Uma nova política para o audiovisual

Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos

A criação da Agência Nacional do Cinema – ANCINE, em setembro de 2001, inaugurou uma nova era da política pública para o audiovisual brasileiro. Nesses últimos 15 anos, o setor atravessou um processo de reestruturação que se deve, em grande medida, à construção de uma política pública que pela primeira vez enfrentou os desafios do setor de maneira articulada e planejada.

Atenta ao dinamismo do mercado, essa política se fundamenta no reconhecimento de que o cinema e o audiovisual, como outros bens culturais, não podem ser entendidos apenas em seus aspectos econômicos imediatos, mas devem estar integrados a uma reflexão estratégica, de longo prazo, que tenha como princípio a defesa da diversidade e do conteúdo audiovisual brasileiro diante das pressões de um mundo crescentemente globalizado.

A construção dessa política tem sido um processo contínuo e complexo, orientado por alguns vetores básicos: a necessidade da expansão do mercado e do acesso amplo dos brasileiros aos serviços audiovisuais; o desenvolvimento de uma política multifocal capaz de incorporar todos os segmentos e todas as atividades da cadeia; a atenção constante às transformações sociais que se operam no Brasil e no mundo; o esforço de inclusão de todo o território brasileiro; a necessidade de inserção internacional, e o constante fortalecimento do setor audiovisual por meio da democratização da produção e dos meios de circulação. Todos estes vetores articulados segundo o interesse da sociedade brasileira e do país.

Ao longo desses anos, alguns marcos regulatórios determinaram avanços fundamentais da nova política, como a Lei 11.437 (2006), que estabeleceu o Fundo Setorial do Audiovisual; a Lei 12.485 (2008), que regulamentou o serviço de TV por assinatura; e a Lei 12.599 (2012), que ampliou a proteção ao mercado publicitário brasileiro e criou os programas Cinema Perto de Você, Cinema da Cidade, e estabeleceu o Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica – RECINE.

Por fim, a aprovação do Plano de Diretrizes e Metas, em 2012, e o lançamento do programa Brasil de Todas as Telas, conjunto de medidas amplas e articuladas concebido para concretizar as ideias formuladas pelo PDM, em 2014, consolidam a nova política audiovisual em seus planos teóricos e práticos.

Presidência da República
MICHEL TEMER

Ministério da Cultura
ROBERTO FREIRE

ANCINE
Agência Nacional do Cinema

Diretor Presidente
MANOEL RANGEL

Diretor
ROBERTO LIMA

Diretora
DEBORA IVANOV

www.ancine.gov.br
A versão digital desta obra está disponível no *site* da ANCINE.

Sumário

Apresentação 05

Introdução 11

A nova política pública do audiovisual 17

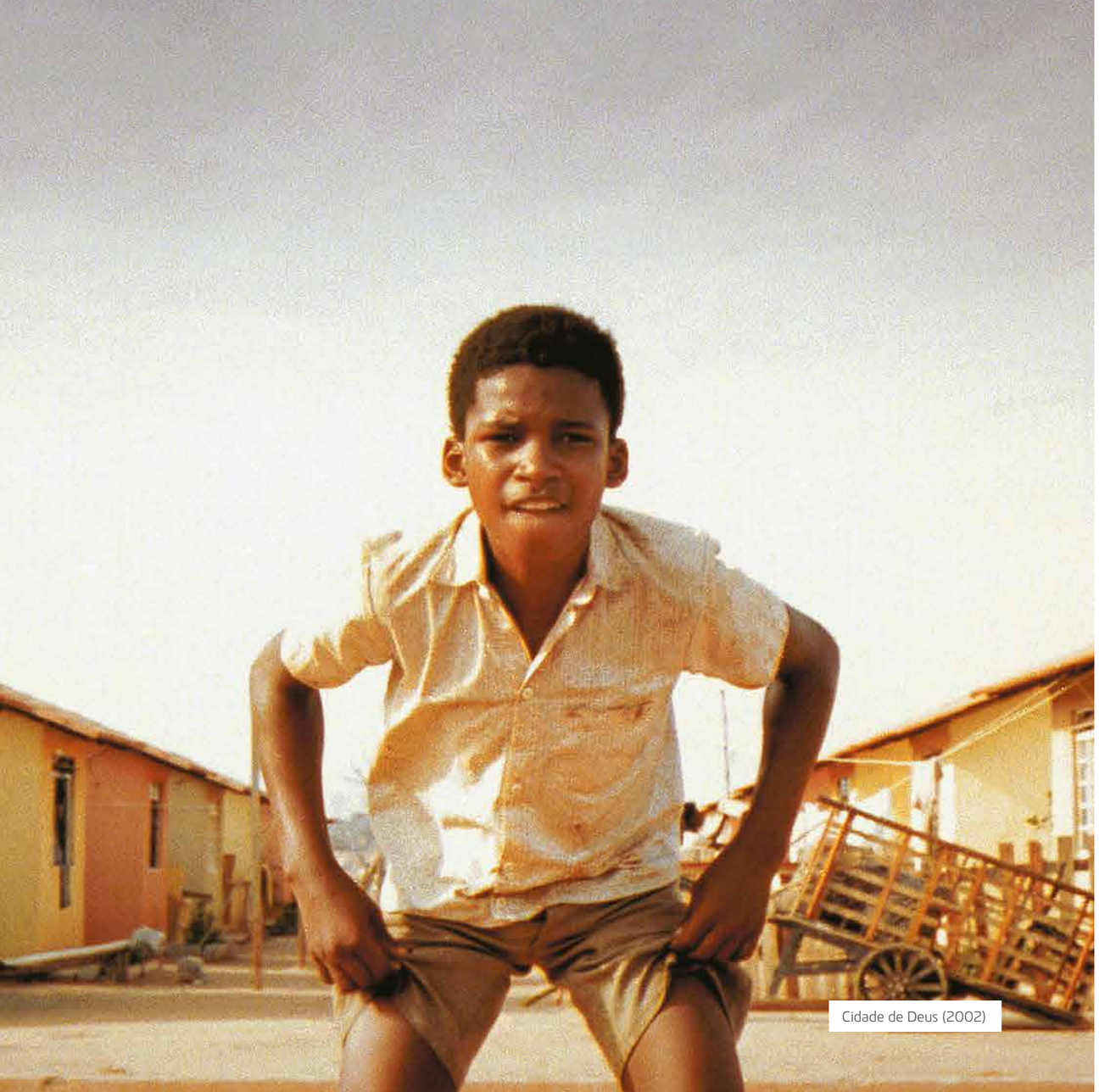
Plano de Diretrizes e Metas 83

Brasil de Todas as Telas 93

Marcos regulatórios 105

O futuro 123

Estrutura e organograma 133



Cidade de Deus (2002)

APRESENTAÇÃO

Ancine 15 anos

Se muito vale o já feito, mais vale o que será.
"O que foi feito de(Vera)" - Milton Nascimento, Márcio Borges, Fernando Brant

Manoel Rangel
Diretor Presidente da ANCINE

Nos primeiros meses de 2017, em meio a um quadro de crise econômica e recessão, o audiovisual brasileiro foi protagonista de notícias positivas, contra a corrente geral. Os resultados preliminares de 2016 revelaram recordes no número de estreias (143) e no público dos filmes nacionais (30 milhões), enquanto a comédia "Minha mãe é uma peça 2", lançada no fim de dezembro, chegava à marca de nove milhões de ingressos. Internacionalmente, o país marcou presença na competição dos três grandes festivais que inauguram a agenda anual: Sundance, Roterdã e Berlim – sendo que Roterdã e Berlim exibiram em sua programação, entre longas e curtas, respectivamente 15 e 12 filmes brasileiros, outro recorde. Os resultados do primeiro quadrimestre apresentaram crescimento de 5,8% em relação ao mesmo período de 2016 – apontando a perspectiva de nove anos consecutivos de crescimento real do mercado cinematográfico no Brasil.

Esse quadro é o reflexo de uma cinematografia plural e capaz de dialogar com diferentes públicos, e de um cinema realizado com paixão e talento por realizadores, técnicos e artistas, cujos esforços se somaram à capacidade e à dedicação de produtores e empresários do setor audiovisual.

As condições para que essa cinematografia pudesse florescer em toda a sua potencialidade foram resultado de uma política pública construída a muitas mãos, diálogo, dedicação, resiliência e visão estratégica. No coração do desenho e da execução dessa política está a Agência Nacional do Cinema, que comemora 15 anos.

O audiovisual brasileiro atravessou, neste período, um processo de reestruturação de base que se deve em grande medida à construção de uma política pública que pela primeira vez enfrentou os desafios do setor de uma maneira articulada e planejada. Atenta ao dinamismo do mercado, essa política se fundamenta no reconhecimento de que o cinema e o audiovisual, como outros bens culturais, não podem ser entendidos apenas em seus aspectos econômicos imediatos, mas devem estar integrados a uma reflexão estratégica, de longo prazo, que leve em conta as condições de desenvolvimento da indústria cultural brasileira diante das pressões de um mundo cada vez mais globalizado.

A aprovação pelo Congresso Nacional da Lei 11.437, em dezembro de 2006, dotou o país de um sistema de financiamento público complexo e diversificado, capaz de mobilizar parceiros públicos e privados para o desenvolvimento do audiovisual brasileiro. Os recursos arrecadados com a Condecine foram transferidos para o Fundo Setorial do Audiovisual, e este se tornou rapidamente o principal instrumento de financiamento da atividade.

Em 2010, o lançamento do Programa Cinema Perto de Você formou uma coesão entre os principais exibidores brasileiros em torno da ideia de expandir o circuito, estimulou uma orientação prioritária desse movimento em direção às classes C e D, com foco na periferia das grandes cidades e no interior, estimulou movimentos de reorganização das empresas , estabeleceu um suporte financeiro para que os grupos brasileiros pudessem disputar as oportunidades de construção com os exibidores estrangeiros, e elaborou e executou um modelo de modernização e digitalização que conseguiu evitar uma redução dos investimentos na expansão. A aprovação da Lei 12.599, em março de 2012, desonerando a construção e modernização de salas de cinema, acelerou os investimentos do programa e a digitalização do setor, além de reforçar a proteção a produção publicitária brasileira.

Mas, sem dúvida, a grande transformação que o mercado audiovisual brasileiro vive é decorrente da aprovação da Lei 12.485, em agosto de 2011, que removeu barreiras à expansão da TV paga, redefiniu o ambiente regulatório do audiovisual, obrigou o carregamento de conteúdo brasileiro pelos canais e empacotadoras e reforçou expressivamente o Fundo Setorial do Audiovisual com recursos oriundos da atividade.

Estas conquistas legais, permanentes e estruturantes, foram construídas em articulação entre o Poder Legislativo, o Governo Federal, a ANCINE, o Conselho Superior de Cinema, os agentes econômicos do setor e a sociedade civil, tendo como palco privilegiado o Congresso Nacional. Esse processo culminou em 2012, após um ano de debates, com a aprovação pelo Conselho Superior do Cinema do Plano de Diretrizes e Metas para o audiovisual, guiado pelo objetivo de estabelecer e pactuar um consenso sobre as principais trilhas do audiovisual e os pontos centrais para seu desenvolvimento, com a meta de tornar o Brasil um dos principais mercados mundiais de cinema e televisão até 2020.

O Plano de Diretrizes e Metas consagrou e organizou desafios que a ANCINE e o Ministério da Cultura perseguem há muito: expandir o mercado interno, universalizar o acesso da população aos serviços de comunicação audiovisual, transformar o Brasil num forte centro produtor e programador de conteúdo. Neste percurso, a política nacional de cinema e audiovisual foi moldada como política de Estado. E alguns resultados se destacam. As distribuidoras brasileiras de cinema foram fortalecidas (hoje, detêm entre um quarto e um terço do mercado), a quantidade de longas nacionais que estreiam nas salas de cinemas se multiplicou, e a centralidade dos direitos audiovisuais para a consolidação das empresas independentes brasileiras entrou em evidência.

Ao longo desses anos, a ANCINE se consolidou como agência reguladora e de fomento ao combinar as várias ferramentas recebidas do Poder Legislativo e do Governo Federal para que os princípios da política nacional de cinema e audiovisual possam ser atingidos. Para tanto, teve seu quadro de servidores efetivos reforçado, aprimorou seus métodos de gestão, aperfeiçoou sua prática regulatória com mais participação social e transparência e se dedicou a conhecer melhor o mercado audiovisual brasileiro e internacional.

Foram anos dedicados à construção de um ambiente legal e regulatório sólido, que contou com o amplo apoio do setor audiovisual e o respaldo da sociedade brasileira. O próprio nascimento da ANCINE, em 2001, é reflexo de uma visão que, enfim, passa a compreender o cinema e o audiovisual como um setor estratégico reconhecido em nível presidencial, primeiro com Itamar Franco, depois com Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Todos entenderam a importância da atividade para a nação e trabalharam na construção de um ambiente propício para o salto que foi alcançado.

No decorrer de todo esse processo também fundamental foi a participação do Ministério da Cultura. Ao

Lisbela e o prisioneiro (2003)

assumir o cargo de ministro, em 2003, Gilberto Gil introduziu à gestão cultural um conceito antropológico que ampliava a ideia de cultura para muito além das "belas artes" e de políticas compensatórias. Já em seu discurso de posse, Gil falava da necessidade de se trabalhar a cultura em suas três dimensões inseparáveis: econômica, simbólica e cidadã. Esse substrato denso de visão cultural está inteiramente em linha com a visão do que seria uma nova política audiovisual. O ministro Juca Ferreira, por sua vez, teve atuação decisiva na ampliação do papel da ANCINE e na aprovação da Lei 12.485, enquanto a ministra Marta Suplicy foi parceira dedicada na elaboração e aplicação dos programas Brasil de Todas as Telas e Cinema Perto de Você.

A ação do poder público no audiovisual não se resume mais a autorizar a captação de recursos incentivados, como num passado recente: ela estimula e articula parcerias, investe diretamente e induz condições favoráveis à participação dos agentes privados. Passou a existir um projeto que passa pela universalização do acesso, pelo fortalecimento das produções independentes, pela regionalização, pela internacionalização e pela defesa da diversidade.

Hoje, apesar de todas as conquistas, há muito mais por fazer. O desafio para quem dirige a ANCINE é manter uma posição equidistante e de equilíbrio entre os interesses legítimos dos diversos segmentos do setor – sempre na defesa, em primeiro lugar, dos interesses da sociedade brasileira. Isto só é possível mantendo convicção de propósitos, tendo habilidade para cultivá-los e realizá-los e sabendo que não há certezas de sucesso no caminho que não sejam construídas com consenso e equilíbrio.

A história do Brasil e de suas políticas culturais revela o quanto é difícil e penoso construir. O cinema brasileiro se habituou a pensar que estava condenado a viver de ciclos. A ANCINE, na sua condição de autarquia especial, tendo adotado o padrão e o melhor das experiências internacionais reunindo regulação e fomento, é uma aposta na institucionalidade e permanência.

Certa vez, o primeiro presidente da ANCINE, o cineasta Gustavo Dahl, disse: Oxóssi não atira na caça, atira aonde a caça vai passar. A ANCINE se fez assim, e gostamos de nos ver desse modo. Como cantaram Milton e Elis, em outro momento: "Se muito vale o já feito, mais vale o que será".

2 filhos de Francisco (2005)

INTRODUÇÃO

Antes da Ancine

A historiografia clássica nos conta que o cinema brasileiro atravessou uma série de ciclos – ou, como preferiu definir o cineasta e crítico Alex Viany, "surtos".

Ainda que essa noção venha sendo questionada recentemente – entre outros motivos por refletir uma visão excessivamente centrada nos longas-metragens de ficção, ignorando ou deixando em segundo plano curtas e documentários, por exemplo –, não há muito como se escapar do fato de que a história do cinema no Brasil tenha sido marcada por períodos de euforia e depressão, momentos de florescimento criativo e econômico seguidos de crises profundas e forte retração.

Ainda na era do cinema silencioso, os chamados "cantantes" (em que músicas eram dubladas ao vivo, por cantores escondidos atrás da tela) e recriações ficcionais de crimes que haviam movimentado o noticiário atraíam pequenas multidões aos cinemas para ver as produções nacionais – mas foram sucessos específicos e pontuais, insuficientes para gerar uma produção de caráter industrial.

