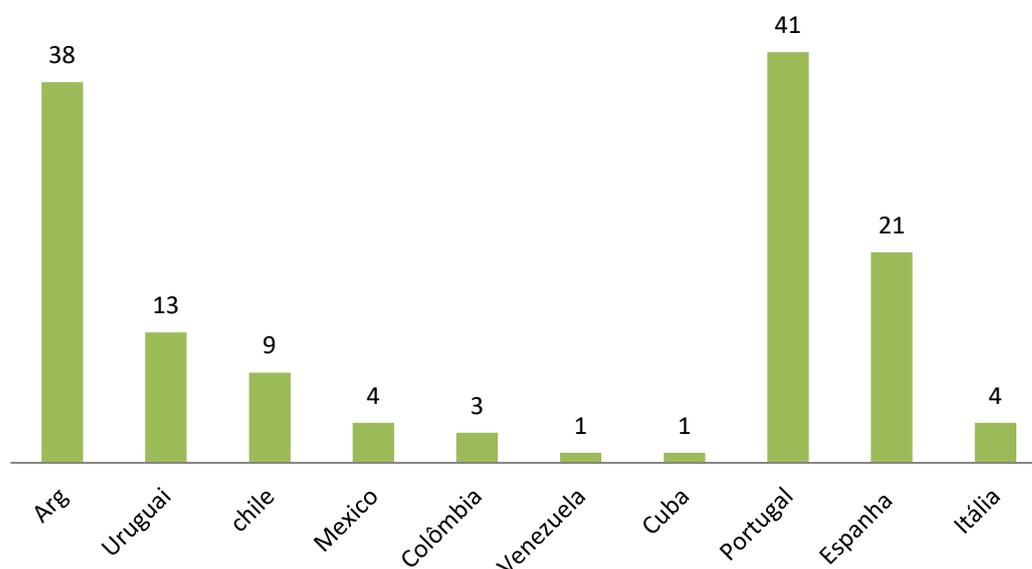
Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Todos estes números indicam um crescimento acentuado na quantidade de coproduções internacionais, mas o que podemos observar é que o percentual é diferente de acordo com o recorte, com os países latino-americanos estando em primeiro lugar no crescimento. O espaço ibero-americano com Portugal, Espanha e Itália fica em segundo lugar em crescimento e, por último, países de fora deste escopo. Isto indica a centralidade, novamente, das políticas e programas desenvolvidos para impulsionar a realização de coproduções internacionais. Para além dos acordos de coprodução, só nos parece possível pensar em um fluxo constante de cooperação, neste sentido, no marco de programas de fomento específicos. Como vimos, tanto

a criação de editais bilaterais com países da América Latina que funcionaram durante o Segundo Período Ancine (2011-2018) quanto uma participação mais forte da América Latina no Programa Ibermedia acabaram por fortalecer a produção com países da região.

Quando contabilizamos o total de coproduções lançadas no Brasil pela participação de cada país, a importância dos programas parece se confirmar. O destaque é para a presença de Portugal, país que, além de possuir ligações históricas e a língua portuguesa como fator comum, têm o mais antigo programa bilateral de coprodução. São 41 projetos realizados em coprodução com participação de Portugal lançados nas salas brasileiras entre 2003 e 2018. Em segundo lugar está a Argentina, com 38 participações em coproduções no mesmo período. A Argentina foi o primeiro país latino-americano que possuiu um programa bilateral, instituído em 2010. Ainda naquele ano foi instituído um programa semelhante com o Uruguai, que também aparece como o segundo país latino-americano em número de coproduções, com 13 participações. Ainda no âmbito ibero-americano, a Espanha possui 21 participações.

Gráfico 52 - Número de participações de cada país da Iberoamerica em filmes brasileiros realizados em coprodução (2003-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Além destes, um país com destaque é a França, com 32 participações. Como vimos em Figueiró (2017), este número é possível pela cooperação liderada historicamente por aquele país, que possui forte tradição de irradiação cultural e utilização de *soft power*. A França também possui um protocolo de cooperação e um antigo acordo de coprodução com o Brasil,

de 1969. Este acordo teve atualizações que permitiram regras flexíveis, com participação mínima de 20% dos países minoritários e de 10% em casos excepcionais.

Identificamos, portanto, um aumento no número de coproduções lançadas. Estes dados indicam um crescimento geral na etapa de produção, com crescimento também no público total, como vemos na Tabela 14.

Tabela 14 - Público total de coproduções internacionais lançadas por período.

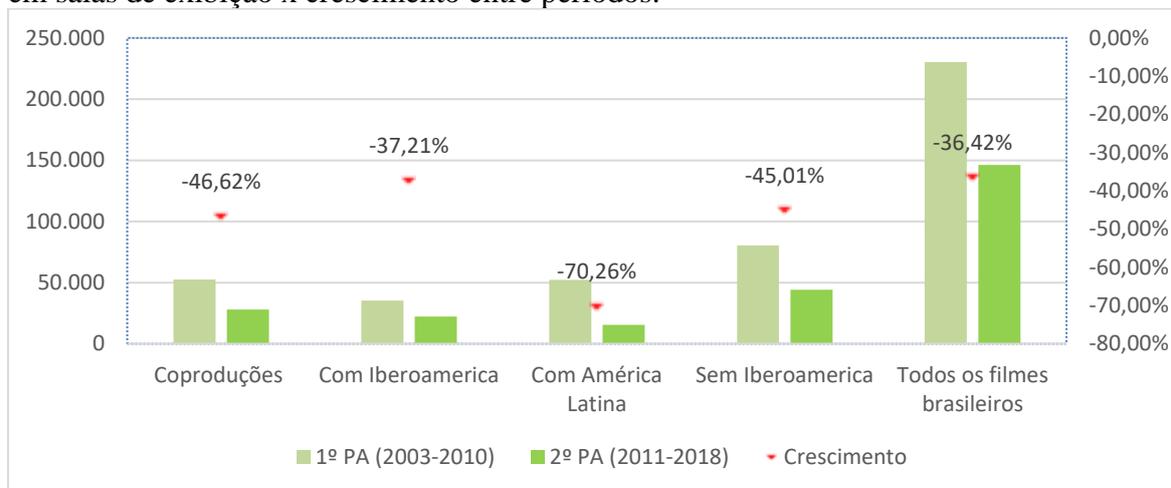
	1º PA (2003-2010)	2º PA (2011-2018)	Crescimento entre períodos
Total	1.940.374	3.415.210	76,01%
Com Iberoamerica	813.717	1.999.178	145,68%
Com América Latina	626.094	806.962	28,89%
Sem Iberoamerica	1.126.660	1.416.007	25,68%

Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Percebemos, contudo, que as coproduções não têm proporcionado uma maior capacidade de atração de público nas salas brasileiras. Ainda que o público total entre 2003 e 2018 tenha crescido, a média de público de todas as coproduções internacionais é menor do que a média dos lançamentos brasileiros como um todo. Quando somados os períodos Ancine (2003-2018), a média de público de todos os filmes brasileiros lançados é de 193.826 espectadores por filme, enquanto a média de público das coproduções internacionais é de 33.683. Mesmo se contabilizarmos apenas os filmes com produção majoritária brasileira, a média sobe pouco, para 39.300, sem configurar grande mudança.

Ainda, na relação entre os dois períodos Ancine, a média de público por filme caiu. Essa situação mostra resultados ainda piores no caso das coproduções que envolveram países da América Latina, indicando que existe um desempenho comercial mais forte no Brasil quando os filmes são coproduzidos com os Estados Unidos ou países da Europa.

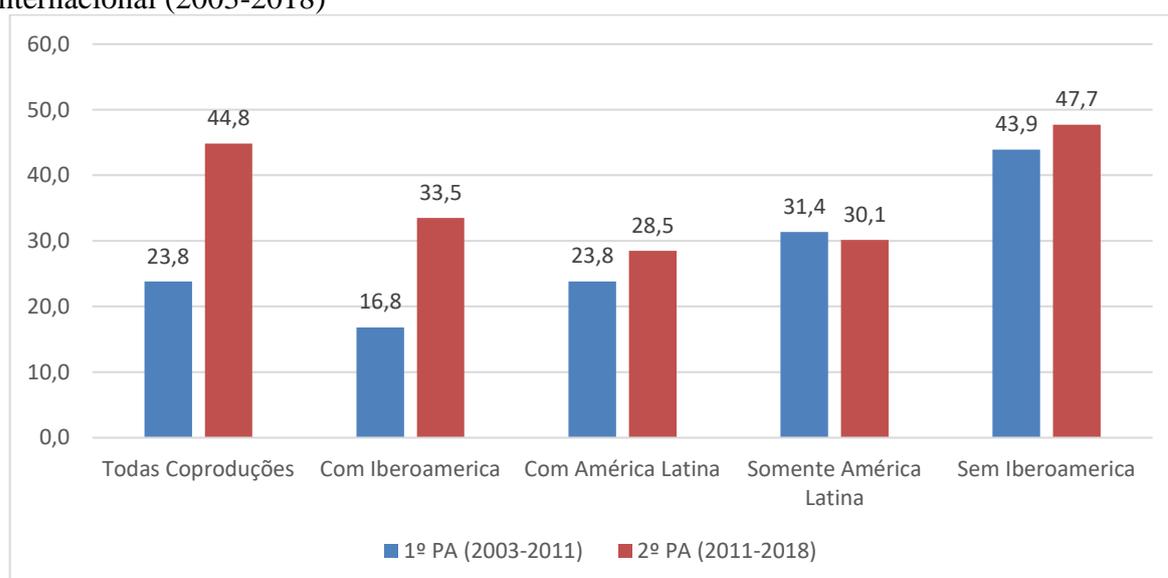
Gráfico 53 - Média de público por filme das coproduções internacionais brasileiras lançadas em salas de exibição x crescimento entre períodos.