Nos anos 1920 e 1930, um conjunto de filmes realizados em Cataguases (MG), Campinas (SP) e Recife (PE) – batizado pela historiografia clássica como os "ciclos regionais" – revelou nomes como Humberto Mauro, para muitos um dos maiores cineastas brasileiros. Entre as décadas de 1930 e 1950, as experiências da Cinédia, Vera Cruz, Maristela e Atlântida tentaram estabelecer por aqui um sistema de estúdios inspirado no modelo hollywoodiano. Produzidas pelo maior grupo exibidor

Cinema, aspirinas e urubus (2005)

nacional (o que garantia aos filmes presença nas telas de todo o país), as comédias musicais da Atlântida foram especialmente bem-sucedidas, ao juntar as maiores estrelas do rádio aos nossos melhores comediantes, acertando em cheio o gosto do público brasileiro. Nos anos 1960, o vigor estético do Cinema Novo conferiu à produção brasileira uma projeção internacional inédita. E em seguida, nos anos 1970, na chamada "era Embrafilme", uma forte estrutura de distribuição centralizada no Estado, combinada com a popularidade das comédias eróticas produzidas fora da estrutura da Embrafilme gerou um dos períodos de maior presença da produção brasileira em seu próprio mercado.

A extinção da Embrafilme e dos demais órgãos ligados ao setor (especialmente o Conselho Superior de Cinema – CONCINE) pelo presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, levou a uma paralisação quase total da produção de longas-metragens para cinema, que se estendeu por alguns anos. Muitos profissionais migraram para a publicidade, que na ocasião vivia um momento pujante no mercado brasileiro, e uma produção pontual de curtas e documentários garantiu os sinais de vitalidade à produção nacional deste período.

Somente em meados da década de 1990 surgiram as bases de um novo modelo de fomento à cultura, agora apoiado no financiamento indireto e na renúncia fiscal. Os dois mecanismos principais desse modelo foram a Lei Rouanet, de 1991, e a Lei do Audiovisual, de 1993. Elas obedeciam à lógica dominante do momento, que pregava uma redução da atuação do Estado e estabelecia como fonte de financiamento dos produtos culturais o dinheiro proveniente de incentivos fiscais concedidos às empresas, privadas ou estatais, que investissem em cultura. Na prática, o modelo transferia gestão dos recursos públicos voltados para a cultura para o setor privado, que passava a ser responsável pela distribuição desses recursos.

A Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual de fato contribuíram para alavancar novamente a produção de cinema, dando início a um movimento que foi logo chamado de Retomada. Um dos grandes marcos desse período inicial foi a comédia histórica "Carlota Joaquina – Princesa do Brasil", que, mesmo tendo sido lançada com poucas cópias pela própria produtora e realizadora, Carla Camurati, conseguiu alcançar a marca de um milhão de ingressos vendidos.

Com o tempo, no entanto, esses mecanismos se mostraram insuficientes para estimular uma

produção mais sólida e alcançar a sustentabilidade do setor. Pairava no ar uma grande insatisfação e uma necessidade de se repensar não só a política cinematográfica atual, mas também as razões estruturais que sistematicamente inviabilizavam uma organização mais permanente do cinema brasileiro.

Entre os dias 28 de junho e 1º de julho de 2000, profissionais do audiovisual se reuniram em Porto Alegre (RS) para o 3º Congresso Brasileiro de Cinema, retomando discussões que haviam mobilizado a classe no começo da década de 1950, quando ocorreram os dois primeiros congressos. Sob a presidência do cineasta Gustavo Dahl, 70 delegados representando 31 entidades de nove estados, além de 150 observadores sem direito a voto, discutiram intensamente a situação do cinema brasileiro naquele momento.

Uma importante novidade em relação aos congressos anteriores foi que, além de cineastas, produtores, técnicos e pesquisadores, também participaram representantes da exibição, da distribuição e de emissoras de TV pública e privadas. O resultado foi um documento com 69 pontos, amplamente divulgado pela mídia, que refletia um desejo de transformação e reivindicava a criação de um órgão gestor da política cinematográfica brasileira.

A partir do CBC, o então presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – GEDIC, para o qual foram convocados representantes dos diferentes elos da cadeia econômica (produção, distribuição, exibição, televisão) e também de nove ministérios. O diagnóstico traçado por esse grupo apontava, mais uma vez, para os diversos gargalos estruturais que impediam o estabelecimento de uma indústria sustentável no Brasil.

Em setembro de 2001, uma Medida Provisória criou a Agência Nacional do Cinema – ANCINE e definiu os princípios básicos de uma nova política audiovisual do cinema. Seu primeiro diretor-presidente foi, justamente, Gustavo Dahl, que havia presidido o 3º Congresso Brasileiro de Cinema. Em 2006, esse mesmo cargo seria ocupado por Manoel Rangel, que à época da realização do 3º CBC presidia a Associação Brasileira de Documentaristas – ABD de São Paulo.

Além da consolidação da Agência, a criação do Conselho Superior do Cinema, a reestruturação da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura e o estabelecimento de parcerias estratégicas com diversos órgãos estatais contribuíram para que o cinema brasileiro iniciasse pela primeira vez um ciclo de desenvolvimento sustentado.

Nas próximas páginas, apresentamos um panorama das ações realizadas para concretizar essa nova política do audiovisual ao longo da primeira quinzena de existência da Agência Nacional de Cinema – ANCINE.

Uma jornada, com efeito, de muitas realizações, mas ainda longe de se esgotar. Com a digitalização e a chegada da internet banda larga, o cinema e o audiovisual passam por uma revolução e enfrentam novos e estimulantes desafios. As bases para que esses desafios possam ser enfrentados estão estabelecidas, mas necessitam de permanência e de uma atenção constante às transformações inerentes à tecnologia digital.

Minha mãe é uma peça 2 (2016)

CAPÍTULO 1

A nova política pública do audiovisual

Quando a ANCINE foi fundada, em setembro de 2001, a legislação brasileira voltada para o cinema e o audiovisual encontrava-se difusa e inconsistente. Havia resquícios de medidas regulatórias herdadas do período da Embrafilme (na prática, inoperantes) e havia as duas principais ferramentas de apoio implementadas após o fim da Embrafilme, a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual, que foram capazes de dar um primeiro impulso à produção, mas logo se revelaram insuficientes.

A Medida Provisória que criou a ANCINE reestabeleceu a ideia de que o Estado tem obrigações com a cultura e o audiovisual. A fundamentação dessa ideia está na própria Constituição Federal de 1988, cujo artigo 145 afirma que o Estado "deverá garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais", e também na Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural, que vinha sendo debatida há alguns anos e foi aprovada pelos estados-membros em novembro de 2001, afirmando a necessidade de proteger a expressão cultural dos povos e nações diante dos desafios do capitalismo globalizado.

O processo de construção de um novo arcabouço institucional do audiovisual brasileiro teve

como preocupação central a criação de um lócus para o cinema e o audiovisual no âmbito do governo, estruturado em três blocos: a ANCINE, o Conselho Superior de Cinema (também estabelecido pela MP) e a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura.

Num primeiro momento, a ANCINE teve como foco prioritário sua estruturação e organização interna, a recepção e renovação de procedimentos que eram antes operacionalizados pela Secretaria do Audiovisual e a manutenção do fomento por incentivos fiscais. A agência avançou em sua estruturação com a formação de novos quadros técnicos e a convocação do primeiro concurso público, efetuado em 2005. Passada esta primeira etapa, um processo de aceleração da formulação e implementação de políticas públicas se deu a partir de 2006, quando a política audiovisual assume como prioridade o fortalecimento da produção independente, o estímulo à diversidade e à pluralidade da produção, e a democratização das possibilidades de acesso ao conteúdo brasileiro. Todos os agentes do setor farão parte da construção e da execução dessa política e, como tal, podem ser beneficiários, mas não são seus destinatários. Esse é o cidadão brasileiro.

A construção dessa política não se dá de forma simples, imediata e sem conflitos. Trata-se de um processo de constante mediação, negociação, pactuação e estabelecimento de prioridades, sempre acompanhado de um esforço de aprimoramento diante dos desafios que despontam a todo momento, seja por conta de transformações tecnológicas, movimentos internacionais, novas tendências de consumo e crises econômicas, entre tantos outros fatores. Há processos que são mais lentos, outros mais rápidos. Há casos em que a solução adotada, não foi a melhor e foi preciso fazer correções de rotas. Algumas medidas e mecanismos têm efeito imediato, outros que aparentemente não tiveram eficácia passam a fazer sentido mais adiante – muitas vezes graças a uma sinergia provocada pelo surgimento de um novo mecanismo.

O passo a passo da construção dessa nova política foi marcado por importantes reformas na legislação (abordadas com mais detalhes na seção **Marcos Regulatórios**) e por dois movimentos especialmente abrangentes: a formulação de um documento com o objetivo de estabelecer metas e parâmetros para o setor – o **Plano de Diretrizes e Metas/PDM** –, e o lançamento do programa **Brasil de Todas as Telas**, um conjunto de medidas práticas para efetivar as ideias do programa (ambos também abordados em capítulos específicos). Antes, porém, é preciso destacar que elaboração da nova política do audiovisual adotou alguns **vetores direcionais** básicos, que detalhamos a seguir.

EXPANSÃO DO MERCADO

O **primeiro vetor** da nova política do audiovisual é a **expansão do mercado**.

A ANCINE assumiu o objetivo de ser uma indutora do crescimento do mercado audiovisual a partir da certeza de que o subdimensionamento do mercado de cinema e a quase total ausência de uma produção audiovisual independente na TV eram fatores que impediam um maior desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira, e que essa expansão seria positiva não só para o setor, mas para a sociedade como um todo.

Ao fazer crescer o mercado, abrem-se portas para a entrada de novos atores, ampliam-se as possibilidades de harmonização de conflitos entre os vários agentes econômicos, ao mesmo tempo em que os agentes já estabelecidos também se beneficiam desse crescimento, na medida em que surgem novas oportunidades de negócios.

Mas, sobretudo, expande-se o atendimento à sociedade.

Aí está uma das primeiras e fundamentais mudanças de filosofia pretendidas pela política audiovisual implementada. Se até então prevalecia a ideia de que a ação do Estado deveria ter como prioridade os próprios agentes do setor (notoriamente o setor da produção), esta nova formulação propõe que o principal cliente da política audiovisual seja o cidadão brasileiro. A expansão do mercado só será possível e só fará sentido por meio da inclusão de uma nova base de consumidores para a produção audiovisual como um todo, e para a produção brasileira em particular.

O estímulo ao crescimento do mercado audiovisual não estava isolado de um conjunto maior, mas surge integrado a uma política de inclusão mais ampla promovida pelo Governo Federal a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, quando foram implementadas medidas para promover um aumento real da renda da população brasileira, contribuindo para a formação de uma nova classe média e para o fortalecimento do mercado interno.

No audiovisual, essa ideia terá desdobramentos práticos em uma atuação direta sobre dois seg-

Aquarius (2016)

mentos que se encontravam visivelmente deprimidos e subaproveitados: o mercado de **exibição de salas de cinema**, que ainda não havia se recuperado da avassaladora crise mundial que abateu o setor a partir de meados dos anos 1980, e o mercado de **televisão por assinatura**, que começou a se desenvolver no Brasil tardiamente e durante anos teve sua base de assinantes estacionada em um número baixíssimo para as dimensões do país.

A exibição cinematográfica

Em um passado recente, o Brasil chegou a ter um parque exibidor vigoroso e descentralizado, que em 1975 chegou à marca de 3,3 mil salas – 80% delas em cidades do interior. Havia uma sala de cinema para cada 32 mil habitantes, na época um dos melhores índices do mundo.

A partir de meados dos anos 1980, no entanto, uma série de transformações na economia e na sociedade, somadas a mudanças significativas também no setor audiovisual, levaram a uma crise mundial do mercado de exibição e à decadência do modelo tradicional de cinema, as chamadas "salas de rua".

A crise da exibição ganhou contornos especialmente devastadores no Brasil. Se a atividade cinematográfica em todo o mundo sofreu abalos sucessivos desde que perdeu a exclusividade como espaço de acesso e fruição dos filmes – a partir do surgimento da televisão e, depois, do VHS, DVD e TV paga, que causaram sucessivos recuos no volume do público pagante dos cinemas –, no Brasil esse movimento foi agravado pelas consequência das transformações políticas e econômicas da sociedade brasileira, que levaram a um crescimento urbano concentrado e caótico, com um largo e acelerado processo de favelização das grandes cidades, a precarização dos serviços públicos, a desorganização dos agentes privados nacionais em razão da inflação persistente e a falta de um planejamento estatal que contribuísse para reverter essa situação.

Como resultado, em 1990, o tamanho e a geografia do parque exibidor brasileiro haviam se transformado radicalmente. O número de salas não passava de 1.000, a grande maioria delas nos maiores centros urbanos, e dentro desses centros urbanos, concentradas nas áreas de maior renda. O índice de habitantes por sala atingira seu patamar mais baixo, o 60ª do mundo – talvez o índice mais significativo de que a crise da exibição, por aqui, teve consequências mais amplas do que em outros países.

Um mercado visivelmente retraído e pleno de possibilidades atrai para o Brasil o investimento de grupos estrangeiros e um novo modelo de mercado exibidor: o chamado "multiplex", um conceito que vinha sendo testado já há algum tempo em vários países, com sucesso, e que começa a ser implantado no país em 1997. Aos poucos, o circuito brasileiro volta a crescer: em 2010, o total de salas do país chega a aproximadamente 2,2 mil – mas ainda um número bem abaixo de cerca de 3 mil salas dos anos 1970, sendo que a população havia dobrado de tamanho neste período.

Além de insuficiente, esse crescimento não rompeu a concentração. A retração do circuito exibidor era tamanha que muitas áreas de alta renda das grandes cidades estavam desabastecidas, e os investimentos do mercado de exibição priorizaram essas regiões. As periferias urbanas, as cidades pequenas e médias do interior e mesmo algumas grandes cidades das regiões Norte e Nordeste continuavam mal atendidas.

Em 2010, a densidade das salas de exibição em operação era uma das piores entre os países com alguma expressão nesse serviço, 89 mil habitantes por sala (valor ajustado com base em novos dados do IBGE). Em regiões importantes, como o Nordeste, a segunda mais populosa do país com 28% dos habitantes, o índice superava 200 mil habitantes por sala, um circuito regional correspondente a apenas 12% do total de salas do país. Além disso, um número significativo das salas existentes operava em condições precárias.

A possibilidade de investimento dos exibidores numa expansão do circuito se tornou ainda mais complicada com a aproximação da digitalização completa da atividade. A tecnologia digital já havia chegado a outras indústrias (como a música) e a outros setores do audiovisual, como a própria produção. Faltava ainda digitalizar os dois elos da ponta da cadeia econômica do cinema: a distribuição e a exibição.

No mundo todo, a questão da digitalização provocou um terremoto no setor, motivado principalmente pela questão: "quem vai pagar a conta?". Afinal, o principal beneficiário da nova tecnologia seria o segmento da distribuição, que não precisaria mais produzir as cópias físicas dos filmes. Mas os altos custos da troca de equipamentos recairiam, maciçamente, sobre o exibidor. No mercado norte-americano, o maior do mundo e detentor da hegemonia do comércio cinematográfico, chegou-se a um modelo batizado de VPF (Virtual Print Fee, ou "taxa sobre a cópia virtual"), em que

o distribuidor financiaria parte dos novos equipamentos digitais das salas de cinema a partir do que economizaria na produção de cópias em película.

No Brasil, o VPF também foi adotado, mas o modelo claramente era insuficiente para dar conta do circuito brasileiro. Vários impasses que se criaram, principalmente pela diferença dos mercados norte-americano e brasileiro, atrasaram o processo e colocaram em risco os exibidores nacionais – em especial os de médio e pequeno porte, muitos deles responsáveis pelas poucas salas espalhadas por áreas longe das capitais e dos grandes centros urbanos.

Para agravar a situação, o potencial para implantação de novos cinemas, embora latente, não se percebia nos resultados: entre 2005 e 2008, a média anual de ingressos vendidos por sala permaneceu na casa dos 45.000, quando o índice de expectativa do mercado era de 60 mil. A decorrente baixa rentabilidade, secundada pelas condições de crédito, provocava nos exibidores brasileiros insegurança para expansão e investimentos mais expressivos.

Nesse ponto, justamente, desenha-se uma ação combinada do Estado: ao mesmo tempo em que são elaboradas medidas para dar novo impulso ao crescimento do circuito exibidor, estimulando a construção de cinemas em regiões até então consideradas inviáveis economicamente pelos empreendedores do mercado, atua-se também sobre a questão da digitalização, promovendo condições mais equânimes para a transição digital no país.

Entre 2009 e 2010, a ANCINE, em parceria com o BNDES, o Ministério do Planejamento, o Ministério da Fazenda, o Conselho Superior do Cinema e as empresas exibidoras desenhou o **Cinema Perto de Você**, um pacote de ações voltado para estimular o crescimento do parque exibidor. O programa foi criado a partir da avaliação evidente de que a pequena dimensão do parque brasileiro era um dos obstáculos para a existência de uma cinematografia sustentável, e que seu crescimento deveria ser uma prioridade da política audiovisual nacional.

A estrutura do programa **Cinema Perto de Você** foi montada a partir do reconhecimento dos altos custos da operação da exibição e das consequentes pequenas margens praticadas na época, o que dificultava investimentos. Era evidente também a necessidade urgente de qualificação e modernização de grande parte dos cinemas, assim como a urgência na descentralização, principal-

Cinema Novo (2016)

mente em direção ao Nordeste, Norte e ao interior do país, totalmente desassistidos. A ampliação do número de salas também se revelava fundamental para a dinâmica do mercado, na medida em que ampliava as possibilidades de colocação dos filmes no momento do lançamento.

Depois de um processo de articulação que envolveu uma complexa negociação com os Poderes Executivo e Legislativo para viabilizar uma ampla desoneração do setor, o programa **Cinema Perto de Você** foi instituído em 2012, pela Lei **12.599** (confira mais detalhes na seção **Marcos Regulatórios**). Ele trouxe um conjunto de medidas para facilitar e viabilizar o processo de digitalização, mas, principalmente, para estimular uma nova onda de expansão do circuito de exibição, de maneira a levar a experiência cinematográfica a um maior número de brasileiros.

De modo especial, a capitalização dos exibidores de capital nacional, realizada por meio da associação entre o FSA e o PROCULT do BNDES, permitiu a mais de uma dezena de empresas de porte médio um melhor posicionamento na disputa pelos pontos criados em *shopping centers*. O RECINE (Regime especial de tributação para desenvolvimento da atividade de exibição cinematográfica), efetivado a partir de 2012, com a expressiva redução nos custos de equipamentos, deu condições para a digitalização geral do parque exibidor e um rápido processo de modernização dos cinemas já ocorrido no país.

A construção de uma política voltada para a exibição, associada ao momento de crescimento do consumo e à capacidade empreendedora dos exibidores criaram as condições necessárias para uma nova expansão dos cinemas. Em 2015, o circuito enfim volta ao patamar de 3 mil salas; em 2016, chega a 3.168 salas, com um crescimento especialmente marcante nas periferias dos grandes centros urbanos e em cidades do Norte e Nordeste.

A expansão do setor da exibição nos últimos seis anos foi o sustentáculo maior do crescimento ininterrupto do mercado de cinema neste mesmo período. Mesmo nos anos da grande crise internacional que abalou a economia a partir de 2008, o mercado de cinema cresceu. Entre 2001 e 2016, o total de ingressos vendidos no país saltou de 75 milhões para 184 milhões – uma diferença de 145%. O aumento nos valores da arrecadação total nas bilheterias foi ainda mais significativo: de R$ 412 milhões, em 2001, para R$ 1 bilhão, em 2010; e R$ 2,6 bilhões, em 2016 (em visível aceleração a partir da implantação do programa Cinema Perto de Você).

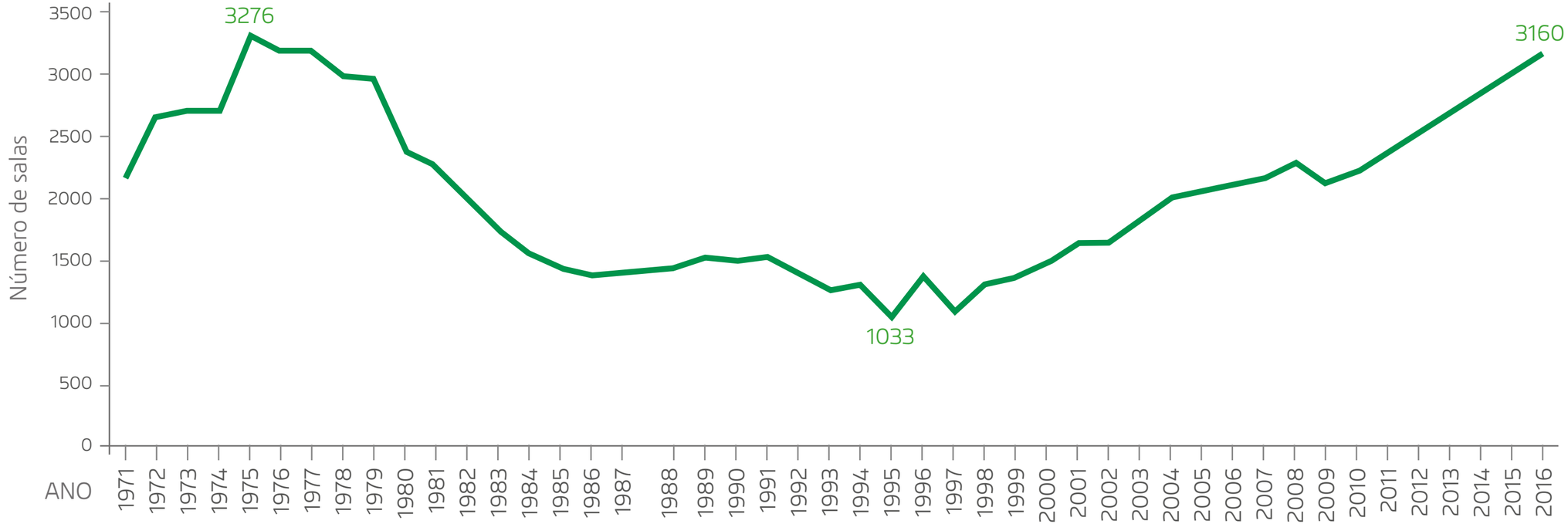
Liberdade de gênero (2016)

Um processo mais forte de incorporação de cidades ao mercado de exibição passou a ocorrer apenas em 2016, com mais de duas dezenas de novos municípios com primeiras salas implantadas. Em 2017, já foram sete novas cidades com um primeiro cinema, apesar da desaceleração da expansão. Esse fenômeno foi retardado pela crise econômica, mas recebeu impulso da digitalização da projeção cinematográfica e seus efeitos, maior facilidade de multiprogramação e acesso aos filmes, modernização dos serviços e maior sustentabilidade dos pequenos complexos. Segue o desafio de garantir maior sustentabilidade aos modelos de negócio diferentes do centrado em multiplex e na programação de *blockbusters*.

A estrutura empresarial da exibição no Brasil também merece algumas considerações. Aproximadamente dois terços das salas em operação pertencem a exibidores brasileiros, proporção que é replicada nos novos cinemas implantados. Um conjunto numeroso de empresas brasileiras compõe esse grupo: quinze delas operam mais de 40 salas, e quatro, mais de 100, refletindo seu fortalecimento em relação a 2010. Em face do ambiente de expansão, diversas empresas dedicaram-se a processos de reorganização interna, qualificando suas operações e estrutura. Até o momento, não houve movimentos expressivos de aquisição ou consolidação de empresas. Ao contrário, parte da expansão da atividade deve-se à agressividade de algumas empresas menores. Além disso, a demanda dos usuários, a digitalização e a defasagem dos serviços de cinema, especialmente em cidades médias e pequenas, têm criado oportunidades para pequenos empreendedores, sob modelos de negócio que as grandes empresas têm dificuldade ou falta de interesse de concorrer. Este fenômeno pode ser significativo especialmente para a ampliação mais rápida do número de complexos existentes no país.

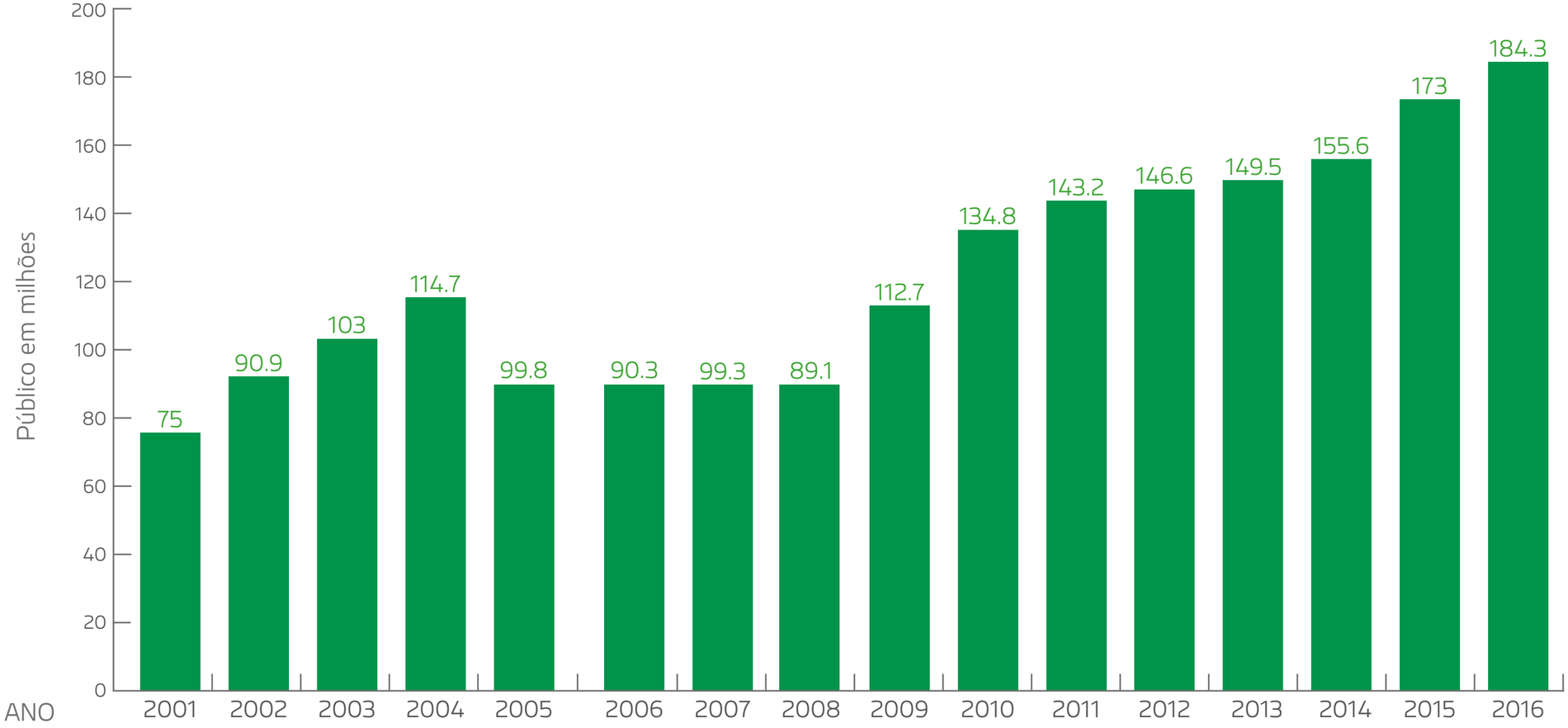
Toda essa evolução da estrutura dos serviços de cinema foi acompanhada por resultados crescentes nas bilheterias. Em 2016, registrou-se o oitavo ano consecutivo de crescimento real (em quantidade de bilhetes vendidos), com o Brasil na oitava posição no *ranking* dos países (era o 14º em 2008). Mantidas as condições de crescimento, até o fim da década o Brasil deve disputar o quinto lugar com França e Coreia do Sul. Esse crescimento, embora disseminado, tem alguns elementos de destaque, que devem ser mais bem acompanhados por meio do SCB (novo Sistema de Controle de Bilheteria). Em 2016, primeiro ano com o parque universalmente digitalizado, os pequenos cinemas com até três salas apresentaram crescimento de bilheteria mais significativo; neles, os filmes brasileiros melhoraram seu desempenho de forma expressiva. Cinemas localizados em zonas mais populares, com renda média-baixa, também obtiveram resultados melhores.

Número de salas de cinema (1971-2016)



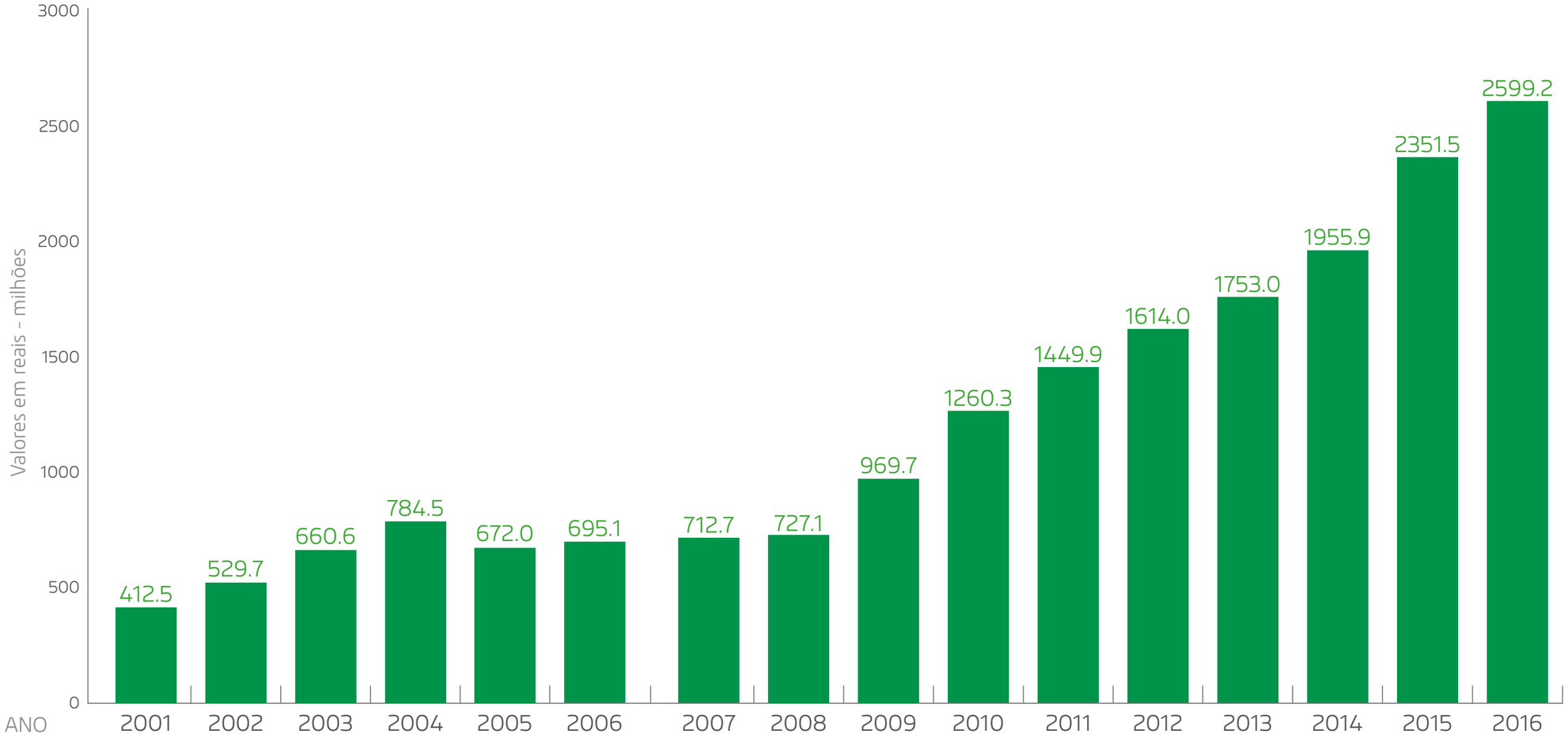
Fontes: Sistema de Registro – ANCINE, Sistema de Acompanhamento da Distribuição em Salas de Exibição (SADIS), IBGE, Filme B e outras fontes secundárias.
* Até 2005, dados Filme B. A partir de 2006, dados compilados pela ANCINE/SAM.