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine e Filme B.

Os resultados do Gráfico 53 parecem ser apenas em parte um reflexo do número médio do máximo de salas ocupadas por cada filme nos dois períodos. Aproveitando-se do crescimento do parque exibidor, as coproduções também foram exibidas em mais salas, ainda que alguns conjuntos observados no Gráfico 54 tenham tido crescimento menor do que outros, além da notória maior inserção em salas quando as coproduções são realizadas fora do escopo ibero-americano.

Gráfico 54 - Média do número de salas ocupadas por filmes brasileiros em coprodução internacional (2003-2018)



Fonte: elaboração do autor com dados da Ancine.

Estes resultados podem estar associados, portanto, a dificuldades nos esforços de comercialização e promoção das coproduções, já que, apesar de terem ocupado, em média, mais salas no 2º Período Ancine, não conseguiram de fato atrair mais público por filme. Ainda, as coproduções com países de cinematografias mais fortes como Estados Unidos e França têm conseguido ocupar mais salas do parque exibidor.

Enxergando o baixo público em salas brasileiras, as principais vantagens de coproduzir, portanto, têm sido a ampliação das possibilidades de reconhecimento artístico e o acesso a fontes de financiamento. Nada indica uma mudança neste quadro em um futuro próximo, embora o número de coproduções internacionais produzidas aponte para um crescimento. Contudo, nestes dados não estamos contabilizando a carreira internacional destas coproduções, que precisamos levar em consideração já que esta é uma das principais hipóteses das vantagens de coproduzir.

Como forma de ampliar os dados de circulação das coproduções seria necessário somar os dados disponíveis no sistema OCA/Ancine a dados de plataformas de outros países e continentes. O grande problema é a disponibilização destes dados, sobretudo pelos diferentes países latino-americanos. O *Luimière*, banco de dados europeu, disponibiliza informações sobre os filmes estrados no continente, além de a Argentina, através do INCAA, informar o público dos filmes estreados no país desde 2007. Entretanto, nos demais países da América Latina, não encontramos fontes de dados abertas confiáveis e tampouco os bancos de dados regionais são suficientemente confiáveis.

Leandro González (2019) analisa os resultados da circulação de filmes argentinos estreados no Brasil entre 2009 e 2016. Também utilizando dados da OCA/Ancine, o pesquisador identifica que os filmes que foram realizados em regime de coprodução com o Brasil tiveram, em média, o dobro de público por filme do que os de nacionalidade somente argentina, ainda que tenham estreado em menor número. De acordo com o autor, as coproduções favorecem, portanto, o rendimento de público, levantando como possibilidades para tal tanto a diferença em seu caráter jurídico (são consideradas nacionais em ambos os países) quanto seu caráter simbólico (por ser percebido pelo público como nacional, mais próximo, com menos barreiras), concluindo que “a coprodução internacional é um fenômeno complexo, necessariamente transacional, e por isso tem muito mais facilidades e motivações

para incursionar no circuito comercial internacional” (GONZÁLES, 2019, p.76, tradução nossa)⁹⁴.

O caso argentino merece uma atenção especial, sendo o principal parceiro latino-americano do Brasil na realização de coproduções. Possui o mais antigo edital de coprodução e o mais antigo acordo bilateral para coproduções entre os países da América Latina. A Argentina também é um dos países fundadores do Mercosul e, portanto, parte da Recam e de outras iniciativas culturais do bloco. Além disso, é um dos 3 maiores produtores de cinema na América Latina, ao lado de Brasil e México. Em função de sua importância na relação com o Brasil e a possibilidade de acesso aos dados de exibição, conseguimos analisar os resultados de bilheteria das coproduções brasileiras naquele país, assim como os resultados de bilheteria nos países europeus.

A média de público das coproduções internacionais lançadas entre 2003 e 2018 com participação brasileira, em salas argentinas, é maior do que a média no próprio Brasil: são 91.551 espectadores por filme na Argentina. Os mesmos filmes, no Brasil, têm média de 22.853. Mas existe uma grande diferença quando a coprodução é majoritariamente brasileira. Neste caso, a média de público cai a 8.355 espectadores por filme na Argentina e vai a 29.732 no Brasil. No caso de coproduções com participação majoritária argentina, a média sobe para 124.964 na Argentina e cai para 13.445 no Brasil. Foram 34 coproduções brasileiras estreadas na Argentina no período, sendo 8 majoritariamente brasileiras, 1 com participação igualitária e 22 minoritárias. Assim, fica claro que a condição patrimonial de cada país influi diretamente em seus resultados de bilheteria.

Outra análise possível é sobre a circulação de filmes brasileiros em países europeus. Para a análise a seguir, sobre os filmes brasileiros que foram lançados na Europa, optamos por limitar os dados a filmes majoritariamente brasileiros, excluindo, portanto, as coproduções minoritárias. Esta opção se dá pelo motivo de muitos filmes considerados de coprodução minoritária brasileira na Europa – e em seu banco de dados Lumière – estarem classificados como “obra estrangeira” pela Ancine, por não se enquadrarem dentro das regras definidas para reconhecimento de filme nacional. Estas obras em geral têm uma participação brasileira muito pequena e estão fora de acordos de coprodução, como o caso de filmes associados a empresas americanas.⁹⁵ Conscientes da limitação de não incluir as coproduções minoritárias, resolvemos

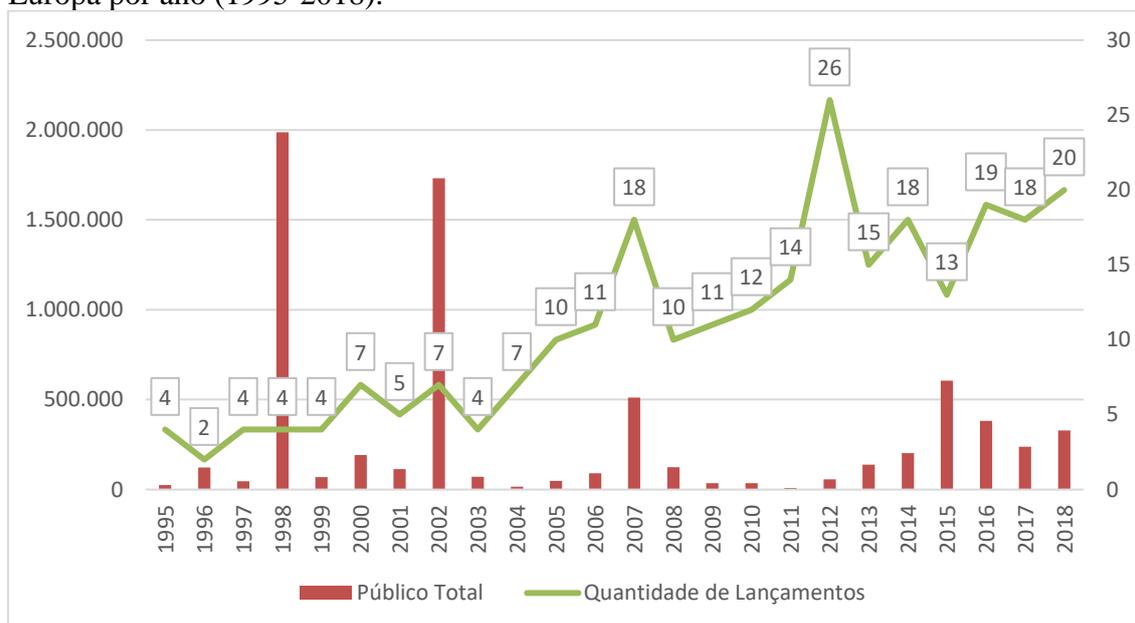
⁹⁴ O texto em língua estrangeira é: “la coproducción internacional es un fenómeno complejo, necesariamente transnacional, y por ello tiene muchas más facilidades y motivaciones para incursionar en el circuito comercial internacional”.

⁹⁵ Um exemplo é o *blockbuster* americano *Ad Astra*, de 2019. O Brasil tem participação minoritária, porém não teve participação técnica e artística no filme, apenas financeira. Na Ancine, o filme é considerado como obra

excluí-las da análise, de forma a não sermos induzidos a erros, já que estamos considerando como obras brasileiras apenas aquelas que possuem registro regular na Ancine.

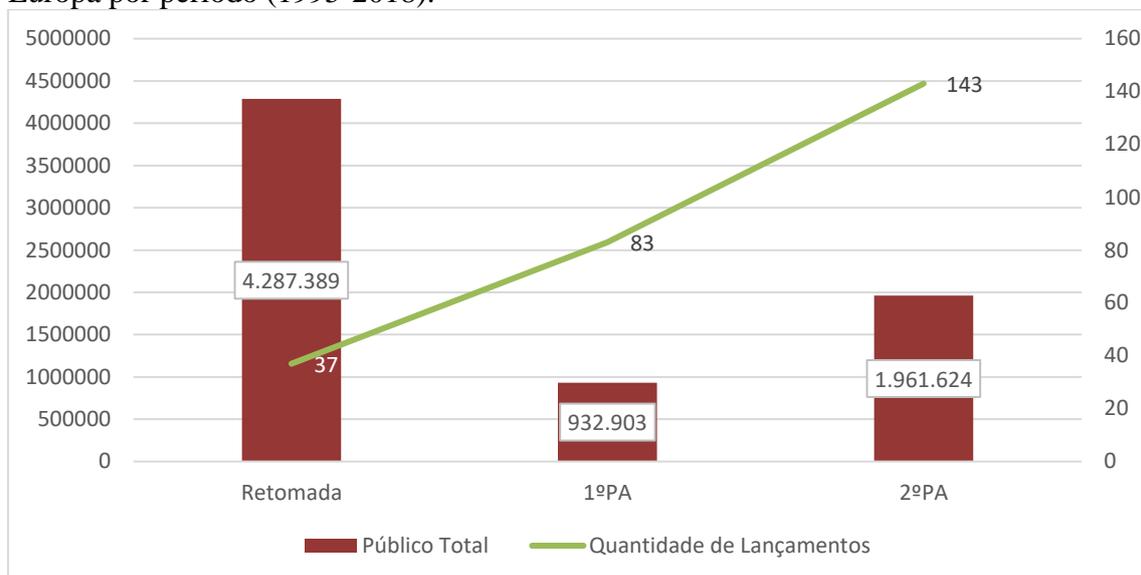
No gráfico 55, percebemos que as produções brasileiras têm circulado com mais frequência nos países europeus, com aumento na quantidade de lançamentos a cada ano. Contudo, a presença de público durante o período Ancine foi menor em relação à retomada (Gráfico 56).