Público total em salas de cinema (2001-2016)



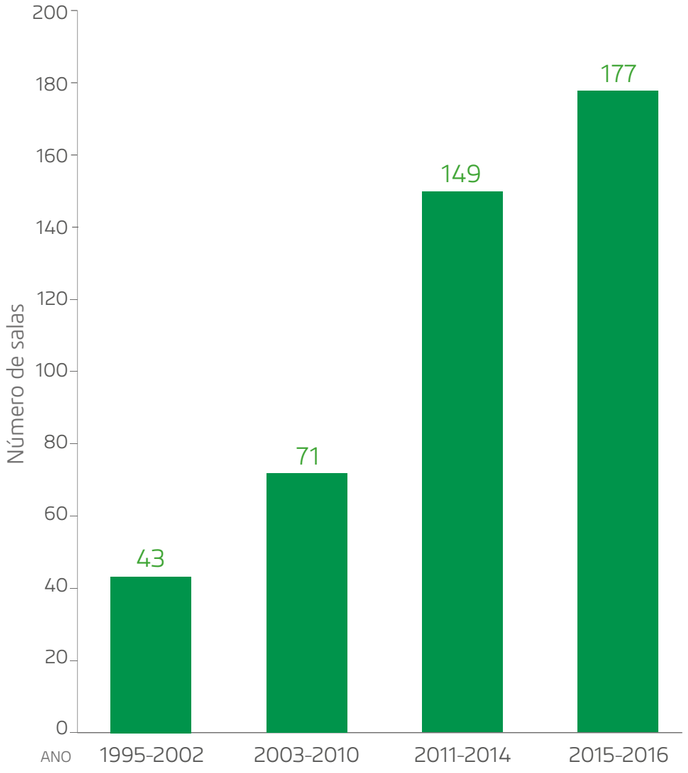
Fonte: Ancine

Renda total em salas de cinema (2001-2016)



Fonte: Ancine

Média de salas incorporadas ao circuito (abertas menos fechadas)



Fonte: Ancine

Cinema Perto de Você - projetos aprovados e inaugurados

	COMPLEXOS	SALAS
PROJETOS APROVADOS	47	284
PROJETOS INAUGURADOS	39	235

Obs: Até março de 2017

Fonte: SDE/Ancine

Televisão por assinatura

No campo da televisão por assinatura, houve também uma ação direta no sentido de identificar gargalos e desatar os nós que impediam o crescimento deste segmento do mercado.

A ANCINE observou o mercado de TV paga como eixo central no processo de convergência entre comunicações e telecomunicações, e atuou para desenhar as medidas necessárias que permitissem a expansão do serviço, a garantia da presença do conteúdo brasileiro e o fortalecimento das empresas nacionais. Para tanto, foi necessária a construção de consenso e um amplo processo de articulação e negociação que contou com a participação de diversos segmentos da sociedade, tendo como resultado a Lei 12.485, aprovada pelo Congresso Nacional em setembro de 2011. A ideia central que orientou a formulação de uma nova política para o setor, nesse caso, foi a de que um mercado de televisão potente e dinâmico não seria possível sem uma produção independente forte, e de que a existência de uma produção independente forte, por sua vez, não seria rentável sem um fortalecimento do mercado de TV.

A televisão por assinatura surgiu nos Estados Unidos nos anos 1940, com a proposta de levar sinais da televisão aberta para pequenas comunidades que não recebiam o sinal com qualidade. Ao longo do tempo, o serviço se expandiu e passou a oferecer uma multiplicidade de canais e conteúdos exclusivos, em troca de uma mensalidade. Esse formato se expandiu com força nos Estados Unidos e na Europa em meados dos anos 1980.

As primeiras experiências de TV por assinatura no Brasil foram realizadas ainda nos anos 1980, mas de forma muito tímida. Os grandes grupos de comunicação só começaram a investir no setor em 1991. Em 1995, foi promulgada a primeira regulamentação mais detalhada, a Lei 8.977, chamada Lei do Cabo.

Após um momento de crescimento inicial, a base de clientes da TV paga estacionou em cerca de 3,5 milhões de assinantes – valor quase insignificante para um país, na época, com 150 milhões de habitantes. Uma legislação que se tornou rapidamente obsoleta, a baixa concorrência entre os prestadores de serviço (que mantinha os preços altos) e a própria concentração de renda no Brasil estavam entre os fatores que impediam uma maior expansão do segmento.

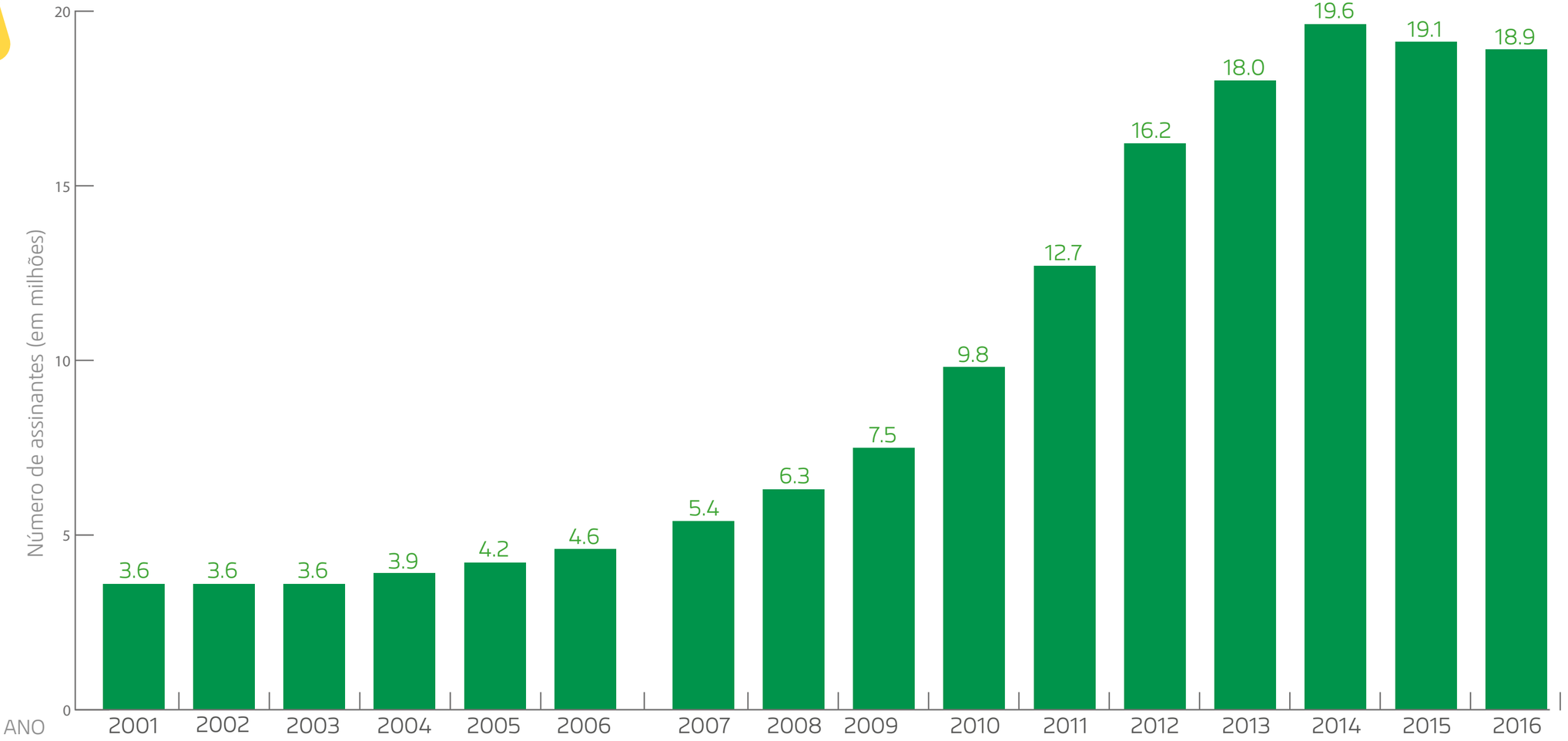
A garota da moto (2016)

A Lei 12.485 redefiniu completamente as bases de regulação do setor e abriu o mercado de TV por assinatura para as operadoras de telefonia (veja detalhes na seção Marcos Regulatórios). A legislação passou a permitir a oferta ao consumidor de serviços combinados, incluindo num mesmo pacote telefonia fixa, telefonia móvel, internet banda larga e TV por assinatura.

Essas duas medidas permitiram um barateamento dos serviços e, a partir daí o mercado ganhou novo impulso. A base de assinantes se expandiu visivelmente. Entre 2008 e 2015, mais do que triplicou, passando de 6,3 milhões para aproximadamente 19 milhões de assinantes. Os anos de 2010 a 2012, em particular, experimentaram altas taxas de crescimento, com média anual de aproximadamente 30% ao ano.

Mas não foi só. A mesma lei incluiu uma série de medidas para garantir a ampliação desse mercado, também, para o conteúdo independente brasileiro, como veremos a seguir.

Evolução da base de assinantes da TV paga



Fonte: Ancine

UMA POLÍTICA MULTIFOCAL

Um **segundo vetor** da nova política audiovisual está na busca de uma **visão multifocal**, procurando expandir seu campo de atuação para outros segmentos além da produção cinematográfica.

Os mecanismos criados para estimular a expansão do mercado de exibição de cinema e a abertura do mercado de TV por assinatura que acabamos de abordar já são claros reflexos dessa visão. Mas a própria Lei da TV Paga não se limitou a uma ação pontual para ampliar a base de assinantes – ela também apresentou uma série de medidas articuladas para que o mercado se abrisse à produção independente brasileira.

Apenas uma visão multifocal permitiria essa articulação: a ampliação da base de assinantes aumenta a fonte de receita não publicitária do setor e amplia o acesso do cidadão ao consumo de conteúdo audiovisual; a regulação da atividade cria uma demanda inédita para a produção independente, fortalece as produtoras, garante uma presença maior do conteúdo nacional e, consequentemente, um acesso mais amplo a esse conteúdo pelos cidadãos.

Nesse sentido, especificamente, a lei traz aquele que talvez seja o mais importante avanço em relação às tentativas que vinham sendo empreendidas desde a criação da ANCINE. Dada a centralidade da televisão na vida dos brasileiros, a inclusão da TV no campo regulatório do audiovisual sempre foi considerada um dos cernes da implantação de uma política audiovisual abrangente e mais eficiente no país.

Fundo Setorial do Audiovisual: uma nova filosofia de financiamento

Esse esforço de inclusão da TV ocorreu em vários momentos no processo de construção da nova política do audiovisual e teve seu primeiro avanço mais significativo alguns anos antes, com a aprovação, em dezembro de 2006, da Lei 11.437, que criou o Fundo Setorial do Audiovisual (mais detalhes na seção Marcos Regulatórios).

O principal objetivo da Lei 11.437 foi modernizar os mecanismos de financiamento do audiovisual brasileiro e, para que isso fosse possível, era preciso atuar sobre a fonte das receitas.

O texto da Medida Provisória da criação da ANCINE reestabelecia a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE como principal fonte para o financiamento do setor. No entanto, a arrecadação do tributo era direcionada para o Orçamento Geral da União e depois repassada para o custeio da agência, por via orçamentária. A nova lei criou o Fundo Setorial do Audiovisual – FSA e redirecionou a Condecine diretamente para o abastecimento desse fundo, definindo sua aplicação como exclusiva no desenvolvimento do setor audiovisual. É a mesma lógica seguida por outros países que regulamentam o setor, como França e Inglaterra: as receitas geradas pelo audiovisual são redistribuídas no sentido de equilibrar forças de mercado e garantir premissas básicas, como a presença de conteúdo nacional e a diversidade.

Se a Medida Provisória de criação da ANCINE instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE (que, como o próprio nome indica, tinha como foco a produção de cinema), a nova lei estabeleceu o Programa de Apoio do Desenvolvimento do Audiovisual – PRODAV, que, neste primeiro momento, destina-se ao financiamento de programas e séries de televisão.

Mas, possivelmente, a novidade mais importante trazida pelo FSA se encontra no seu modo de operação, que promove uma pequena revolução nas relações entre o Estado e os profissionais do setor audiovisual no Brasil. Até então, havia apenas duas formas de fomento: o aporte de recursos do orçamento, sempre reduzidos, em geral determinado por meio de editais, e os recursos das leis de incentivo – ambos sem estimular qualquer tipo de comprometimento com os resultados econômicos da obra.

O FSA amplia o leque das formas de distribuição de recursos, priorizando, dentre elas, o investimento. Na grande maioria de suas linhas de apoio, o Fundo faz seus aportes nos projetos selecionados como um de seus investidores, tendo participação nos resultados. Com um detalhe: os recursos aplicados pelo FSA são retornáveis, porém não exigíveis – ou seja, no caso de o projeto não dar o retorno esperado, o produtor não entra em dívida com o fundo. O que faz sentido numa atividade de alto risco como é o audiovisual. Segundo esse modelo, o Estado já não é mais o provedor

de recursos a fundo perdido, e o produtor é estimulado a se preocupar com o dimensionamento e o resultado de seus projetos.

Licenciamento: o mercado de direitos como coração do audiovisual

Ainda dentro de um esforço de se observar a complexidade do mercado e estimular mudanças de paradigma, a ANCINE chamou atenção para uma questão fundamental da indústria audiovisual que vinha recebendo pouca atenção: o licenciamento das obras. Não haveria como fortalecer as produtoras independentes se os modelos de contratos vigentes permanecessem como estavam, trazendo, em sua grande maioria, cláusulas que cediam os direitos de exploração da obra para a distribuidora ou programadora contratante por períodos de 70, às vezes 100 anos.

Os negócios que envolvem direitos protegidos relativos a conteúdos audiovisuais constituem um dos principais núcleos de interesse do setor audiovisual. Não seria mesmo exagero definir o próprio mercado de conteúdos audiovisuais como a organização dos agentes, do ambiente e das práticas do comércio das licenças e direitos que sustentam os serviços do setor.

Uma regulamentação detalhada relativa à questão do licenciamento foi publicada na Deliberação 95 de 8 de junho de 2010 do regulamento do PRODAV. Tendo sempre o horizonte de 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, a ANCINE disciplinou as condições para a negociação e transferência de direitos de propriedade intelectual sobre obras, formatos e projetos audiovisuais que utilizem recursos incentivados ou do orçamento público para o seu financiamento. Trata-se de um processo que segue demandando aperfeiçoamento e por isso consta da Agenda Regulatória da ANCINE para o biênio 2017/2018.

Na proteção à produção independente brasileira, a regulação do licenciamento tem como objetivo estabelecer condições contratuais básicas que garantam aos produtores independentes a prerrogativa sobre as decisões artísticas e sobre a estratégia de exploração comercial dos conteúdos audiovisuais, bem como preservar a ligação entre os direitos patrimoniais relativos ao domínio da

obra audiovisual, as estratégias de circulação e os resultados de sua exploração comercial.

O ponto central, aqui, é que a produtora independente deve possuir os direitos majoritários sobre a obra audiovisual, em conjunto com os autores, e, mais do que isso, precisa deter também o poder dirigente sobre essa mesma obra, isto é, a capacidade efetiva de usar, fruir e dispor da obra. O poder dirigente não será detido pela produtora se houver possibilidade de vetos ou constrangimentos dessas faculdades por terceiros (por exemplo, sobre a seleção da equipe e as condições comerciais gerais do projeto), ou se o empreendimento tiver esvaziadas suas possibilidades de licenciamento e de rentabilização.

Em relação ao equilíbrio das relações de negociação e à eficiência da circulação, os objetivos são estimular o risco e o investimento dos agentes privados nos projetos audiovisuais defendendo a transparência, segurança e precisão dos contratos e a isonomia entre os investidores, e apresentar uma base conceitual adequada à negociação e evolução dos contratos.

A Deliberação 95 contribuiu para a mudança de cultura no mercado audiovisual sobre os direitos das obras audiovisuais. A prática e as reflexões que ela motivou, constituiu mais tarde um pilar para a caracterização da condição de produção independente de uma obra audiovisual para efeitos de cumprimento das obrigações de carregamento de conteúdo brasileiro pelos canais de TV paga contido na Lei 12.485. Hoje, esse conceito está uniformizado para toda a política de financiamento a produção audiovisual, do Fundo Setorial do Audiovisual aos mecanismos de incentivo fiscal.

A ocupação do mercado pelo filme nacional: reconquistando o público

Dentro do campo cinematográfico, o Fundo Setorial passou a atuar mais diretamente no estímulo à distribuição de filmes brasileiros. Durante alguns anos, o Artigo 3º da Lei do Audiovisual era o único mecanismo destinado a este elo essencial no funcionamento da cadeia cinematográfica, responsável pelas estratégias e campanhas de lançamento, negociação com os exibidores e entrega das cópias às salas.

O Artigo 3º foi concebido para estimular as grandes distribuidoras estrangeiras presentes no país a coproduzir e lançar filmes nacionais, garantindo às empresas um abatimento de 3% no imposto sobre remessas para o exterior. A lei teve sua eficácia e garantiu alguns sucessos – o mais representativo deles a biografia musical "2 Filhos de Francisco", que foi lançada pela Sony Pictures e atraiu mais de cinco milhões de espectadores em 2005, tornando-se a maior bilheteria do ano, acima mesmo dos *blockbusters* estrangeiros. Mas havia limitações evidentes. Afinal, para as distribuidoras estrangeiras a prioridade seria sempre o produto estrangeiro, e o filme nacional se encaixaria nas brechas do circuito. Além disso, o Artigo 3º dificultava o posicionamento das distribuidoras brasileiras nas negociações pelos títulos com maior potencial de mercado, na medida em que criava uma situação privilegiada, graças ao modelo de isenção fiscal, para as grandes distribuidoras norte-americanas.

O Fundo Setorial estabeleceu duas novas linhas especificamente voltadas para o fortalecimento das companhias de distribuição brasileiras. A primeira, um apoio para aquisição de direitos de projetos, atuando justamente no sentido de equilibrar as condições de contratação de títulos com força mercadológica. A segunda, especificamente voltada para projetos de comercialização – o chamado P&A, isto é, *prints & advertising*, o plano que define o tamanho e a campanha de lançamento dos filmes. As duas linhas operam exclusivamente na forma de investimento.

No começo dos anos 2000, o total de filmes nacionais que conseguiam ser distribuídos comercialmente nos cinemas girava em torno de 30. A partir de 2008, esse número salta para 80. Em 2013, passa de 100, e em 2016, chega a 143.

No campo das grandes bilheterias, a atuação do FSA ajuda a consolidar um fenômeno que já vinha se desenhando: o ressurgimento de filmes brasileiros com grande capacidade de comunicação com o público. A comédia, um gênero de forte tradição, volta com força, e algumas delas chegam a atrair pequenas multidões aos cinemas – entre o fim 2016 e o começo de 2017, por exemplo, "Minha mãe é uma peça 2" alcançou a impressionante marca de nove milhões de ingressos. (Curiosamente, o sucesso das comédias locais não se restringe ao Brasil. Em vários países, diante da forte concorrência estrangeira e do processo de globalização do audiovisual, a comédia local é o gênero que mais costuma encontrar espaço e bons resultados junto às plateias locais). A partir do FSA, as distribuidoras independentes brasileiras tiveram condições de assumir o

lançamento da maior parte dos títulos brasileiros. Como consequência, sua participação na receita dos filmes nacionais, até então minoritária, cresce exponencialmente, passando de 36% em 2009 para 61% em 2010, e nada menos que 96% em 2016.

A lei da TV por assinatura e a nova guinada do FSA

A mesma perspectiva multifocal será responsável por uma guinada no Fundo Setorial a partir da aprovação da Lei da TV Paga, em 2012. Além de abrir o negócio da TV por assinatura às operadoras de telefonia, a nova lei reestrutura completamente a regulação da atividade.

A TV por assinatura atraiu para o mercado brasileiro uma grande quantidade de canais estrangeiros – a maioria deles, até aquele momento, apenas repetidores da programação produzida fora do país. Um levantamento de 2011 revelou que 80,5% da programação da TV paga eram ocupados por programas estrangeiros, que representavam nada menos que 92,6% do tempo de tela.

A nova lei estabeleceu algumas regras para garantir a presença de conteúdo nacional na programação da TV por assinatura: a primeira foi a chamada cota canal, determinando que canais de espaço qualificado nacionais e estrangeiros veiculassem determinada quantidade de obras audiovisuais nacionais de produção independente em horário nobre; o outro, a chamada cota pacote, que estabeleceu para cada pacote de TV por assinatura uma quantidade mínima de canais de espaço qualificado mantidos por programadoras brasileiras. Essas duas medidas praticamente criaram um novo e amplo mercado para as produtoras independentes brasileiras.

Todo um esforço foi empreendido para que a transição se desse de forma suave e em comum acordo com os segmentos do mercado. A implantação da obrigatoriedade de conteúdo nacional, por exemplo, foi feita gradualmente no decorrer de três anos, a partir da sanção da lei. A obrigação começou com 1h10 por semana em cada canal que exibisse predominantemente filmes, séries, documentários e animação, e foi aumentando progressivamente até chegar ao máximo de 3h30 por semana (o que corresponde a 2,08% das 168 horas de programação semanal de cada canal). Um detalhe absolutamente fundamental é que pelo menos metade desse conteúdo precisa ser realizado por produtoras brasileiras independentes. Hoje, a maioria dos canais exibe mais conteúdo nacional do que o mínimo exigido pela cota.

Em relação à obrigação de veiculação de canais brasileiros de espaço qualificado nos pacotes de TV por assinatura, a lei também determinou uma implementação progressiva: um em cada nove canais no primeiro ano; um em cada seis canais no segundo ano (a partir de setembro de 2012), e um em cada três canais a partir do terceiro ano (a partir de setembro de 2013).

Mesmo de forma progressiva, dar esse salto para o nível de exigência trazido pela lei seria algo inviável apenas com recursos privados. Até aquele momento, contudo, o FSA tinha um alcance relativamente limitado: os valores de arrecadação anual pelas duas modalidades de Condecine existentes somavam recursos entre R$ 30 milhões e R$ 45 milhões, um volume que jamais proporcionaria uma real propulsão do mercado.

Garantiu-se, então, que essa mesma lei criasse um mecanismo capaz de gerar recursos para financiar, pelo menos em parte, um volume de produção suficiente para alimentar a cota dos canais. Tal mecanismo foi a criação de uma terceira modalidade da Condecine, a Condecine Teles. 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. Algo, aliás, evidente no ambiente de convergência, em que filmes são consumidos em telas de computador, tablets e celulares, que já na época era uma realidade do setor.

A partir daí o FSA ganha uma nova dimensão: a arrecadação salta para cerca de R$ 700 milhões em 2012. Em 2016, se aproxima de R$ 1 bilhão. Com maior robustez, multiplicam-se as possibilidades de ação do FSA. Várias linhas foram criadas no sentido de fortalecer, capacitar e dar agilidade às produtoras para que elas pudessem suprir a nova demanda criada pela nova regulação.

Antes, era comum que as produtoras independentes trabalhassem um projeto por vez, em muitos casos levando anos para completar a captação e viabilizar um único filme de longa-metragem. A ampliação do mercado já vinha mudando esse processo, mas ainda muito lentamente. Era preciso, de forma mais urgente, que as produtoras trabalhassem com cartelas amplas e tocassem vários projetos simultaneamente, em diversas fases de realização.

Um dos principais entraves nesse sentido estava ligado ao desenvolvimento de roteiros e projetos. Parte da força da indústria audiovisual dos Estados Unidos – que nas últimas décadas, como sabemos, tem vivido uma explosão na produção e consumo de séries para a TV – reside, justamente, na capacidade de investimentos volumosos na etapa criativa, formando equipes que se dedicam exclusivamente a imaginar histórias e escrever roteiros.

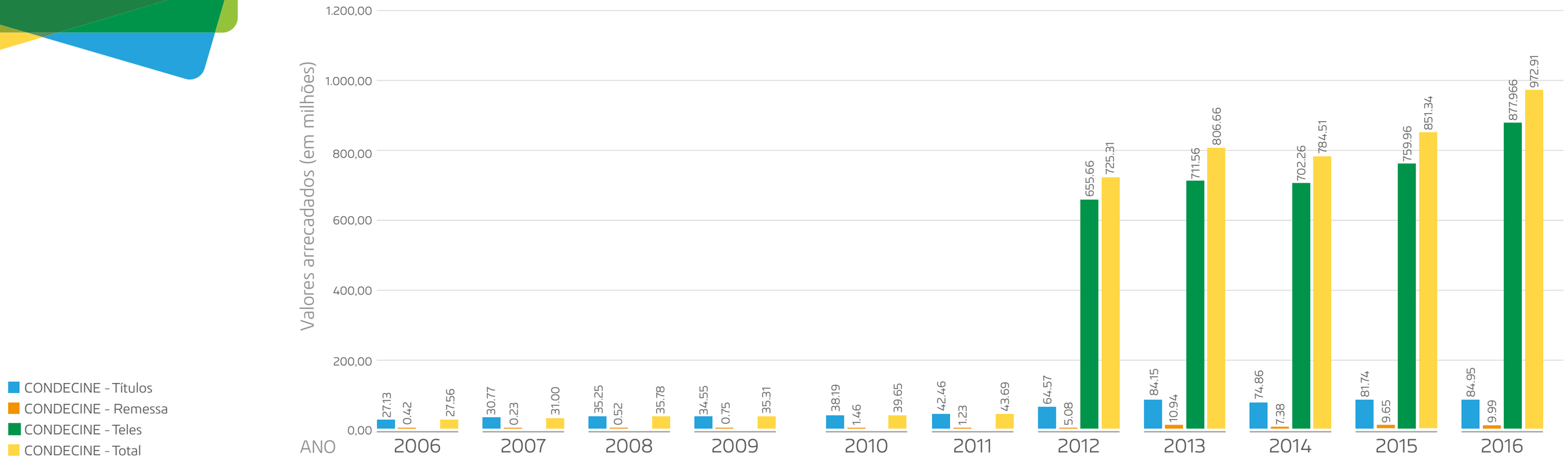
Nessa direção, entre as novas linhas que se tornaram possíveis com essa segunda fase do FSA destacam-se as de desenvolvimento de projetos, laboratórios de desenvolvimento e a de núcleos criativos. Os núcleos, em especial, se focaram especificamente na possibilidade da formatação de carteiras de projetos no interior das próprias produtoras, com formação de equipes específicas, sempre sob a orientação de um profissional experiente.

Nessa mesma ocasião também foi criada uma importante linha para a produção de conteúdo para TVs públicas, atendendo a uma demanda mapeada conjuntamente pela ANCINE, pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SaV/MinC), pela Associação Brasileira da Televisão Universitária (ABTU), pela Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM) e pela Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec).

Por fim, o FSA incorpora as antigas formas de suporte automático, cuja valorização também está entre os elementos fundamentais da nova política do audiovisual. Os antigos Prêmio Adicional de Renda e Prêmio de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro são renomeados para "Suporte Financeiro Automático" e "Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro".

O primeiro estabelece um prêmio em dinheiro calculado de forma automática a partir do desempenho de um projeto, levando em conta as práticas comerciais anteriores da produtora, da programadora e da distribuidora, medidas por meio de um sistema de pontuação. O segundo beneficia produtoras brasileiras de obras cinematográficas selecionadas para os principais festivais de cinema (internacionais e brasileiros), também tendo como base um sistema de pontuação de acordo com a importância e o alcance de cada festival. Em ambos os casos, os recursos precisam ser reinvestidos na produção de obras audiovisuais brasileiras independentes.

Evolução da Condecine



Obs 1: Concecine-Teles criada em 2012.
Obs 2: Valores já com desconto de DRU (Desvinculação de Receitas da União, mecanismo que permite ao Governo Federal usar livremente um percentual de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas).

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Dados extraídos em 24/05/2013 (2006 a 2012); 24/05/2014 (2013); 28/04/2015 (2014); 14/06/2016 (2015); e 02/02/2017 (2016).
Elaboração: Coordenação do Observatório do Cinema e do Audiovisual - COB/SAM/ANCINE.
Publicado em 10/02/2017.

Valores captados por mecanismo de incentivo (2006 a 2015)

Valores em milhões de reais

Mecanismos de Incentivo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Artigo 1º da Lei 8.685/93	56.6	40.6	38	31.4	28.5	24.6	22.8	27	14.8	10.3
Artigo 1º A da Lei 8.685/93	–	35.2	49	44.7	68.6	76.6	66.5	71.6	68.2	69.6
Artigo 3º da Lei 8.685/93	63.4	37.8	32.6	23.5	29.2	18.9	18.3	22	34.4	33
Artigo 3º A da Lei 8.685/93	–	–	–	2.5	29.1	25.8	15.7	31.5	66.8	91.4
Artigo 39 da MP 2228-1/01	5.3	21	16.9	11.8	13	20.6	19.6	27.9	60.1	39
Funcines - Art. 41 da MP 2228-1/01	3.4	1.9	8.1	1.8	9.7	6.5	1.5	3.3	3.5	13.7
Lei 8.313/91 (Lei Rouanet)	41.4	9.1	6.5	8.4	2.8	5.5	2.6	0.58	1.6	1.7
TOTAL	**170.2**	**145.9**	**151.4**	**124.3**	**181.3**	**178.7**	**147.3**	**184**	**249.8**	**259**

Fonte:
ANCINE (Superintendência de Fomento - SFO)
2006 e 2007: Sistema de Informações Gerenciais (SIG) - ANCINE em 09/05/2008.
2008: Sistema de Informações da ANCINE (SIA) em 15/02/2009.
2009: Sistema de Informações da ANCINE (SIA) em 05/03/2010.
2010 a 2014: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC) - ANCINE extraído em 24/03/2015 - Superintendência de Fomento (SFO).
2015: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC) extraído em 06/07/2016.

Elaboração:
Coordenação do Observatório do Cinema e do Audiovisual - COB/SAM.

Fundo Setorial do Audiovisual – Recursos disponibilizados

Valores em reais

AÇÃO	Recursos Disponibilizados por ação									Total Geral
	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Desenvolvimento de projetos	0	0	0	0	47.000.000	47.000.000	24.000.000	38.000.000	40.000.000	196.000.000
Produção de longas-metragens	25.000.000	61.762.606	59.000.000	112.589.686	120.000.000	120.343.745	95.000.000	214.205.720	180.000.000	987.901.757
Produção e programação de conteúdos	7.000.000	17.757.261	20.000.000	91.460.202	80.000.000	140.000.000	123.930.000	152.000.000	105.000.000	737.147.463
Distribuição de conteúdos	5.000.000	1.994.655	5.000.000	950.112	5.000.000	5.000.000	0	30.000.000	20.000.000	72.944.767
Jogos eletrônicos	0	0	0	0	0	0	0	10.000.000	10.000.000	20.000.000
Suporte automático	0	0	0	0	0	75.000.000	75.000.000	95.000.000	120.000.000	365.000.000
Desenvolvimento regional	0	0	0	0	0	79.000.000	85.145.000	93.200.000	130.000.000	387.345.000
Ações sob responsabilidade da Sav/Minc	0	0	0	0	0	29.000.000	31.100.000	5.071.000	10.500.000	75.671.000
Programa Cinema Perto de Você (***)	0	37.858.883	88.920.305	110.564.575	277.188.028	20.000.000	100.000.000	117.834.141	108.300.000	860.665.932
TOTAL	**37.000.000**	**119.373.405**	**172.920.305**	**315.564.575**	**529.188.028**	**515.343.745**	**534.175.000**	**755.310.861**	**723.800.000**	**3.702.675.919**

(*) Os recursos disponibilizados consideram eventuais remanejamentos e suplementações aprovadas pelo Comitê Gestor do FSA, conforme o ano em que ocorreu. (**) Na linha de desenvolvimento regional foram considerados os valores disponibilizados nas Chamadas Públicas lançadas para os Estados e capitais (01/2014, 01/2015 e 01/2016) e nas Resoluções do CGFSA para as unidades federativas de Rio de Janeiro e São Paulo (Resoluções 40/2014, 51/2015 e 80-E/2016). (***) No Programa Cinema Perto de Você foram considerados os valores empenhados em cada ano, além de recursos transferidos da FINEP para o BNDES em 2011. Fonte: Ancine.

Arrecadação da CONDECINE e execução do FSA

Valores em milhares de reais

	2012	2013	2014	2015	2016
Arrecadação CONDECINE (total)	**906.558**	**1.008.336**	**982.965**	**1.064.202**	**1.219.760**
CONDECINE -Teles	819.590	889.453	877.845	949.951	1.097.516
CONDECINE - Título	80.721	105.196	93.578	102.178	109.745
CONDECINE - Remessa	6.248	13.687	11.542	12.073	12.500
DRU CONDECINE (1)	181.312	201.667	196.593	212.840	246.931
CONDECINE (arrecadação menos DRU)	**725.246**	**806.669**	**786.372**	**851.362**	**972.829**
FSA - LOA (2)	819.525	868.098	1.036.668	996.657	838.202
Programado LOA - Fonte 130 (CONDECINE)	689.110	778.277	877.034	872.032	773.541
Outras fontes	130.415	89.821	159.634	124.625	64.661
Execução FSA Total	186.661*	609.236	495.229	653.004	744.601
Executado na Fonte 130 (CONDECINE)	170.358*	574.442	440.999	634.138	679.940
Outras fontes	16.303*	34.794	54.230	18.866	64.661
Executado FSA / Arrecadado CONDECINE menos DRU	23%	71%	56%	74%	70%

(1) Desvinculação de Receitas da União (DRU): mecanismo que permite ao Governo Federal usar livremente um percentual de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. (2) Lei Orçamentária Anual. * Considera restos a pagar cancelados. Fontes: SIAFI e SIOP.