Gráfico 55 - Quantidade de lançamentos x Público total de filmes brasileiros lançados na Europa por ano (1995-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados do Lumière.

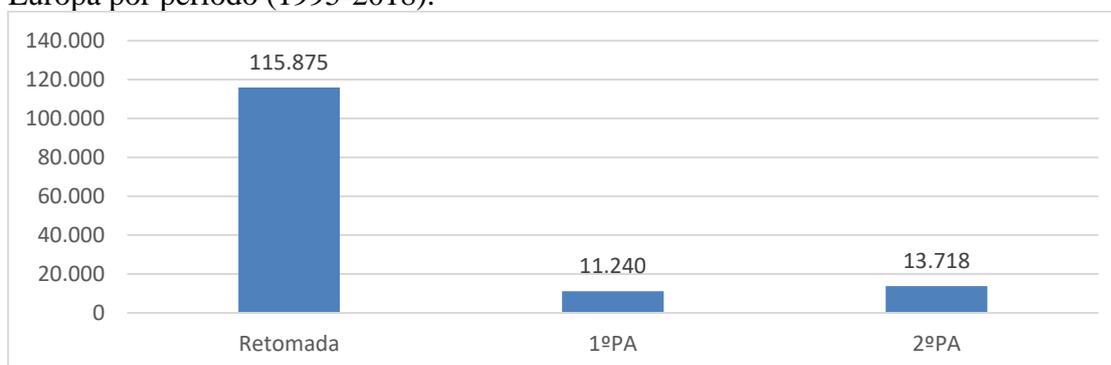
Gráfico 56 - Quantidade de lançamentos x Público total de filmes brasileiros lançados na Europa por período (1995-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados do Lumière.

Os picos de público observados em 1998 e 2002 dizem respeito a dois grandes lançamentos brasileiros: *Central do Brasil* em 1998, e *Cidade de Deus* em 2002, ambos com mais de 1,5 milhão de espectadores na Europa. Se desconsiderássemos estes dois filmes, o público total da Retomada seria inferior ao dos períodos Ancine, demonstrando a importância dos filmes de grande escala, mas também indicando uma maior pulverização do público entre mais obras brasileiras nos períodos Ancine. A maior presença de público durante a retomada acaba por se traduzir na média de público por filme em cada um dos períodos, como observamos no gráfico 57.

Gráfico 57 - Média de público por filme das produções brasileiras majoritárias lançadas na Europa por período (1995-2018).



Fonte: elaboração do autor com dados do Lumière.

Na tabela 15, listamos os 10 filmes brasileiros de maior público na Europa. Além dos citados anteriormente, mais dois destes filmes foram realizados durante a Retomada. Ainda, dois outros foram lançados durante o Primeiro Período Ancine e mais quatro durante o Segundo Período Ancine.

Tabela 15 - Lista dos 10 filmes brasileiros com maior público na Europa.

Ano	Filme	Países Produtores	Diretor(a)	Público
1998	Central do Brasil	BR / FR	Walter Salles	1.955.168
2002	Cidade De Deus	BR / FR / US	Fernando Meirelles Kátia Lund	1.658.184
2015	Que Horas Ela Volta?	BR	Anna Muylaert	423.326
2016	Aquarius	BR / FR	Kleber Mendonça Filho	282.327
2007	Tropa de elite	BR	José Padilha	269.829
2015	Tudo Que Aprendemos Juntos	BR	Sérgio Machado	154.571
2000	Eu, Tu, Eles	BR / US	Andrucha Waddington	141.883
2018	Quanto basta	BR / IT	Francesco Falaschi	133.241
1996	Tieta do agreste	BR / GB	Carlos Diegues	120.909
2008	Linha De Passe	BR	Walter Salles Daniela Thomas	107.814

Fonte: elaboração do autor com dados do Lumière.

Ainda que a exportação dos filmes brasileiros não represente grandes números de público de maneira geral, observamos, portanto, um crescimento no número de filmes lançados e algumas produções com bons resultados, como caso dos recentes *Que horas ela volta?* (2015), de Anna Muylaert e *Aquarius* (2016), de Kléber Mendonça Filho. Adicionalmente, o filme *Bacurau* (2019), também de Kléber Mendonça Filho e Juliano Dorneles e *Nada a Perder 2* (2019), de Alexandre Avancini e Sylvie Yarza ultrapassaram a marca de 100.000 espectadores nas salas europeias em 2019.

Por fim, dos 263 filmes brasileiros estreados na Europa entre 1995 e 2018, 72 são classificados como coproduções majoritariamente brasileiras pelo Lumière. A média de público na Europa das coproduções internacionais foi de 76.539 espectadores por filme, enquanto a média de público das produções exclusivamente brasileiras foi de 12.319 por filme. Portanto, a estratégia de coprodução tem se mostrado efetiva na inserção dos títulos brasileiros na Europa,

além de vantajosa em termos de público, como podemos também perceber na Tabela 15, com 6 filmes entre os 10 primeiros sendo em coprodução com países europeus, com destaque para as parcerias com a França.

CONCLUSÕES E NOTAS SOBRE O FUTURO

Durante o tempo de funcionamento Ancine, após a chamada retomada (1995-2002), identificamos dois grandes períodos históricos. No primeiro, entre os anos de 2003 e 2010, se configura o que podemos chamar de período "estruturante" das políticas audiovisuais. Neste período a Ancine organiza seu funcionamento interno, demonstra ainda impactos tímidos na indústria em seus primeiros anos, mas lidera discussões sobre novos marcos regulatórios que resultaram na lei de criação do Fundo Setorial do Audiovisual e na Lei da TV Paga, essenciais para o desenvolvimento do setor. Neste período também, a política cultural foi direcionada a partir do conceito "antropológico" defendido desde a posse pelo ministro Gilberto Gil, buscando agregar mais atores sociais nas políticas públicas e ampliar o acesso da população à produção cultural.

No segundo período, entre 2011 e 2018, há uma mudança de governo e também no direcionamento da política cultural, marcada por discussões internas dentro do próprio campo político liderado pelo Partido dos Trabalhadores, gerando fortes embates. Assim, a política cultural foi mais instável, com troca de ministros e descontinuidade de projetos como o de revisão da lei de direitos autorais. Também, neste período, a ideia de "economia criativa" foi apropriada no Brasil, direcionando os esforços para um conjunto ampliado que acabou resultando nas criações da Secretaria da Economia Criativa e no Plano Brasil Criativo. Ainda, é importante salientar que o período é cortado pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, gerando descontinuidade nas políticas implementadas. Já no audiovisual este período é o que poderíamos chamar de "pleno funcionamento" da agência, com grande crescimento nos recursos arrecadados, uma participação ativa do Estado como agente de fomento direto e um relativo consenso no campo em torno das políticas desenvolvidas, após um período de grandes discussões. Assim, identificamos uma menor instabilidade no setor audiovisual em relação aos embates no Ministério da Cultura. O audiovisual, como um dos setores mais industriais da cultura, se enquadrava tanto dentro da ideia de expansão do acesso, pauta central durante os governos Lula, quanto como possibilidade de ingressos financeiros em uma economia criativa, pauta das gestões Dilma Rousseff.

Com a criação do Fundo Setorial do Audiovisual também se iniciava uma nova forma de financiamento, com o Estado participando nos resultados econômicos das produções nacionais através de linhas de investimento. A Lei da TV Paga proporcionou uma inédita integração entre a produção de cinema e para televisão, reforçando toda a cadeia audiovisual

através das cotas para a produção nacional e a instituição Condecine-Teles. Assim, finalmente integraram-se sob uma mesma lógica o cinema e a televisão, aproximando o audiovisual de um sistema industrial. Também o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDM Audiovisual), lançado em 2013, estabelecia objetivos mais claros para as políticas públicas.

A política de cotas de telas nas salas de exibição começa a ser aferida novamente em 2005 pela Ancine, constatando grande descumprimento da legislação. Esta política viria a tornar-se efetiva em razão de um avanço na política de informação, com a implementação do sistema de controle de bilheteria em 2015, um novo e importante passo para a produção nacional e para a geração de informações confiáveis para o mercado e para pesquisadores.

Em relação à produção nacional, este elo da cadeia apresenta-se fortalecido com o grande crescimento no número de lançamentos e maior ocupação do parque exibidor. Contudo, a participação de público dos filmes brasileiros segue em um baixo patamar, sem apresentar crescimento sustentado.

Na base dos resultados está a agenda de investimentos interna, que foi sobretudo centrada na produção. Há também um grande crescimento nos investimentos em exibição, refletidos no aumento constante do parque exibidor. Apesar deste crescimento, os maiores grupos exibidores mantiveram-se com grande participação de mercado, com hegemonia dos grupos Cinemark e Cinépolis. As salas tiveram um crescimento mais acentuado no Norte e Nordeste, regiões que historicamente estavam mais distantes dos cinemas, com uma efetiva descentralização. Contudo, a descentralização regional foi sobretudo baseada na expansão em grandes e médias cidades, com as cidades menores tendo crescimento proporcionalmente menor no número de salas.

Apesar da expansão do parque exibidor e da manutenção da produção como elo forte da cadeia, na agenda de investimentos existiu um baixo e decrescente aporte comparativo à circulação, ainda que tenham sido implementados alguns editais de fomento à distribuição, antes inexistentes. Nos últimos anos as distribuidoras brasileiras tornaram-se as principais parceiras das produtoras independentes nacionais, impulsionadas pelos Prodecines 02 e 03. Assim, a participação das distribuidoras nacionais no público de títulos brasileiros passou a alcançar quase a totalidade do mercado. Este crescimento também ensejou um aumento na participação das distribuidoras nacionais sobre o bolo total de obras comerciais lançadas em salas de exibição - contabilizados títulos brasileiros e estrangeiros - com mais de 1/4 de participação agregando os anos entre 2011 e 2018. Mesmo com este crescimento, as *majors* internacionais seguem tendo a maior fatia e possuem maior capacidade de "inundação de salas",

com uma média de salas ocupadas por seus títulos superior a dos títulos distribuídos por empresas brasileiras. Ainda, o crescimento das distribuidoras brasileiras aconteceu baseado em uma nova forma de concentração interna, com predomínio da parceria entre duas distribuidoras nacionais, Paris e Downtown Filmes. Estas duas distribuidoras, em conjunto, tiveram participação de quase 90% no público de filmes nacionais em 2018, índice que vem crescendo ao longo dos anos e tende a se manter devido à centralidade na política de recompensa por desempenho comercial às distribuidoras via suporte automático.

No plano internacional, podemos observar tanto uma crescente variação no tipo de políticas implementadas quanto uma ampliação na quantidade de recursos investidos nos programas de internacionalização. Porém, o crescimento do investimento total de recursos públicos via fomento direto no mesmo período analisado também cresceu, e de forma mais acentuada. Isto significa que a participação das políticas de internacionalização sob o total acabou diminuindo. Portanto, foram desenvolvidas mais ações nos dois períodos Ancine (2003-2018) do que na retomada (1995-2002) mas, como fica claro nos dados de investimento, a internacionalização constituiu um objetivo secundário frente à conquista do mercado interno.

Seria difícil que, com o crescimento acelerado na quantidade de recursos disponíveis ao FSA após a aprovação do Condecine-Teles, os programas, muitos dos quais já tinham acordos firmados, tivessem um crescimento na mesma proporção. Isso também é válido ao considerarmos que neste segundo período houve uma maior diversidade de políticas de fomento de maneira geral, passando de uma quase exclusividade na produção de filmes para um conjunto de programas que passam a contemplar também a distribuição e a exibição, ainda que de maneira mais tímida.

Embora exista a preocupação em “criar um engrandecimento da nossa imagem”⁹⁶, com a intenção de ser “um grande país no concerto das nações” (ANCINE, 2009), a internacionalização segue sendo, na prática, uma preocupação secundária frente ao fortalecimento do mercado interno. As preocupações externadas por agentes públicos de utilização do cinema na construção do *soft power* brasileiro, portanto, ficaram restritas a um uso discursivo como justificção para algumas políticas.

Podemos perceber ainda dois vetores que se estabeleceram de forma contraditória ao longo do tempo: o primeiro é a mudança de um espaço multilateral latino-americano para um espaço ibero-americano, que inclui a América Latina, o Caribe, Portugal e Espanha. Esse

⁹⁶ Disponível em: <<https://www.onacional.com.br/cultura,7/2014/06/13/forca-para-o-cinema-brasileiro,50590>>
Acesso em: novembro de 2020.

escopo ainda pode incluir a Itália, que em 2016 virou membro convidado da Caaci, passando a integrar o programa Ibermedia. Em outro sentido, as ações bilaterais se voltam da Iberoamerica para a América Latina, com a ampliação de editais e protocolos bilaterais de coprodução.

Nesta contradição, um aspecto de observação é a ampliação na participação da América Latina nas estratégias de internacionalização brasileiras. Enquanto no período da retomada as ações de cooperação internacional deram-se sobretudo orientadas à Portugal e Espanha, com o protocolo de cooperação com Portugal e o Programa Ibermedia, algumas ações foram iniciadas no período da Ancine em sentido à América Latina. Além da continuidade dos programas anteriores, o Brasil passa em 2003 a contribuir com a Recam e inicia um programa de codistribuição com a Argentina, uma iniciativa inovadora mas que teve um curto período de duração – apenas 3 anos. Apesar do insucesso e da falta de continuidade, foi uma primeira tentativa de fortalecer a circulação de obras latino-americanas. No Segundo Período Ancine (2011-2018) se consolidaria ainda mais a presença da América Latina, com o funcionamento dos editais de coprodução Brasil/Argentina e Brasil/Uruguai iniciados em 2011, o Edital de Coprodução América Latina, de 2015, o edital Brasil/Chile, de 2016 e o edital Brasil/México, de 2018. Este último, por ser muito recente, ainda não possui resultados, mas indica mais um passo no sentido de uma integração com a região. Assim, o Brasil passa a possuir acordos de cooperação com as duas outras principais indústrias audiovisuais da América Latina, além de ampliar o escopo de suas políticas bilaterais para além do Mercosul.

Ainda olhando para as políticas de internacionalização no Segundo Período Ancine (2011-2018), se pode enxergar um conjunto de ações que envolvem a aproximação entre realizadores brasileiros e internacionais, nos programas de apoio à participação em eventos e rodadas de negócio e no “Encontros com o Cinema Brasileiro”, além dos apoios à coprodução internacional. Espaços de mostras e festivais são importantes estratégias de circulação, mas também de coprodução, já que criam e fortalecem laços entre realizadores de diferentes países. Mas as dificuldades burocráticas parecem ser um dos principais empecilhos para produtores. A necessidade de dar conta das legislações, exigências e procedimentos diferentes em cada país dificulta a realização de parcerias. As questões burocráticas ainda poderiam ser melhor resolvidas por iniciativas multilaterais dos países ibero-americanos em termos de harmonização de seus procedimentos e facilitação do acesso a dados dos diferentes países.

No âmbito do Mercosul, a criação da Recam "ensaiou" uma política audiovisual do bloco, além de ter criado um inédito programa de distribuição e a Rede de Salas digitais do Mercosul como uma maneira de disponibilizar conteúdo dos países vizinhos. Contudo, a

maioria das ações configuraram-se como iniciativas quase "artesaniais", com pouquíssimo impacto na indústria. O que parece faltar é um maior apoio à distribuição internacional fora de festivais, na promoção de filmes brasileiros. No Ibermedia o foco também foi em produção, como parece ser a tônica das políticas audiovisuais dos países latino e ibero-americanos. Ainda que seja um programa relevante na parceria com os países vizinhos, a questão da circulação das produções não foi bem resolvida, com baixo investimento em exibição e distribuição. Ainda, em relação ao Ibermedia, após predominância da Espanha, os países latinoamericanos passam a ter maior participação, com a entrada de cinematografias incipientes e o reforço de cinematografias mais estabelecidas como a brasileira e a argentina.

De maneira geral, uma das grandes assimetrias que podemos observar na cadeia produtiva do audiovisual é em sua fase de distribuição, considerada ainda como um gargalo da cadeia produtiva. De forma semelhante, os acordos internacionais de coprodução têm seu maior desafio na capacidade fazerem circular suas produções. Apesar dos acordos de coprodução, são escassas as tentativas comuns de distribuição estruturadas dentro da América Latina e Iberoamérica. À exceção de poucos filmes (em maioria já validados artística e comercialmente fora da América Latina) temos pouquíssimo acesso às produções de nossos vizinhos, e estes das nossas. As grandes *majors* internacionais de distribuição (Disney, Universal, Warner, Fox, Sony, Paramount, Netflix) dominam a distribuição e dessa forma têm hegemonia na decisão sobre quais conteúdos serão exibidos e vistos nos países latino-americanos. A América Latina ainda não consegue fazer circular – e menos ainda circular com participação de público – suas produções. A situação tem evoluído em termos de políticas de produção, mas não sofreu alterações significativas na circulação, reforçando o que destacava Canclini, ainda em 2002, quando identificava que o lugar onde é possível assistir em uma mesma semana filmes de diversos lugares da América Latina não é em Buenos Aires, Rio de Janeiro, São Paulo ou Cidade do México, mas em Madrid (CANCLINI, 2008).

A distribuição não diz respeito apenas à inserção de títulos nas salas, mas a todo o processo que é capaz de formar público e gerar interesse: à propaganda, ao marketing, ao espaço de divulgação em diferentes mídias e espaços de formação de opinião. Não é por acaso que a capacidade de distribuição, e não de produção, que é, como argumenta ULIN (2013), a atividade que de fato define os grandes estúdios estadunidenses como *majors*.

Um aspecto relevante a se considerar para o futuro é o desenvolvimento de políticas de informação mais robustas, já que uma das dificuldades encontradas durante esta pesquisa foi a falta de continuidade dos bancos de dados de diferentes países. Enquanto alguns parecem não

possuir uma fonte que possa orientar suas políticas públicas, outros diferem enormemente na forma e na profundidade dos dados disponibilizados. Isto torna evidente as grandes disparidades no desenvolvimento das indústrias de países latino-americanos como Brasil e Paraguai, como exemplo. Em termos de cooperação regional, a falha nas iniciativas de construir bancos de dados coletivos como o OIA e o OMA acaba por dificultar análises para a construção de políticas integradas no audiovisual. A dificuldade de encontrar dados confiáveis fez com que não fosse possível, por exemplo, analisarmos o desenvolvimento da exibição de estreias cruzadas entre filmes de diferentes países latino-americanos. É mais fácil saber sobre os filmes que estrearam em países europeus do que em latino-americanos, dificultando a concretização de ideais de integração regional.