Valores totais de investimento FSA, recursos incentivados, editais, programas e prêmios (2003 - 2015)

Valores em milhões de reais

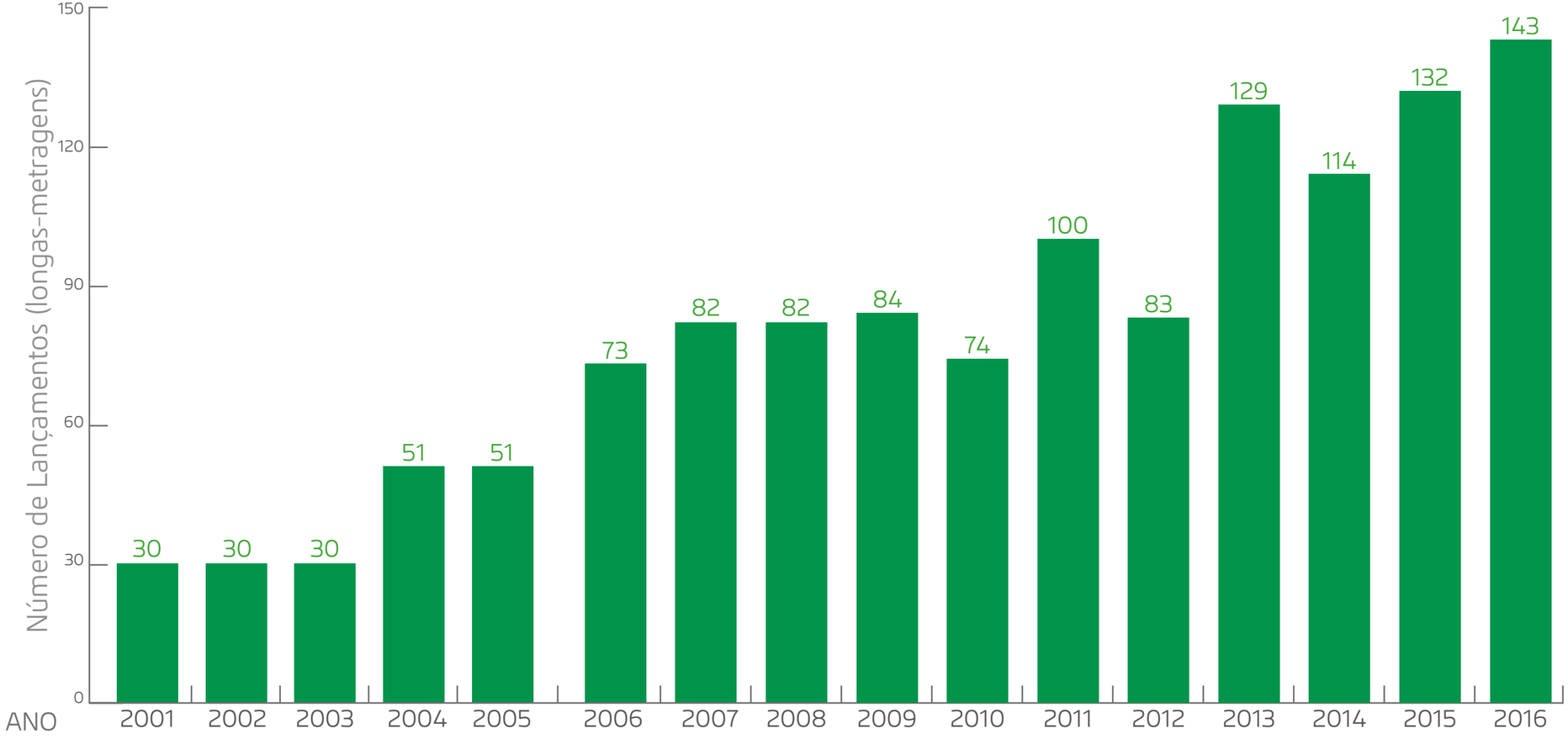
ANO	FSA (investimento)	Editais, Programas e Prêmios	Recursos Incentivados (captação)	TOTAL
2003	–	9.6	114.3	124
2004	–	10.6	159.8	170.4
2005	–	8.5	136.4	144.9
2006	–	10.9	170.2	181.1
2007	–	11.4	145.9	157.4
2008	–	12.2	151.4	163.6
2009	29.4	12.3	124.3	166.1
2010	84.6	14.5	181.3	280.5
2011	92.3	13.4	178.7	284.5
2012	20.6	10.2	147.3	178.1
2013	238.1	11.4	184	433.6
2014	422.28	.4	249.8	680.5
2015	441.1	12.3	259.1	712.5

Nota: Os valores de investimento FSA seguem o ano de publicação dos resultados em D.O.U. Recursos incentivados são os valores captados via Lei 8.313/91, Lei 8.685/93 e M.P. 2.228/01.
Fonte: ANCINE (Secretaria de Políticas de Financiamento - SEF/ Superintendência de Fomento - SFO / Superintendência de Desenvolvimento Econômico - SDE / Assessoria Internacional - AIN / Relatório de Gestão ANCINE).
Elaboração: Coordenação do Observatório do Cinema e do Audiovisual - COB/SAM.

Valores FSA projetos contratados por ano

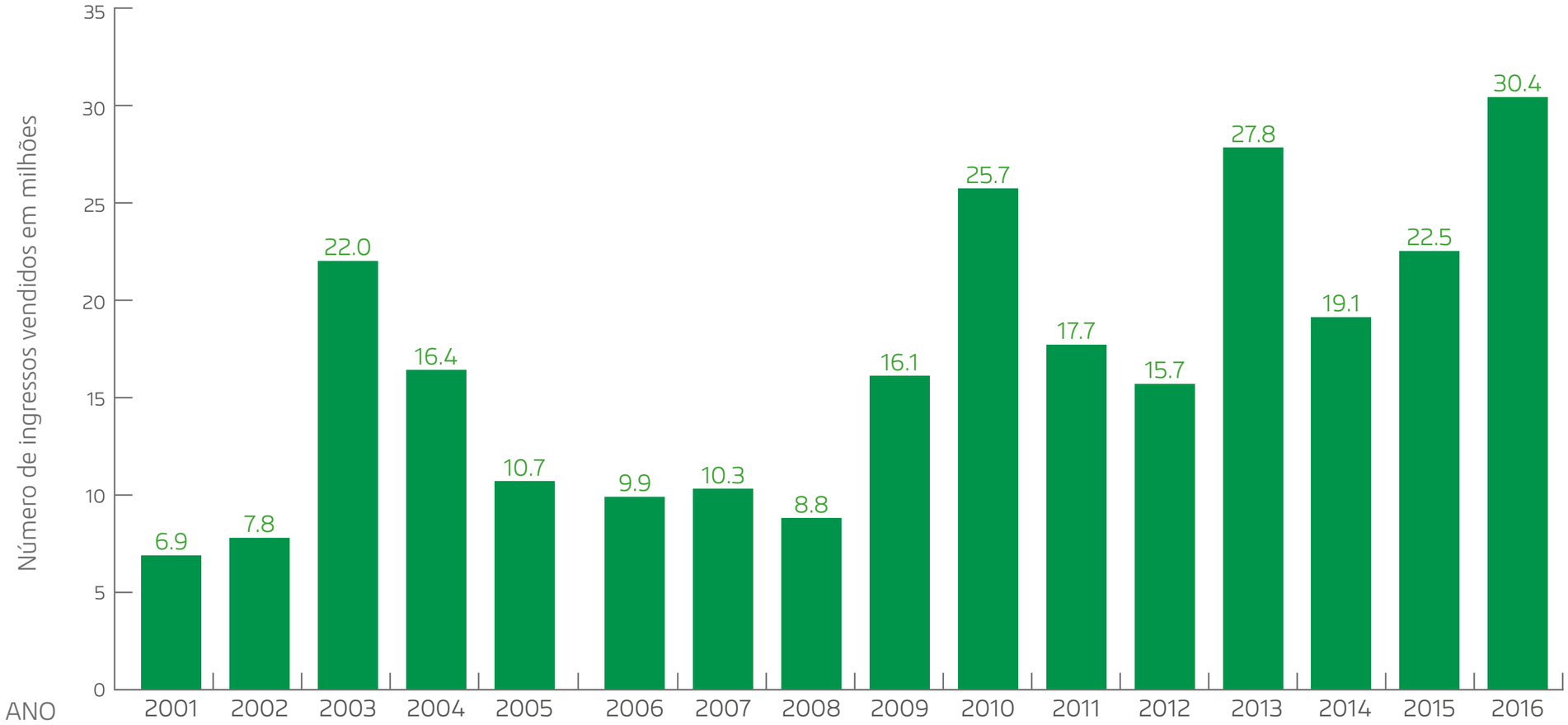
Ano Contratação	Nº Operações	Investimento (R$)
2009	5	6.261.740,00
2010	24	18.973.361,00
2011	55	49.239.810,00
2012	52	44.505.079,00
2013	88	85.834.398,00
2014	105	119.697.330,00
2015	400	267.095.901,00
2016	581	350.999.041,13
Total	1310	942.606.660,13

Quantidade de lançamentos nacionais no cinema (2001-2016)



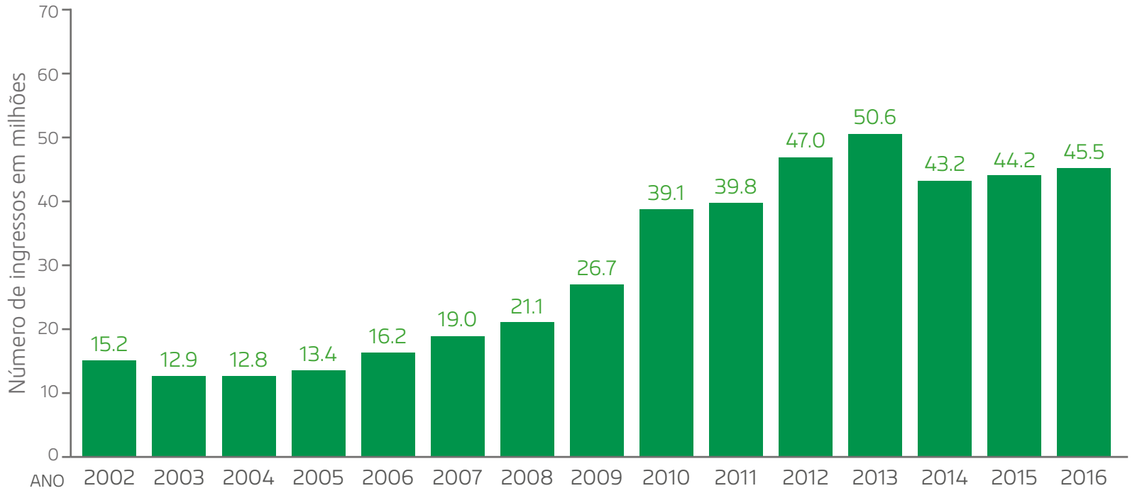
Fonte: Ancine

Público dos filmes brasileiros (2001-2016)



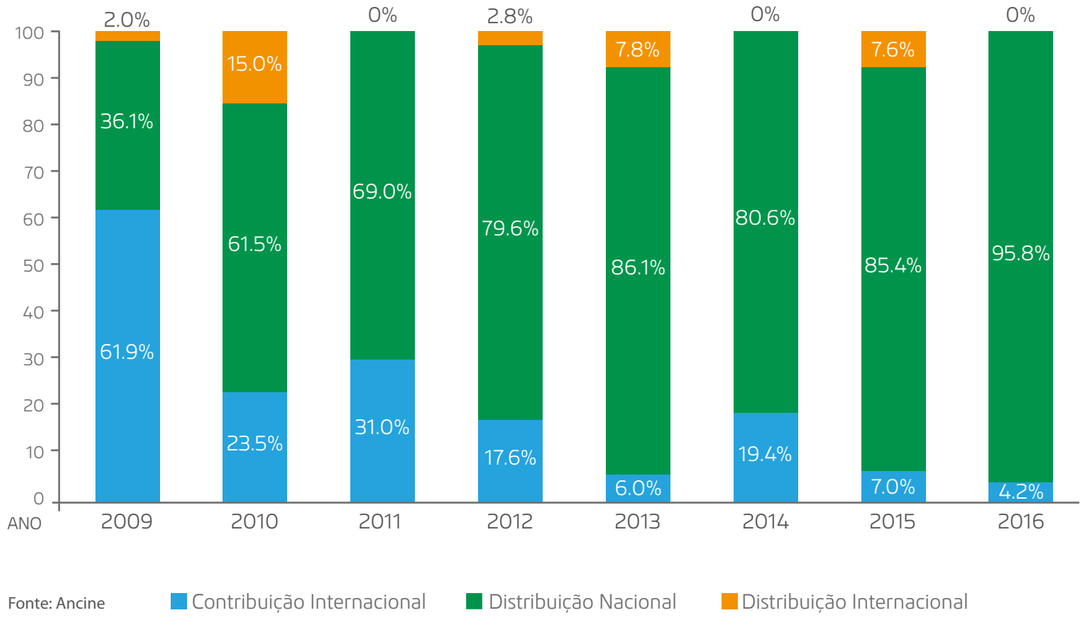
Fonte: Ancine

Ingressos vendidos por distribuidoras brasileiras (2002-2016)



Fonte: Ancine

Filmes nacionais – participação de renda por origem da distribuidora (2009-2016)



Fonte: Ancine

Inovação: força criativa e renovação de talentos

Outro exemplo da nova abrangência do FSA está na criação do Prodecine 5, uma linha de investimento em projetos de longa-metragem com proposta inovadora e de relevância artística, cuja primeira edição foi lançada em dezembro de 2013.

As sucessivas crises econômicas internacionais e a polarização do mercado afetaram radicalmente a viabilização de filmes de perfil mais ousado, com diferentes graus de experimentação de linguagem. No entanto, esse tipo de filme é fundamental não apenas para a renovação de talentos e forças criativas da indústria, mas também para tonificar a participação do Brasil nos mercados estrangeiros e alargar os caminhos de comunicação com o público no país. Existe um imenso espaço a ser explorado nos festivais internacionais e nos espaços destinados aos filmes de autor ao redor do mundo (seja no cinema, na televisão ou no *streaming*) – bem como, é claro, no próprio mercado interno. Já foram realizadas três edições do Prodecine 5, que contemplaram 38 projetos em diferentes estágios de realização. Para se ter uma ideia de seus resultados positivos, dos 17 longas-metragens contemplados na primeira edição, seis foram selecionados para festivais internacionais de peso:

- "Gabriel e a montanha", de Fellipe Barbosa: Semana da Crítica do Festival de Cannes, França, maio de 2017;

- "Pendular", de Julia Murat: Panorama do Festival de Berlim, Alemanha, fevereiro de 2017 (ganhador do prêmio da crítica internacional);

- "Mulher do pai", de Cristiane Oliveira: mostra Generation do Festival de Berlim, Alemanha, fevereiro de 2017;

- "Beduíno", de Júlio Bressane: festivais de Locarno, na Suíça, e Roterdã, na Holanda (considerados os dois mais prestigiados eventos destinados a filmes inovadores do mundo);

- "Fala comigo", de Felipe Sholl: melhor filme da Première Brasil do Festival do Rio 2016 e seleção oficial do Festival Internacional de Cinema Independente de Buenos Aires – BAFICI, Argentina, 2017.

Publicidade: proteção ao criador nacional

Por fim, dentro do espectro de uma ação multifocal, a ANCINE tomou algumas medidas no sentido de frear o acelerado processo de desnacionalização da produção publicitária brasileira, um setor que sempre teve imensa força tanto do ponto de vista criativo quanto do ponto de vista técnico, sendo responsável por grande reconhecimento internacional, geração de empregos e fundamental para a sustentabilidade de várias produtoras audiovisuais nacionais de porte.

O pacote de medidas da Lei 12.599 incluiu algumas especificamente voltadas para a publicidade, como o aumento da Condecine para as obras publicitárias estrangeiras e a ampliação da capacidade regulatória da ANCINE no setor, uma vez que a Agência ganhou o poder de aplicar medidas de retaliação cruzada em relação a benefícios fiscais estrangeiros nesse campo.