Quando enxergamos esta falta de conexão entre os países da América Latina, entendemos uma parte do porquê de as produções latino-americanas circularem tão pouco nos seus vizinhos. O investimento centrado apenas em produção não garante a distribuição. Iniciativas conjuntas de distribuição não são capazes de serem efetivadas e fiscalizadas pelo déficit na integração da própria estrutura de dados dos países. Na medida em que buscamos fortalecer as economias regionais e orientar políticas públicas, necessitamos de dados que possam apoiar as investigações, dando aportes para orientar as estratégias de um desenvolvimento cultural mais plural e democrático. Para Getino (2007), o cinema é uma atividade cultural que nasce já tendo um desenvolvimento simultâneo e de intrínseca relação com os avanços da indústria, das tecnologias e dos mercados. Assim, conforme o autor, precisamos pensar o audiovisual a partir de “(..) enfoques integrais – econômico-industriais e ideológico-culturais – difíceis de realizar quando a informação de alguma dessas vertentes aparece como restrita ou incompleta” (GETINO, 2007, p.18). Nos parece ser fundamental então que a cooperação entre os países encare a integração informacional como parte constitutiva de sua política cinematográfica. Entendemos como uma iniciativa bem-sucedida, por exemplo, o banco de dados europeu Lumière, que compila dados das cinematografias dos países que contribuem para o Observatório Europeu do Audiovisual. Precisamos estabelecer políticas de cooperação que, incluindo o âmbito da informação, deva ir além das declarações de intenções.

A construção de sistemas informacionais e da cooperação regional neste sentido toma ainda mais relevância frente ao crescimento das plataformas de vídeo por demanda (VOD), que ampliam sua força baseados em amplo uso de inteligência através de dados. Em uma perspectiva de possível regulação das plataformas de VOD e mesmo nas atuais políticas de regulação do setor como um todo, frente à uma mudança de paradigma na produção audiovisual,

uma política informacional e de dados parece inescapável. Será preciso pensar a indústria audiovisual de maneira ainda mais integrada.

Algumas iniciativas de construção de plataformas públicas de VOD começaram a ser desenhadas na América Latina e algumas já estão em funcionamento. São, em grande maioria, levadas a cabo pelas instituições responsáveis pelo setor audiovisual em cada país. Uma iniciativa em cooperação é a Retina Latina⁹⁷, um projeto de exibição online de filmes latino-americanos realizado em parceria entre Bolívia, Colômbia, Peru, México e Uruguai. Porém, na própria Retina Latina grande parte dos filmes disponíveis estão restritos ao acesso dentro do mesmo país de nacionalidade de cada produção. De maneira contraditória com o texto do site da plataforma, que proclama ser aberta e gratuita a todo o território da América Latina e Caribe, as restrições acabam diminuindo seu alcance.

Ao pensarmos no desenvolvimento latino-americano ou ibero-americano, é preciso trabalhar conjuntamente para que se consiga diminuir as assimetrias entre as diferentes indústrias nacionais da região. O desenvolvimento e a publicação de dados e análises referentes às indústrias de cada país, ao mesmo tempo que refletem as condições atuais da indústria, são capazes também de alimentar seu desenvolvimento. Como o audiovisual não se beneficia apenas das fatias nacionais de mercado, mas é capaz de se fortalecer através da internacionalização de suas produções, a cooperação regional para desenvolver as indústrias menos vigorosas é também uma política de fortalecimento para todos os países latino-americanos. Diminuindo as assimetrias, tornam-se mais frutíferas as possibilidades de conhecimento e desenvolvimento das indústrias regionais e das pesquisas capazes de abarcar a América Latina como conjunto.

O Brasil parece estar um passo à frente de outros vizinhos latino-americanos com seus sistemas digitais e o Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA), mas, mesmo neste caso, nos deparamos com inconsistências nas informações apresentadas em diferentes plataformas. Os números por vezes diferem no Sistema Ancine Digital (SAD) e nas compilações do OCA, por exemplo. Há ainda a questão da falta de padronização dos valores apresentados, ora em dólares americanos, ora em euros, ora em reais. No caso do Brasil, não podemos entender uma política de informação separada das políticas públicas de produção e proteção à indústria nacional. As cotas de tela no cinema, por exemplo, só podem ser fiscalizadas por existirem dados confiáveis sendo enviados pelos exibidores. A Ancine também é induzida a aperfeiçoar seus sistemas de forma a tornarem-se aptos a receber e validar as informações de cada sessão

⁹⁷ Disponível em: <<https://www.retinalatina.org/acerca-de-retina-latina/>> Acesso em: novembro de 2020.

no país, como vimos na criação Sistema de Controle de Bilheteria. Com os dados, a Ancine consegue informar o mercado e ter base para tomar decisões sobre políticas e investimentos. Cada elo da cadeia, assim, demanda que os outros também se desenvolvam.

Outra questão relevante a ser discutida é enfrentamento ao histórico de autoritarismos, ausências e instabilidades nas políticas culturais brasileiras, como vimos em Rubim (2015). Pensando nas instabilidades, ainda que existam algumas iniciativas da Ancine que tiveram impacto de curto prazo, um crescimento mais sustentado é possível apenas em um período mais estendido de tempo. Se é no segundo período Ancine (2011-2018) que passamos a contar com mais recursos e aumentar substancialmente o público total dos filmes brasileiros, além de passar às empresas nacionais a distribuição dos nossos filmes, é no primeiro período (2003-2010) que as bases que tornaram isto possível foram construídas. A criação do FSA e a maior parte da discussão do projeto da Lei de TV Paga aconteceram neste primeiro período, tendo seus resultados colhidos nos anos subsequentes. Foi a incorporação de outras partes do audiovisual que tornou possível uma maior atuação no desenvolvimento da indústria nacional. Ao mesmo tempo em que as grandes empresas de telecomunicação contribuem com impostos, têm à sua disposição conteúdo nacional cada vez mais qualificado, com também crescente qualificação dos profissionais. Estes benefícios impactam positivamente o mercado e avançam à medida em que consigamos ter continuidade nas políticas públicas, atuando nos pontos onde existem limitações. As próprias leis de incentivo, embora insuficientes, tornaram possíveis, após um período, que fosse criada a Ancine como uma agência específica do setor, além de terem dado possibilidade de continuidade para os agentes envolvidos que foram fortemente afetados com o fim da Embrafilme. O que queremos destacar é que a continuidade no processo de construção das políticas audiovisuais é o que tornou possível os avanços obtidos em termos de fortalecimento da indústria nacional e de cooperação regional. Ainda que possam ser apontados diversos aspectos que não foram satisfatoriamente enfrentados, como uma atuação mais forte na internacionalização, a concentração interna na distribuição e a ainda fraca participação de público frente aos filmes estadunidenses, é fundamental que a criação de novas políticas e o direcionamento da política de cultura possam levar em conta a experiência construída ao longo do processo nestes anos. Para tal, precisamos sempre ter em vista o funcionamento integrado - entre economia e cultura, entre cinema e televisão - concebendo o audiovisual como uma mesma indústria com relações de interdependência.

Recentemente, o caso mais discutido e paradigmático de uma bem-sucedida política para o audiovisual é o processo sul-coreano, que avançou no mercado interno e externo, trazido

à tona sobretudo pelo prêmio recebido por *Parasita*, de Bong-Joon-Ho, no Oscar 2019. Luana Zubelli, assessora da Ancine, e Alex Braga Muniz, atual diretor presidente da agência, analisam em artigo de 2019 a reestruturação das políticas audiovisuais daquele país, dando indícios do futuro da política desempenhada pela agência brasileira. Alguns elementos apontados por Rufino e Braga são interessantes de trazermos aqui.

O período chamado de “Era de Ouro” do cinema sul-coreano, entre 1954 e 1969, envolveu políticas de cotas de tela nas salas (40% do espaço de exibição), suspensão de tributação da indústria, concessão de subsídios à toda a cadeia – produção, distribuição, exibição – além da construção de políticas de “cotas de importação”, que condicionavam a importação de obras estrangeiras ao sucesso de exportação de obras sul coreanas: “havia um mecanismo de compensação: apenas coprodutoras ou exportadoras de obras sul-coreanas de sucesso de bilheteria é que poderiam importar obras estrangeiras.” (ZUBELLI E MUNIZ, 2019, p. 4-5). O período entre 1970 e 1990 é denominado pelos autores como “Decadência do Audiovisual Nacional” (ibid., p.3) da Coreia do Sul, quando esta política de internacionalização através da qualidade foi substituída pelo foco na compensação por quantidade, com a obrigatoriedade de lançar 3 filmes do país a cada filme estrangeiro, mas sem levar em consideração o desempenho artístico e comercial. Como destacam Rufino e Braga, “acabavam-se os estímulos voltados à internacionalização da produção sulcoreana, que, embora recém-criados, haviam apresentado resultados sem precedentes para a indústria audiovisual” (ibid., p.7). O abandono do foco em internacionalização e a transformação em uma política focada apenas no aumento no número de produções são apontados como determinantes no processo de decadência da época. A reestruturação aconteceria após o “caso Jurassic Park”, quando este filme estadunidense de 1993 ocupou por meses todas as salas do país sul-coreano – o que nos faz lembrar o caso “Vingadores”⁹⁸ no Brasil em 2018, quando o filme chegou a ocupar cerca de 80% das salas brasileiras. De acordo com Rufino e Braga, a partir daí foi construída uma política com “forte cunho industrialista” (ibid., 2019, p.17) com ênfase em distribuição, desenvolvimento tecnológico e internacionalização da produção.