ATENÇÃO ÀS TRANSFORMAÇÕES DO MERCADO AUDIOVISUAL E DA SOCIEDADE NO BRASIL E NO MUNDO

O mercado de cinema e audiovisual é altamente internacionalizado e conectado aos movimentos econômicos e tecnológicos globais. Por conta dessa realidade, um **terceiro vetor** da nova política audiovisual parte da constatação de que é preciso estar permanentemente atento às transformações que ocorrem com velocidade no Brasil e no mundo, e que muitas vezes implicam mudanças de rumo no comportamento do consumidor.

A partir do momento em que o cinema se estabeleceu como forma de arte e entretenimento autônoma, no começo do século 20, as salas de cinema permaneceram como o local exclusivo

para a apreciação das imagens em movimento durante quase meio século. Com o surgimento da televisão e a expansão das redes difusoras de alcance nacional, em meados da década de 1950, o cinema perde seu monopólio. A partir daí, foram muitas as novidades tecnológicas que expandiram as formas de acesso aos filmes – a TV paga, o VHS e o DVD, e, mais recentemente, a tecnologia digital e a internet, que democratizaram os meios de produção e multiplicaram as possibilidades de se ter acesso a uma obra audiovisual.

Ao mesmo tempo em que gera novas possibilidades de fontes de receita e de exploração da obra, a expansão tecnológica cria novos desafios e obriga a mais antiga e tradicional janela audiovisual, o cinema, a se reinventar constantemente. Enquanto isso, as transformações no capitalismo e na economia global levam a uma grande concentração de forças em conglomerados e a uma competição cada vez mais difícil.

Hoje, várias pesquisas de tendências demonstram como é cada vez maior a multiplicidade da fruição de conteúdos audiovisuais em diversas telas, em simultaneidade. No Brasil, especialmente, se percebeu um gosto acentuado pela conectividade e pelas redes sociais. As mudanças são rápidas. Basta ver, por exemplo, o que aconteceu com os aparelhos de telefone celular, que passaram de veículos de comunicação móvel a processadores de informação portáteis que dão acesso a uma série de serviços, como por exemplo o envio de voz, textos, imagens e vídeos por meio de aplicativos e de redes sociais com custos baixos ou, às vezes, gratuitos.

Mais uma vez, a sinergia e a visão sistêmica precisam ser o norte orientador na elaboração das políticas públicas, com uma preocupação específica de se compreender as novas relações de consumo audiovisual e sua relação com outros setores da economia – particularmente a telefonia, a internet, a banda larga e os serviços de *streaming* (em plena fase de expansão). Cada vez mais, portanto, se confirma a necessidade de uma **regulação convergente**.

Um bom exemplo desse esforço está no processo de formulação da Lei da TV Paga. A partir de seu objetivo maior, que era alavancar o mercado da TV por assinatura no Brasil, foi preciso que, em primeiro lugar, se enfrentasse o desafio da questão regulatória. Um intenso debate em relação à obsolescência das regras até então estabelecidas para o funcionamento da TV paga, baseadas numa regulação por tecnologia (cabo, satélite etc.), começou ainda no ano de 2007. A nova lei

rompeu com essa lógica e instalou uma regulação por serviço prestado: aquilo que o cidadão recebe.

Nesse momento, as tendências apontam para uma nova onda de aquisições e fusões no mundo das comunicações e telecomunicações, que podem ter consequências diretas para o setor audiovisual. O crescimento da internet é uma realidade inexorável, e a banda larga está se tornando o principal canal de circulação de material audiovisual. Em pouco tempo é provável que passe a ser uma importante via (se não a principal) de escoamento também da produção da TV paga e da TV aberta. Já é uma exigência do cidadão brasileiro uma banda larga cada vez mais potente e disseminada – daí, por exemplo, a importância da neutralidade da rede, garantindo a isonomia na circulação de dados pela internet.

Com o processo de digitalização cada vez mais inserido na vida dos brasileiros, as redes sociais, o comércio eletrônico e o chamado "big data" (coleta massiva de informações por via digital) ganham importância cada vez maior e obrigam a uma urgente atualização do setor audiovisual, com mudanças estratégicas por parte dos agentes de distribuição e exibição.

A cada novidade tecnológica, a cada movimento do mercado, enfim, novos desafios que se impõem aos agentes reguladores do audiovisual.

INCLUSÃO DE TODO O TERRITÓRIO BRASILEIRO

O **quarto vetor** da nova política se encontra no permanente esforço de inclusão de todo o território brasileiro na economia audiovisual.

Por razões históricas, as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro se tornaram dois imensos centros urbanos e grandes polos econômicos do Brasil. A extrema concentração financeira nesse eixo gerou também uma concentração simbólica, com uma desproporção entre a produção audiovisual e suas possibilidades de difusão nacional em comparação à de outras cidades e estados – principalmente das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A partir de 2006, a regionalização será uma das prioridades na formulação de políticas da ANCINE, tomando corpo ainda mais expressivo a partir da elaboração do **Plano de Diretrizes e Metas**, aprovado pelo Conselho Superior de Cinema em agosto de 2012, e do lançamento do programa **Brasil de Todas as Telas**, com sua série de ações concebidas para concretizar as ideias lançadas pelo PDM.

A premissa básica é a de que a multiplicidade regional valoriza a diversidade e a inovação, gera oportunidades de emprego e renda, amplia o envolvimento dos poderes públicos estaduais, distrital e municipais e, assim, permite a constituição de uma verdadeira política audiovisual de caráter nacional.

Esse esforço representa, ainda, mais um elemento em direção à sinergia buscada pela **política multifocal**. O princípio da regionalização valerá para a produção, no sentido de democratizar e dar mais acesso a recursos para produtores e criadores de outras regiões além de Rio e São Paulo, e também para a oferta de serviços e meios de difusão, procurando ampliar os canais de acesso às obras audiovisuais em todo o território brasileiro. Assim, uma série de medidas focadas na regionalização são incluídas nos marcos regulatórios e nos programas de estímulo ao desenvolvimento do audiovisual e dos meios de exibição e difusão.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro – PRODAV, por exemplo, passou a incluir vários dispositivos visando a uma distribuição mais equânime de recursos. E em todos os editais do Programa Brasil de Todas as Telas, o regulamento prevê que ao menos 30% dos recursos sejam destinados para projetos de empresas sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e no mínimo 10% para produtoras da região Sul e dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Os programas de desenvolvimento de âmbito regional ou setorial são instrumentos fundamentais do PRODAV para o planejamento e a implementação de arranjos produtivos audiovisuais e foram pensados no sentido de incentivar uma maior participação dos poderes públicos estaduais e municipais no estímulo ao audiovisual local. O suporte financeiro do FSA aos PRODAVs regionais e setoriais é sempre feito preferencialmente por meio de participação em fundos constituídos em associação com parceiros públicos e/ou privados ou em operações combinadas com recursos dos

governos estaduais e/ou municipais. O módulo de desenvolvimento regional do PRODAV possui as seguintes categorias:

a) apoio financeiro a modelagem de programas regionais de desenvolvimento audiovisual (PRODAVs regionais), para um conjunto articulado de ações;

b) chamadas públicas para produção e distribuição audiovisual, financiadas em parceria com governos estaduais;

c) apoio financeiro à realização de laboratórios regionais de desenvolvimento de projetos;

d) apoio financeiro à formação de capacidades técnicas profissionais, em especial para a produção audiovisual;

e) chamadas públicas regionais para a produção de conteúdos independentes destinados às TVs do campo público (estatais, educativas, culturais, comunitárias e universitárias);

f) repasses para a implantação de salas municipais de cinema (projeto Cinema da Cidade, ação do programa Cinema Perto de Você).

O regulamento frisa que o planejamento financeiro dos programas regionais deverá priorizar a pactuação de investimentos conjuntos do FSA com os governos dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. O modelo garante que, para cada valor aportado pelos poderes regionais (seja ele estadual ou municipal), o FSA aportará duas vezes essa quantia no caso das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; uma vez e meia no caso da região Sul e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e uma vez no caso de São Paulo e Rio de Janeiro.

Exibição: capilaridade e acesso

Nos programas destinados à exibição cinematográfica, também foram incluídos importantes dispositivos para estimular a regionalização e uma maior capilaridade do circuito de salas de cinema no território brasileiro.

Na organização dos programas Cinema Perto de Você e Cinema da Cidade, os municípios brasileiros carentes de salas de cinema foram divididos em quatro grupos, de acordo com o tamanho da população residente e a disponibilidade de salas. Essa classificação passa a servir de parâmetro na definição da origem dos recursos e na composição dos instrumentos financeiros disponíveis em cada caso. Ela ajuda a determinar, ainda, a organização das prioridades de investimento e financiamento, bem como a avaliação dos projetos com participação do Fundo Setorial:

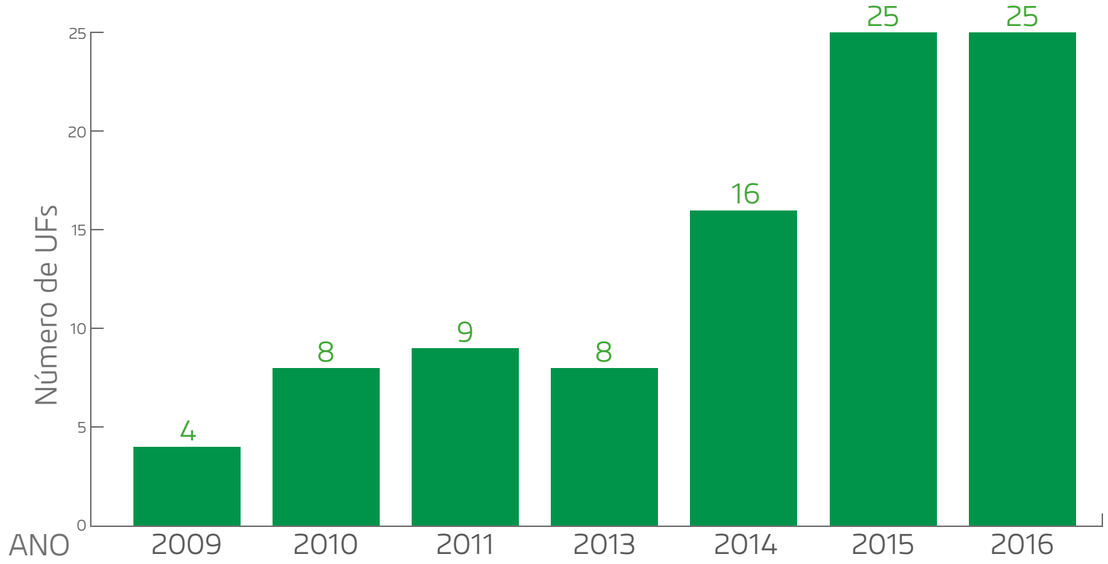
Grupo 1: Municípios com **mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes**.

Grupo 2: Cidades com mais de 100 mil habitantes que não possuem salas de cinema. Foco prioritário da política de expansão do parque exibidor.

Grupo 3: Cidades com mais de 100 mil habitantes e menos de 500 mil habitantes com salas de cinema.

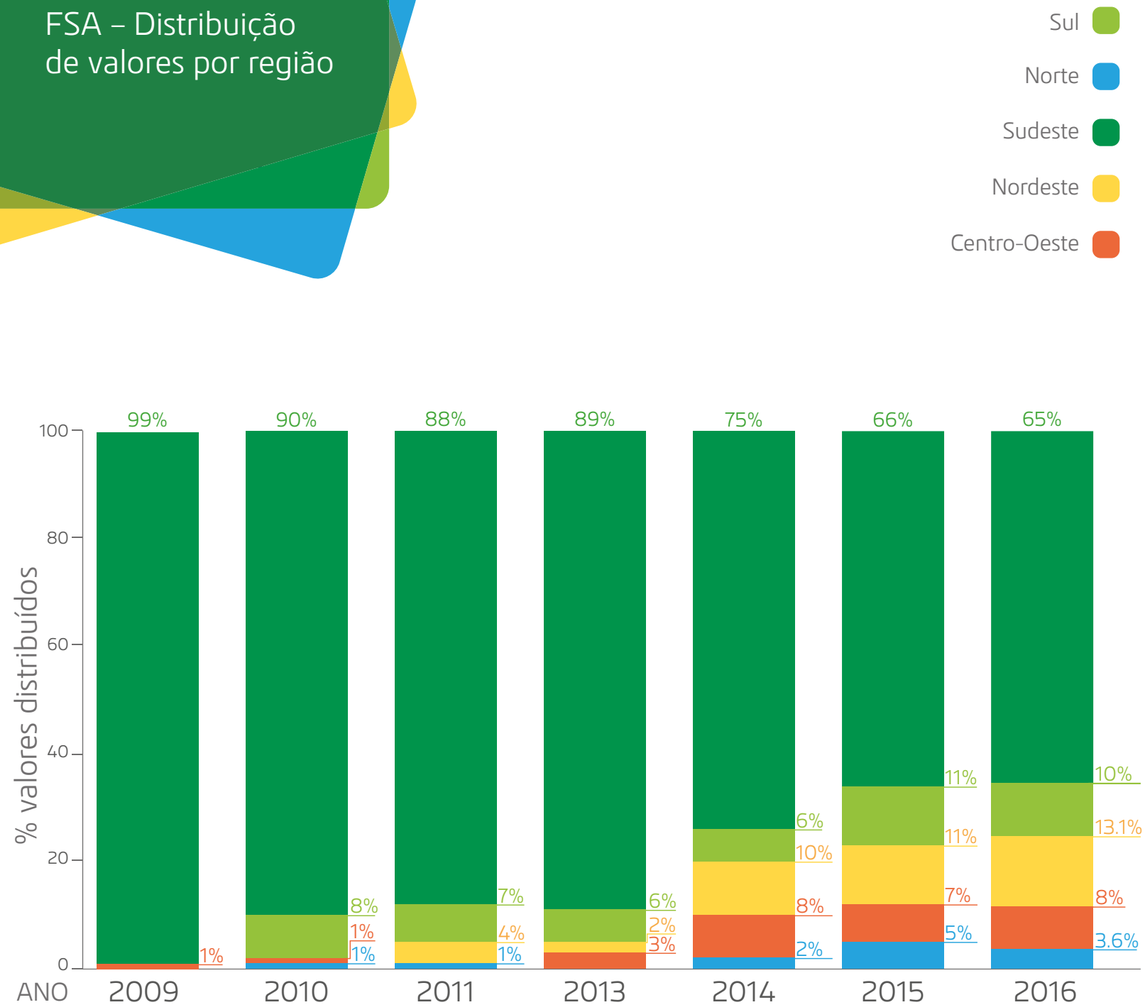
Grupo 4: Cidades com mais de 500 mil habitantes com salas de cinema. Nessas cidades, estão excluídas as zonas urbanas em que a renda média dos chefes de família é muito baixa ou muito alta. Ou seja: podem participar as zonas com predominância de classe C. Também foram excluídas as zonas com baixa densidade demográfica.