Como percebemos, também existiu um histórico de instabilidades nas políticas desenvolvidas na Coreia do Sul, de maneira similar às políticas culturais brasileiras. Contudo, a partir do período de reestruturação iniciado em 1994, e isso é essencial para o que estamos destacando aqui, existe uma continuidade do processo, o que permitiu que a participação dos

⁹⁸ Disponível em: <<https://www.jb.com.br/cultura/2019/04/996668--vingadores--ultimato--ocupa-80--das-salas-do-brasil-e-reacende-polemica.html>>. Acesso em: outubro de 2020.

filmes sul-coreanos nos cinemas nacionais passasse “de 2,1 %, em 1995, para a significativa marca de 57%, em 2015” (ibid., 2019, p2). Para além das considerações sobre mudanças para políticas mais estruturantes, é importante salientar que estes resultados só aconteceram após um período de menor instabilidade e com forte atuação do Estado.

Porém, estamos em 2020 em um momento que avança mudanças nas políticas culturais brasileiras e nas estruturas do setor. Parece consensual entre agentes do mercado e pesquisadores que a grande modificação que se avizinha no setor audiovisual se baseia na presença e crescimento dos serviços VOD. O contexto de pandemia mundial ainda acelerou os movimentos das empresas em direção ao conteúdo disponibilizado por *streaming*. A Disney anunciou o lançamento da Disney+⁹⁹ no Brasil, a Globoplay anunciou grande ampliação de investimentos e as distribuidoras nacionais começam a se movimentar também para construir suas próprias plataformas¹⁰⁰.

A falta de legislação clara sobre empresas que distribuem conteúdos por *streaming* criou um vácuo no sistema de regulação e mudanças na Lei de TV Paga parecem estar próximas. Desde sua instituição, em 2011, é vedado o controle cruzado de empresas de produção de conteúdo e de telecomunicações, como forma de proteger o mercado produtor independente e estabelecer regras que favoreçam a concorrência. Notícias sobre disputas envolvendo empresas do setor e sobre uma possível desatualização da lei vinham sendo veiculadas com frequência e, desde agosto de 2019, encontramos declarações de agentes públicos defendendo uma mudança que permitisse a atuação no Brasil da fusão entre as americanas AT&T (telecomunicações) e TimeWarner (conteúdo). A liberação neste caso, uma exigência do presidente estadunidense Donald Trump pelo alinhamento com o governo brasileiro, fez com que as teles e programadoras se movimentassem na negociação de seu apoio. Estas buscavam, como contrapartida, a exclusão da distribuição de conteúdos via *streaming* da definição de TV Paga, passando a ser considerado serviço de internet. Em setembro de 2020 a Anatel emitiu decisão final pelo não enquadramento da oferta de canais lineares pela internet como serviço de acesso condicionado (SeAC), sendo esta decisão endossada pela Ancine em reunião de sua diretoria colegiada no mesmo mês. Assim, esta oferta, classificada como Serviço de Valor Adicionado (SVA), não fica obrigada a seguir as regulações impostas pela Lei da TV Paga, como a de cotas de exibição de conteúdo nacional.

⁹⁹ Disponível em: <<https://disneyplusbrasil.com.br/disney-plus-tudo-o-que-voce-precisa-saber/>>. Acesso em: outubro de 2020.

¹⁰⁰ Disponível em: <<https://telaviva.com.br/20/10/2020/vitrine-filmes-comemora-dez-anos-com-renovacao-em-diversas-frentes-de-trabalho/>>. Acesso em: outubro de 2020.

Esta mudança irá afetar o mercado audiovisual tanto à nível de demanda por produção independente quanto no financiamento dos programas. As perspectivas de declínio das assinaturas de televisão à cabo e a falta de regulação sobre os serviços de distribuição de VOD indicam um futuro de incertezas para toda a cadeia, que passa por transformações significativas também nos hábitos de consumo. Estamos passando de uma sociedade organizada primordialmente em torno de produtos de massa, criados de forma a atingir grandes audiências de uma única vez, para uma sociedade datificada, onde a individualização e personalização das ofertas se torna fundamental nas estratégias econômicas. Assim, a racionalidade econômica não se dá mais fundamentalmente pela lógica de distribuir, no caso dos produtos culturais, um único produto mais ou menos palatável para grandes audiências, mas de criar um portfólio de produtos de nicho que irão atingir sua audiência de forma eficiente, ainda que, em alguns casos, em menor quantidade. No caso da indústria audiovisual, ainda que ainda existam os grandes *blockbusters*, com grandes orçamentos e largas audiências no mundo todo, o que se desenha no futuro é o crescimento exponencial da estratégia de catálogo de produções, disponibilizadas de diferentes maneiras, especialmente através de assinaturas. O consumo audiovisual, estabelecido historicamente através da fruição coletiva em salas de cinema, passa agora a uma fase de maior individualização da experiência. Isso altera as estratégias de criação e circulação dos produtos audiovisuais, influenciando desde formatos (do longa-metragem para as séries, como exemplo) até o financiamento do audiovisual, fator de atenção para o futuro da Ancine.

Em 2020, ainda, há uma recente recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para unificar Ancine e Anatel em uma única agência reguladora, ensejando preocupações sobre a sobrevivência da Agência Nacional do Cinema.¹⁰¹¹⁰² Além da discussão regulatória, o presidente brasileiro chegou a falar em 2019 de "extinção da Ancine"¹⁰³, "filtro"¹⁰⁴ e "alinhamento com sentimentos cristãos"¹⁰⁵. Através de porta-vozes, também indicava a vontade de estabelecimento de uma "cultura adequada". Os ataques às leis de fomento indireto, em especial à Lei Rouanet (BRASIL, Lei N° 8.313/1991),

¹⁰¹ Disponível em: <<https://telaviva.com.br/27/10/2020/entidades-do-audiovisual-apontam-problemas-em-uma-possivel-fusao-da-anatel-e-ancine/>>. Acesso em: novembro de 2020.

¹⁰² Disponível em: <<https://telaviva.com.br/26/10/2020/ocde-recomenda-agencia-regulatoria-unificada-para-o-brasil/>>. Acesso em: novembro de 2020.

¹⁰³ Disponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/07/25/interna_politica,773844/vamos-buscar-a-extincao-da-ancine-afirma-o-presidente-bolsonaro.shtml>. Acesso em: outubro de 2020.

¹⁰⁴ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/19/se-nao-puder-ter-filtro-nos-extinguiremos-a-ancine-diz-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: novembro de 2020.

¹⁰⁵ Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/cultura-e-lazer/cinema/noticia/2019/08/ancine-precisa-se-alinhar-a-sentimento-cristao-da-sociedade-diz-porta-voz-da-presidencia-cjz0f0j6e01um01phdhyxl22.html>>. Acesso em: novembro de 2020.

já são constantes há algum tempo - com críticas à direita e à esquerda do espectro político. O presidente chegou a recuar em sua fala sobre a extinção da agência reguladora, reconhecendo a importância econômica envolvida na cadeia audiovisual. Por sua vez, os aspectos relativos ao conteúdo têm sido reiteradamente alvos de crítica, buscando uma maior tutela sobre o que é produzido, em proposições que flertam claramente com o autoritarismo. Em 2020, ainda, o então secretário da cultura Roberto Alvim (2019-2020) inacreditavelmente apropriou-se de trechos do discurso do ministro da propaganda da Alemanha nazista, Joseph Goebbels, para o vídeo de lançamento do edital "Prêmio Nacional das Artes", cancelado após o episódio. Em sua defesa, Alvim disse tratar-se de uma coincidência retórica, mas ainda emendou que "a frase em si é perfeita"¹⁰⁶.

Com frequência declarações de agentes públicos relegam a cultura a uma condição inferior no plano simbólico e a um papel menor no plano econômico, tratando a cultura como uma dimensão secundária dentro das estratégias de desenvolvimento. Ainda que em alguns casos se reconheça o potencial econômico, o que nos parece ficar demonstrado nestas disputas de posição - e por controle - é justamente a importância da dimensão cultural, que norteia as decisões políticas.

Gustavo Dahl já salientava em 2006, no relatório de 5 anos de funcionamento da Ancine, que a descontinuidade de uma política audiovisual pode significar mais impacto do que simplesmente a interrupção das atividades. Uma futura retomada também se torna mais difícil na medida em que são descontinuados serviços e desmanteladas estruturas, criando vácuos de conhecimento sobre as atividades. É preciso, portanto, garantir a continuidade – e o avanço, por óbvio – na construção das políticas públicas para o setor. Para além das políticas específicas de fomento, se faz fundamental a valorização da cultura, da indústria audiovisual brasileira e da cooperação regional, o que não parece fazer parte da agenda política no momento, com a descontinuidade de programas, os constantes ataques à dimensão cultural, declarações de vontade de controle ideológico e a extinção de estruturas públicas como o Ministério da Cultura.

Por fim, esta pesquisa representa menos um trabalho finalizado e mais um processo em andamento de compreensão das dinâmicas de transformação da indústria audiovisual brasileira. Portanto, estamos cientes que existem muitas lacunas a serem preenchidas e muitas questões que podem ser compreendidas com mais profundidade. Longe de esgotar o tema, o que nos propomos foi menos a realização de uma análise pormenorizada de todas as políticas e

¹⁰⁶ Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/alvim-diz-que-frase-de-goebbels-foi-coincidencia-retorica-mas-e-perfeita/>>. Acesso em: novembro de 2020.

programas desenvolvidos durante o período Ancine e mais a ideia de um “voo geral”, de forma a compreender as diferentes iniciativas e suas articulações, dentro de um conjunto político, histórico e econômico ampliado. Cientes de que estamos vivendo uma transformação no campo, esperamos que a pesquisa possa contribuir na compreensão do desenvolvimento histórico da política audiovisual brasileira.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W; HORKHEIMER, Max. Dialética do Esclarecimento. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1985.

ALBARRAN, Alan. Media Economics. In: DOWNING, John. The SAGE Handbook of Media Studies, p. 291-307, 2004.

_____. The Media Economy. London: Routledge, 2010.

ANCINE. Relatório de atividades: Gestão 2001-2006. Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/outros-relatorios/versao_final_Relat_5_anos.pdf>. Acesso em: novembro de 2020.

_____. Relatório de Gestão da Ancine 2007. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/processos-de-contas-anuais/REL_GESTAO_2007-versao_final.pdf>. Acesso em: novembro de 2020.

_____. Coprodução internacional: o que é e como fazer?. 2013. Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/coprodu-o-internacional-o-que-e-como-fazer>>. Acesso em outubro de 2019.

_____. Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/folhetos/PDM%202013.pdf>> Acesso em: outubro de 2020.

_____. Instrução Normativa nº. 123, de 22 de dezembro de 2015. 2015. Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-123-de-22-de-dezembro-de-2015-0>>. Acesso em: outubro de 2019.

_____. Regulação para o streaming. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/clipping/Noticia%2B-%2BRegula%C3%A7%C3%A3o%2Bpara%2Bo%2Bstreaming2442017113513865.pdf>>. Acesso em: outubro de 2020.

_____. Uma nova política para o audiovisual. Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/livros/ANCINE%2015%20ANOS%20WEB%20FINAL_em%20baixa2.pdf>. Acesso em: novembro de 2020.

_____. Ancine lança painel interativo com resultados de bilheteria do cinema brasileiro. 2018. Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/ancine-lan-painel-interativo-com-resultados-de-bilheteria-do-cinema>>. Acesso em: outubro de 2019.

_____. Vídeo Sob Demanda: Análise de Impacto Regulatório. Rio de Janeiro. 2019. Disponível em: <
https://ancine.gov.br/sites/default/files/AIR_VoD_versao_final_PUBLICA_12.08.2019-editado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas-mesclado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas.pdf>. Acesso em: novembro de 2020.

_____. Informe anual de exibição. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <
https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_salas_de_exibicao_2018.pdf>. Acesso em: outubro de 2020.

_____. Observatório do Cinema e do Audiovisual. Disponível em: <
<https://oca.ancine.gov.br/>>.

ANDRIETTA, Gabriela. A implantação da digitalização das salas de cinema: uma análise das práticas monopolistas entre o exibidor e o distribuidor. 42o Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação Intercom 2019.

AUTRAN, Arthur; FERNANDES, Marina Rossato. A Ancinav e os conflitos no meio cinematográfico. Revista Contracampo, v. 36, p. 07-22, 2017.

BAHIA, C. Lia. Novos contextos, outras estratégias: notas sobre o cinema latino-americano nos anos 2000. Ciberlegenda (UFF. Online), v. 1, p. 15, 2010.

BARBALHO. Política cultural. In: RUBIM, Linda. (Org.). Organização e produção da cultura. 1ed.Salvador: UFBA, 2005, p. 33-52.

_____. Políticas e Indústrias Culturais na América Latina. Contemporânea (Rio de Janeiro), v. 9, p. 23-35, 2011.

BEZERRA, L. ; MOREIRA, F. R. ; ROCHA, R. . A Secretaria do Audiovisual / MinC no Governo Lula: políticas de cultura, políticas de comunicação. In: Albino Rubim. (Org.). Políticas culturais no Governo Lula. Salvador: EDUFBA, 2010, v. , p. 133-148.

BOLAÑO, C. R. S.. Indústria e criatividade: uma perspectiva latino-americana. Cadernos do Desenvolvimento, v. 6, p. 367-380, 2011.

BRASIL. Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências.. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 set. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012. Altera as Leis nºs 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.685, de 20 de julho de 1993, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 11.491, de 20 de junho de 2007, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e 10.925, de 23 de junho de 2004; altera a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS na cadeia produtiva do café; institui o Programa Cinema Perto de Você; e dá outras providências.. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 dez. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jul. 1993.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001. 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 set. 2001.

BRASIL. Ministério da Cultura. Cultura é um bom negócio. Brasília, Ministério da Cultura, 1995.

BRASIL. Ministério da Cultura. Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações - 2011 a 2014. Brasília: Ministério da Cultura, 2011. Disponível em: . Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Secretaria do Audiovisual. Relatório de Atividades da Secretaria do Audiovisual Cinema, Som e Vídeo: 1995.2002, 76pp. 2002.

BRASIL. Senado da República. Discurso de Manoel Rangel. 2009. Disponível em: <<https://ancine.gov.br/media/rangel2009.pdf>>. Acesso em: outubro de 2020.

CAACI (2004). La Industria Cinematografica y su consumo em los países de Iberoamerica: un análisis comparativo diacrónico. Disponível em: <http://www.oia-caci.org/fotos/downloads/2004-caci-la_industria_cinematografica_y_su_consumo_en_iberamerica_44055478655ddf204.pdf> Acesso em: 25 de julho de 2018.

CAACI (2018). Síntese da criação do OIA. Disponível em: <<http://www.oia-caci.org/pt/oia/>>. Acesso em: 25 de julho de 2018.

_____. Programas. Disponível em: <<http://caci-iberoamerica.org/pt-pt/quem-somos/programas/>>. Acesso em 20 de julho de 2018.

CALABRE, Lia. História das Políticas Culturais na América Latina: um estudo comparativo entre Brasil, Argentina, México e Colômbia. Escritos (Fundação Casa de Rui Barbosa), v. 7, p. 323-345, 2013.

_____. Incentivo à produção de conhecimento na área das políticas culturais e da gestão. Salvador, 2018. (Prefácio, Pós-fácio/Prefácio).

CANCLINI, Néstor García. Definiciones en transición. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

_____. Cidades e cidadãos imaginados pelos meios de comunicação. Opin. Publica [online]. vol.8, n.1, pp. 40-53. 2002.

_____. Diferentes, desiguais e desconectados: mapas da interculturalidade. Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

_____. Latino-americanos à procura de um lugar neste século. Iluminuras, São Paulo, 2008.

_____. Diferentes, desiguales o desconectados. Revista CIDOB d'Afers Internacionals; No. 66-67, p.113-133, 2004.

CAPPRELLI, Sérgio. A ponte necessária: produção e audiência. Eptic On-Line (UFS), v. 21, p. 81-92, 2019.

CARVALHO, Marcella Souza. Organização Política na área da dança. In: Anita Simis; Gisele Nussbaumer; Kennedy Piau Ferreira. (Org.). Políticas para as artes – Coleção Cultura e Pensamento. 1ed. Bahia: UFBA, 2018, v. 1, p. 89-.

CARVALHO, Milena Times de; GERALDES, Elen Cristina. Brasil Cinema Perto de Você: análise de uma política pública de acesso ao cinema nacional. Eptic (UFS), v. 18, p. 106-124, 2016.

CHALUPE da Silva, H.; La coproducción internacional como ampliación de horizontes para la cinematografía brasileña contemporánea: la importancia de los festivales y muestras cinematográficas. Archivos de la Filmoteca, v. 1, p. 93-110, 2019.

COSTA, Mannuela. Cinema, ao fim e ao cabo. Primeiras impressões sobre o impacto da Lei 12.485/2011, a Lei da TV paga, no Brasil. REBECA. Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual, v. 7, p. 356-380, 2015.

CRUZ, Jorge Luiz; ARAUJO, Helyenay Souza. Coproduções cinematográficas internacionais. In: CARDOSO, J. B. F.; SANTOS, R. E.. (Org.). Miradas sobre o cinema ibero-latino-americano contemporâneo. 1ed. São Caetano do Sul: USCS, 2016, v. 1, p. 37-58.

DAHL, G. ; SA NETO, A. A. F. . Gustavo Dahl: ideário de uma trajetória no cinema brasileiro. São Paulo: Socine, 2012.

DE BONIS, Daniel. Os limites do desenho institucional: uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes no Governo Federal brasileiro. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2016

DE MARCHI, Leonardo. Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. São Paulo: Intercom, v. 37, p. 193-215, 2014.

_____. Construindo um conceito neodesenvolvimentista de economia criativa no Brasil: política cultural na era do novo MinC. NOVOS OLHARES, v. 2, p. 37-48, 2014.

FALICOV, Tamara. Latin America: Diversifying Public Film Funding Policies Across The Region. Essay, 2008.

FAUSTINO, João Paulo; MOREIRA, Sonia Virginia. Indústrias criativas – mídia, cultura, economia e criatividade. Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comun São Paulo , v. 40, n. 3, p. 211-220, 2017.

FILME B Database Brasil. Disponível em: <<http://www.filmeb.com.br/database-brasil-2018>> Acesso em: outubro de 2018.

FONSECA, Jorge Fábio ; MELEIRO, Alessandra. Economia Criativa: Análise Setorial. PRAGMATIZES- Revista latino americana de estudos em cultura, v. 2, p. 37-73, 2012.

GETINO, Octavio. Introdução. In: MELEIRO, Alessandra (Org.) Cinema no mundo - Industrialização, política e mercado. América Latina. São Paulo: Escritura Editoria, 2007.

GONZÁLEZ, Leandro. Cine Argentino em Brasil: integración, cooperación y competencia. Archivos de la Filmoteca 76, 53-72, 2019.

GONZÁLEZ, Roque. Producción, mercados y políticas públicas cinematográficas en América Latina. REBECA. Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual, v. 7, p. 209-2380, 2015.

HESMONDHALGH, David. *The Cultural Industries*. SAGE Publications Ltd, 3rd edition. 2012.

_____. *Media industry studies, media production studies*. In: CURRAN, J. (Ed.). *Media and society*. 5. ed. Londres: Bloomsbury, 2010. p. 145-163.

HESMONDHALGH, David; BAKER, Sarah. *Creative Labour: Media Work in Three Cultural Industries*. London: Routledge, 2011.

IKEDA, M.. O Art. 3º da Lei do Audiovisual e as políticas públicas para o setor audiovisual na 'retomada'. In: I Encontro Internacional de Direitos Culturais, 2012, Fortaleza. I Encontro Internacional de Direitos Culturais. Fortaleza: Unifor, 2012.

_____. O impacto da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual no processo de “Retomada” do cinema brasileiro. II Encontro Internacional de Direitos Culturais, 2013, Fortaleza. Anais do II Encontro Internacional de Direitos Culturais. Fortaleza: UNIFOR, v. 1. p. 1-8, 2013.

_____. As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da “retomada”. *Eptic (UFS)*, v. 17, p. 163-177, 2015.

IMCINE. Anuario estadístico de cine mexicano 2018. 2018. Disponível em: < <http://fiscalizacion.incaa.gov.ar/images/Anuarios/Anuario-INCAA-2018-DIGITAL.pdf>>. Acesso em: novembro de 2020.

INCAA. Subgerencia de Fiscalización a La Industria Audiovisual: Ranking de películas. Disponível em:< http://fiscalizacion.incaa.gov.ar/index_estadisticas_películas.php>. Acesso em: outubro de 2020.

_____. Anuario INCAA de la industria cinematográfica y audiovisual argentina. 2018. Disponível em: < <http://fiscalizacion.incaa.gov.ar/images/Anuarios/Anuario-INCAA-2018-DIGITAL.pdf>>. Acesso em: novembro de 2020.

LUMIÈRE. European Audiovisual Observatory. Disponível em: < <http://lumiere.obs.coe.int/web/search/>>.

MACHADO, Rosi Marques. Da Indústria Cultural à Economia Criativa. *Alceu (PUCRJ)*, v. 9, p. 83-95, 2009.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2015

MASTRINI, Guillermo. (2014). Preâmbulo. In: FUERTES E MASTRINI. *La industria cinematográfica latinoamericana: políticas públicas y su impacto en un mercado digital*. (pp. 9-22). Buenos Aires: La Crujía ediciones, 2014.

MEDEIROS, Rosângela Fachel. Cinemas do MERCOSUL: políticas de incentivo, coprodução e identidade cultural. *Mouseion (UniLasalle)*, v. 13, p. 155-171, 2012.

MELEIRO, A.; Octavio Getino ; Jom Tob Azulay ; André Gatti ; Tamara L. Falicov ; Libia Villazana ; Nora de Izcue . *Cinema no mundo: indústria, política e mercado (Vol. II América Latina)*. 1a. ed. São Paulo: Escrituras, 2007. v. 05. 229p.

MELEIRO, Alessandra.; Octavio Getino ; Jom Tob Azulay ; André Gatti ; Tamara L. Falicov ; Libia Villazana ; Nora de Izcue . *Cinema no mundo: indústria, política e mercado (Vol. II América Latina)*. 1a. ed. São Paulo: Escrituras, v. 05. 229p. 2007.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Paraguai: Mercosul, 1991.

MIÈGE, Bernard. As indústrias culturais e mediáticas: uma abordagem sócio-econômica. *Matrizes*, N.1, p.41-59, 2007.

MOGUILLANSKY, Marina. La integración cinematográfica en el Mercosur. una propuesta de periodización. *Eptic Online*, vol. 17, n.3, 2015.

_____. Ibermedia, crisis y después. Acerca de las transformaciones recientes de la coproducción iberoamericana. *Archivos de la Filmotec*, v. 76, p. 21, 2018.

MOGUILLANSKY, M.; POGGI, María Florencia . Hacia una política digital para el cine del Mercosur? Nuevas orientaciones en la agenda regional. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, v. 134, p. 373-389, 2017.

MOREIRA, Sonia Virginia. *Indústria da Comunicação no Brasil - Dinâmicas da academia e do mercado*. 1. ed. Rio de Janeiro / São Paulo: UERJ / Intercom, 2015. v. 1. 279p.

NYE Jr., Joseph S. *Soft Power: The means to success in world politics*, New York, PublicAffairs, 2004.

PEIXE, João Roberto. Sistema Nacional de Cultura: um novo modelo de gestão cultural para o Brasil. In: RUBIM, A. A. C.. *Política cultural e gestão democrática no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2017, pp. 221-246.

RANGEL, MANOEL. Presidente da Ancine: “A política de audiovisual é sólida, não vejo ameaças”. *El País*, São Paulo. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/16/cultura/1481917466_859624.html> Acesso em outubro de 2020. Entrevista concedida a Camila Moraes.

RECAM (2004). Programa de trabalho 2004. Disponível em: <http://www.recam.org/_files/documents/progtrabajo2004_port.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2018.

RECAM (2004). Programa de trabalho 2004. Disponível em: <http://www.recam.org/_files/documents/progrtrabajo2004_port.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2018.

RECAM (2006). MERCOSUL/RECAM/ ATA N.º 03/06 - IX Reunião Especializada de autoridades cinematográficas e audiovisuais do Mercosul. Disponível em: <http://www.recam.org/_files/documents/acta_ix_reunionordinariarecam.pdf>. Acesso em: 25 de julho de 2018.

RECAM (2006). MERCOSUL/RECAM/ ATA N.º 03/06 - IX Reunião Especializada de autoridades cinematográficas e audiovisuais do Mercosul. Disponível em: <http://www.recam.org/_files/documents/acta_ix_reunionordinariarecam.pdf>. Acesso em: 25 de julho de 2018.

ROCHA, Flávia Pereira da. Coprodução Cinematográfica Internacional no Brasil e na Argentina (2009-2015): um Estudo Comparado. Universidade de Brasília (UNB), 2017.

_____. Coproduções cinematográficas no Brasil (2005-2014): diálogos e desafios. Eptic (UFS), v. 17, p. 143-162, 2015.

ROCHA, Renata. Políticas culturais na América Latina: uma abordagem teórico-conceitual. Pol. Cult. Rev., Salvador, v. 9, n. 2, p. 674-703, jun./dez. 2016.

RUBIM, A. A. C.. Políticas Culturais no Brasil: Tristes Tradições e Enormes Desafios. OBS. Publicação Trimestral do Observatório das Actividades Culturais, v. 15, p. 10-21, 2007.

_____. Políticas Culturais no Governo Lula. Salvador: EDUFBA - Editora da UFBA, 2010. 306p.

_____. Política cultural e gestão democrática no Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2017. v. 1. 348p.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (Org.) ; CALABRE, L. (Org.) . Políticas Culturais no Governo Dilma. 1. ed. Salvador: Editora da UFBA, 2015. v. 1. 281p.

SANTOS, Anderson D. G; SANTOS, Irlan S. C. Economia Política e Estudos Culturais. Eptic (UFS), nº 1, janeiro-abril, pp. 53-68, 2016

SANTOS, Verlane Aragão. Um diálogo com os Estudos Culturais, a partir da EPC. Eptic On-Line (UFS), v. 21, p. 93-105, 2019.

SOARES, M. S. A.. A DIPLOMACIA CULTURAL NO MERCOSUL. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 51, p. 53-69, 2008.

SOUZA, R. P. T. R. ; ARGOLLO, Fernanda . Políticas Culturais pra o Audiovisual no Brasil: notas sobre os governos Lula e Dilma. 2015. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

SUPPO, Hugo R. O papel da dimensão cultural nos principais paradigmas das relações internacionais. In: Hugo Rogelio Suppo; Mônica Leite Lessa. (Org.). A quarta dimensão das Relações Internacionais: a dimensão cultural. 1ed. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2012, p. 13-43.

TELETIME. Eduardo Bolsonaro defende fim dos limites à propriedade cruzada na TV paga. Portal TeleTime. Atualizado em 08/08/2019. Disponível em: <<https://teletime.com.br/08/08/2019/eduardo-bolsonaro-defende-fim-dos-limites-a-propriedade-cruzada-na-tv-paga/>> Acesso em: 11 de agosto de 2019.

TELETIME. TV por assinatura segue perdendo base em junho, chegando a 16,7 milhões de lares. Portal TeleTime. Atualizado em 02/08/2019. Disponível em: <<https://teletime.com.br/02/08/2019/tv-por-assinatura-segue-perdendo-base-em-junho-chegando-a-167-milhoes-de-lares/>> Acesso em: 11 de agosto de 2019.

THUSSU, Daya K. Mapping global media flow and contra-flow. In: Thussu, Daya K. (Ed.), Media on the move: Global flow and contra-flow (pp. 11-32). London: Routledge, 2007.

UNESCO Institute for Statistics (2018). About us. Disponível em: <<http://uis.unesco.org/en/about-us>>. Acesso em: 25 de julho

ULIN, Jeffrey C. The Business of Media Distribution: Monetizing Film, TV, and Video Content in an Online World (2nd ed.). Focal Press, 2013.

UNCTAD. Creative Economy Report 2008. United Nations, 2008.

UNESCO Institute for Statistics. Disponível em: <<http://data.uis.unesco.org/>> Acesso em: outubro de 2020.

VALIATI, Leandro. Cinema e Economia da Cultura: Conhecimento do Mercado Pavimentando o Caminho da Sustentabilidade. Revista Observatório Itaú Cultural, v. 1, p. 19-26, 2010.

VILLAZANA, Libia. Iniciativas sinérgicas de co-produção, distribuição e exibição no cinema latino-americano. In: MELEIRO, Alessandra (Org): Cinema no Mundo: indústria, política e mercado (Vol.II América Latina). 1ª ed. São Paulo: Escrituras, v. 05 229p. 2007.

ZUBELLI, Luana M. R. A.; MUNIZ, Alex Braga. Uma perspectiva estruturante e sistêmica para a reformulação da política cultural audiovisual. Rio de Janeiro: X Seminário Internacional Políticas Culturais, Casa de Rui Barbosa, pp.1-38, 2019. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/artigos/artigo_alex_luana.pdf> Acesso em: novembro de 2020.