FSA – Número de unidades federativas contempladas por ano



Fonte: Ancine

FSA – Distribuição de valores por região



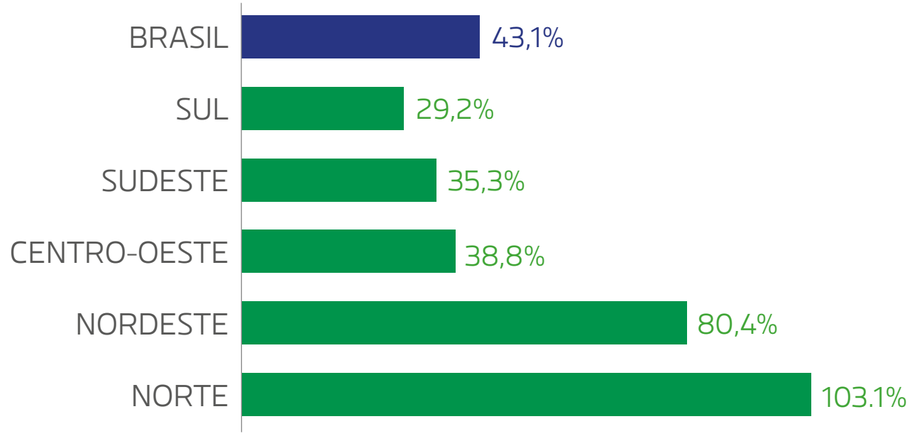
Fonte: Ancine

FSA – Arranjos regionais

	Parcerias		Recursos disponibilizados (R$)		
REGIÃO	**Unidades federativas**	**Entes participantes**	**FSA**	**Local**	**Total**
NORTE	7	9	9.170.000	4.585.000	13.755.000
NORDESTE	9	16	87.414.606	69.753.000	157.167.606
CENTRO OESTE	4	7	40.714.000	33.422.000	74.136.000
SUDESTE	4	6	53.260.626	52.070.626	105.331.252
SUL	3	5	10.335.000	8.090.000	18.425.000
Total	27	43	200.894.232	167.920.626	368.814.585

Fonte: Ancine

Expansão do circuito exibidor por região (2010-2016)



Fonte: Ancine

INTERNACIONALIZAÇÃO

Paralelamente às ações para se conectar a política brasileira ao próprio contexto do país, era preciso também realizar essa conexão no contexto mundial. O **quinto vetor** da nova política audiovisual é a inserção do mercado audiovisual brasileiro na economia internacional. A nova política em curso é marcada pelas portas abertas para a internacionalização e buscará uma atuação abrangente, que inclui:

- a abertura para empresas estrangeiras que prestam serviços no Brasil em todos os campos do setor audiovisual (desde que respeitem as regras de valorização de empresas brasileiras e valorização do conteúdo brasileiro);

- o estabelecimento de alianças prioritariamente voltadas para a integração do Mercosul e da América Latina, mas também com atenção aos países que compõem o chamado BRIC e à Europa (onde a defesa da diversidade cultural é de importância central);

- o estabelecimento de novos laços que possam abrir mercados e projetar a imagem do Brasil no exterior;

- o aperfeiçoamento dos acordos de coproduções já existentes e assinaturas de novos acordos;

- o apoio à participação do Brasil em festivais, mercados e eventos internacionais, como forma de ampliar as trocas profissionais e empresariais e dar projeção à nossa produção audiovisual.

No atual contexto global do cinema e do audiovisual, as coproduções ganharam imensa importância, por diversos motivos. Em vários países do mundo, não só no Brasil, o novo modelo hegemônico de exibição cinematográfica (o multiplex) e a explosão das formas de produção, consumo e apreciação dos filmes provocada pela revolução digital levaram a uma polarização radical do mercado: de um lado, poucos filmes de alto orçamento e grande investimento em marketing (os chamados *blockbusters* e *superblockbusters*); de outro, uma imensidão de filmes dos mais diversos perfis, em geral de baixo orçamento e de caráter mais autoral, que encontram dificuldade de circulação, visibilidade e exploração comercial.

Mulher do pai (2016)

Até não muito tempo atrás fundamental para o funcionamento da economia e a manutenção da diversidade criativa, o filme de médio porte sofreu um grande baque, agravado ainda mais com as sucessivas crises econômicas que levaram os grandes estúdios americanos e as produtoras de maior porte a privilegiar seus projetos de alto orçamento e/ou perfil mais comercial. A despeito disso, a ANCINE segue fazendo uma aposta em uma cinematografia plural, ancorada nas mais diversas vertentes, apostando em ampliação de espaço para todos os filmes brasileiros.

Para os filmes de perfil médio ou pequeno, as coproduções se tornaram uma importante forma de viabilização, com financiamentos compostos de vários "pequenos capitais" das mais diversas origens. Ao mesmo tempo, os acordos de coprodução também representam uma chance de aumentar a visibilidade do filme, na medida em que ampliam chances de seleção em importantes festivais internacionais e de distribuição em mercados estrangeiros, reforçando pela repercussão externa seus lançamentos no mercado interno.

Os acordos de coprodução necessitam de muita dedicação e, em geral, são de longa gestação, já que envolvem negociações nos campos da regulação de países diferentes e precisam ser aprovados pelos respectivos poderes legislativos antes de entrarem em vigor. Eles garantem que as coproduções oficiais sejam reconhecidas como obras nacionais pelos países que participam do acordo e, portanto, tenham acesso aos benefícios de cada país.

Hoje, o Brasil tem onze acordos de coprodução bilaterais firmados com Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Espanha, França, Índia, Itália, Portugal, Reino Unido e Venezuela, além de um acordo multilateral de coprodução cinematográfica de âmbito latino-americano, do qual participam Argentina, Brasil, Colômbia, Cuba, Espanha, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela, além de Costa Rica, Equador e Uruguai (estes por adesão). Está em fase adiantada de tramitação no Congresso Nacional a assinatura de um acordo de coprodução com Israel, e estão sendo negociados novos acordos com África do Sul, Bélgica e Nova Zelândia, além de uma importante ampliação do acordo já firmado com a França, que passará a considerar também coproduções para a televisão.

Para potencializar o desenvolvimento das coproduções foram estruturados uma serie de editais bilaterais de apoio a coprodução e o Brasil e comprometeu mais fortemente com o Fundo Ibermedia,

focado na América Latina, Espanha e Portugal. A ANCINE mantém editais de coprodução com a Argentina, Uruguai, Chile, Portugal e Itália. O FSA mantém ainda uma linha de investimento em coproduções minoritárias brasileiras com os países das diversas microrregiões da América Latina.

Outro pilar importante da nova política do audiovisual está no apoio à participação de filmes e profissionais brasileiros em festivais de cinema e em laboratórios de coprodução, workshops e mercados – não só como uma forma de ampliar a exposição e a circulação dos filmes, mas também de capacitar os profissionais brasileiros e permitir a criação de uma ampla rede mundial de contatos e parcerias.

Ao todo, a ANCINE contempla apoios a participação em 96 festivais e 35 laboratórios ou workshops, além do apoio à participação de produtores em eventos de mercado – entre eles: European Film Market (Festival de Berlim), Marché du Film (Festival de Cannes), Asian Film Market (Festival de Pusan, Coreia), MIPCOM (Cannes-TV), American Film Market (EUA), Ventana Sur (Argentina).

Para ampliar os canais de comunicação com os festivais de cinema e buscar uma maior democratização de acesso aos curadores, a ANCINE criou o programa Encontros com o Cinema Brasileiro, que teve sua primeira edição em 2013.

A formatação é simples: os responsáveis pela seleção de alguns dos mais importantes festivais de cinema do mundo são convidados a vir ao Brasil para assistirem a um conjunto de longas-metragens brasileiros. Qualquer produtor pode inscrever seus filmes e, a partir de um material básico (promo, trailer e sinopse), os curadores escolhem os títulos a que desejam assistir por inteiro. Além disso, também podem solicitar o envio de qualquer filme (mesmo entre os que não foram selecionados) para que possam ver mais tarde. Na impossibilidade de virem ao Brasil, esse processo também pode ser feito à distância.

A cada ano são realizadas entre três e cinco edições do Encontros, contemplando mais de dez eventos internacionais – ao todo já foram 21 edições. Estiveram por aqui nomes de peso da curadoria internacional como Christian Jeune (Festival de Cannes), Charles Tesson (Semana da Crítica do Festival de Cannes), Alberto Barbera (Festival de Veneza), Diana Sanchez (Festival de Toronto), Gerwin Tamsma (Festival de Roterdã) e Javier Porta Fouz (Festival de Cinema Independente de Buenos Aires – BAFICI).

Até agora, 35 filmes que participaram do programa foram selecionados para festivais internacionais de peso, entre eles "Boi neon", de Gabriel Mascaro, e "Mate-me por favor", de Anita Rocha da Silveira (Mostra Horizonte do Festival de Veneza de 2015), "Castanha", de Davi Pretto (mostra Fórum do Festival de Berlim), "Casa grande", de Fellipe Barbosa (competição do Festival de Roterdã).

CACI: Ibero América em foco

Para completar o fortalecimento da ação brasileira no fortalecimento do contexto internacional, há ainda uma importante participação do país na Conferência das Autoridades Cinematográficas de Ibero América – CACI, que teve como secretário executivo, entre 2011 e 2017, o diretor presidente da ANCINE, Manoel Rangel.

A CACI é um organismo multilateral criado na assinatura do Convênio de Integração Cinematográfica Ibero-americana realizado em 1989, em Caracas, na Venezuela. Seu principal objetivo é o desenvolvimento da cinematografia dentro do espaço audiovisual dos países ibero-americanos e a integração por meio de uma participação equitativa desses países na atividade cinematográfica regional.

Entre os programas mantidos pela entidade estão o Programa Ibermedia, o Ibermedia TV, o DocTV LatinoAmérica e o Observatório Ibero-Americano do Audiovisual. Entre os projetos em andamento está a Pantalla CACI, um sistema de vídeo sob demanda para disponibilizar filmes ibero-americanos.

Cinema brasileiro no exterior

Encontros com o Cinema Brasileiro

Edições	Número de inscritos	Número de filmes selecionados para visionamento
1ª / 01	nd	nd
1ª / 02	71	10
2ª	54	11
3ª	64	13
4ª	50	22
5ª	66	20
6ª	67	12
7ª	47	12
8ª	92	21
9ª / 01	55	19
9ª / 02		
10ª / 01	96	34
10ª / 02		
11ª / 01	87	35
11ª / 02		
12ª	54	12
13ª	66	16
14ª / 01	90	18
14ª / 02		
15ª	55	15
16ª	34	19
17ª	48	7
18ª	57	12
19ª	68	19
20ª	55	12
21ª	102	19
Totais	**1378**	**378**

Fonte: ANCINE (Assessoria Internacional).

Filmes brasileiros selecionados a partir do programa Encontros*

Ano	Filme	Festival
2014	*Castanha*	Festival de Berlim (fórum), BAFICI
	Ventos de agosto	Festival Locarno
	Casa Grande	Festival Roterdã
	Obra	Festival de Roma, Festival de Havana
	Quando eu era vivo	Festival de Roma
	Ato, atalho e vento	Festival Internacional de Documentários de Amisterdã
	Sangue Azul	Festival de Havana
	Permanência	
	Trago comigo	
	Real Beleza	
	Entreturnos	
	Deserto Azul	
	A misteriosa morte de pérola	
2015	*Brasil S.A.*	Festival de Berlim (Fórum)
	Beira-mar	
	Bol neon	Festival de Veneza (Horizonte), Festival de Toronto
	Mate-me por favor	Festival ded Veneza (Horizonte)
	Prometo um dia deixar essa cidade	Festival de Roterdã, BAFICI
	Jonas e o circo sem lona	Festival Internacional de Documentários de Amsterdã
	A longa em espera	CPH:DOX
	A floresta que se move	Festival de Havana
	Maresia	
	Oração do amor selvagem	
	Para minha amada morta	
2016	*Animal Político*	Festival de Roterdã
	A cidade onde envelheço	
2017	*Arábia*	Festival de Roterdã
	Corpo eletrico	
	Não devore meu coração	

Fonte: ANCINE (Acessoria Internacional)

* (após participação no Encontros com o Cinema Brasileiro)

FORTALECIMENTO DO AUDIOVISUAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA PRODUÇÃO E DA DIFUSÃO DO CONTEÚDO BRASILEIRO

Por fim, o **sexto vetor** da nova política audiovisual é, na verdade, um princípio. O audiovisual reúne valores econômicos e simbólicos fundamentais na construção das identidades e imagens de uma nação. Com o acelerado processo de globalização e convergência tecnológica, o setor viu ampliadas de forma significativa sua importância econômica e também simbólica. A garantia do desenvolvimento audiovisual tanto em seu potencial mercadológico quanto na sua pluralidade e riqueza criativa precisa ser uma prioridade do país.

A nova política audiovisual, portanto, está a serviço do desenvolvimento do Brasil e da inserção internacional do país em um contexto mundial, onde o audiovisual ganha cada vez mais importância. Ela toma como prioridade absoluta o fortalecimento da produção independente, o fortalecimento das empresas brasileiras, o estímulo à diversidade e à pluralidade da produção, e a democratização das possibilidades de acesso ao conteúdo brasileiro.

O processo de construção dessa política está sujeito uma infinidade de variantes e vai se montando de forma complexa. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE, por exemplo, não teve a efetividade esperada até a Lei 11.437 e a criação do FSA, que criou também o PRODAV. Mesmo um dispositivo de uma legislação mais antiga que a ANCINE, o Artigo 3º da Lei do Audiovisual, só ganhou corpo de fato quando a Medida Provisória de criação da ANCINE reestabeleceu a Condecine e a regulação do artigo 39. E os FUNCINES, também criados pela MP da ANCINE, praticamente não se efetivaram até a aprovação da Lei 11.437 e os investimentos do BNDES.

A Lei 12.485 teve um efeito muito mais amplo do que uma simples regulação ou estímulo – ela efetivamente criou todo um novo mercado de TV paga no Brasil para os produtores independentes, a partir de uma observação da obsolescência do antigo modelo de desenvolvimento da televisão em face do que era chamado convergência digital e da ampliação da demanda.

A Lei da TV paga estabeleceu toda uma nova dinâmica a partir da abertura do mercado às teles, ampliando os serviços e a concorrência, criando um arcabouço jurídico moderno e aberto. Gerou, ainda, uma demanda inédita por conteúdos brasileiros, em especial os independentes, por meio da criação das cotas de conteúdo nacional, induzindo parcerias entre TV e produtoras e multiplicando as oportunidades de trabalho no setor, ampliando o financiamento da produção com a criação da Condecine Teles, determinando à agencia a reunião de informações o monitoramento da programação e do empacotamento e, por fim, colocando a ANCINE no centro da regulação e do financiamento do mercado audiovisual.

Todos esses elementos se tornam realidade a partir do pensamento de uma política pública, efetivamente. No financiamento, por exemplo, há uma mudança de eixo fundamental. Até 2003, praticamente todo apoio público ao audiovisual era baseado em incentivos fiscais e tinha o longa-metragem como motivo básico (com um pequeno movimento, pouco significativo à época, em direção à televisão). Era uma política que atrelava o financiamento das obras audiovisuais, por patrocínio ou investimento, ao marketing institucional de empresas não audiovisuais, que na maior parte das vezes não tinham qualquer interesse real no setor. Sem que se eliminasse os instrumentos de incentivo fiscal, o que se propôs foi uma mudança de orientação, a partir da constatação de que a política anterior não dispunha de instrumentos ou recursos para atuar em gargalos estruturais ou dar escala aos projetos.

Na nova política audiovisual, a ideia de expansão do mercado e de serviços para todos os cidadãos brasileiros e para toda a extensão do país se torna um norte fundamental. No campo do financiamento, os incentivos e investimentos se voltam para as empresas audiovisuais (produtoras, distribuidoras e TVs), agentes que estão realmente interessados no setor, fugindo da lógica do mecenato. A avaliação da evolução e necessidades do mercado audiovisual norteiam e estão diretamente ligadas ao planejamento do FSA e das regras de incentivo – e não o contrário.

Nesse sentido, um ponto fundamental da nova política audiovisual foi a elaboração do **Plano de Diretrizes e Metas** e, em seguida, o programa **Brasil de Todas as Telas** – como veremos a seguir.

Loucas pra casar (2015)

CAPÍTULO 2

Plano de Diretrizes e Metas

Um dos passos mais importantes na organização e formação de um consenso em torno da nova política do audiovisual foi a elaboração do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, aprovado pelo Conselho Superior do Cinema em 2012, após um ano de intensos debates.

O PDM foi elaborado como um mapa de orientação para a ANCINE e os agentes do mercado, cujo desenho aponta caminhos e metas para o desenvolvimento do setor nos próximos anos, segundo uma lógica de macroplanejamento que envolve todos os segmentos do setor audiovisual e inclui aspectos regulatórios, de desenvolvimento e organização dos agentes públicos e privados. Ele partiu da experiência acumulada pela ANCINE nos anos anteriores, da execução da nova política audiovisual já em estado avançado de implementação à época e da análise aprofundada do cenário nacional e internacional em relação ao país e ao setor audiovisual.

A meta principal estabelecida pelo PDM foi tornar o Brasil o quinto mercado audiovisual do mundo em produção e conteúdo para cinema, televisão e novas mídias até o ano de 2020. Também foram estabelecidas metras parametrizadas para o meio (2015) e o fim do período (2020)

O PDM é o maior esforço de planejamento de médio/longo prazo pactuado junto à sociedade que o setor audiovisual brasileiro já promoveu. Sua formulação contou com a participação intensa do Conselho Superior de Cinema, que existe justamente para formular as linhas mestras da política nacional do audiovisual – ou seja, quais lacunas precisam ser supridas, que tipo de atividade precisa ser estimulada, que tipo de atividade precisa ser regulada, que tipos de regras precisam existir e assim por diante.

Para uma empreitada como essa, além dos aspectos estratégicos anotados no texto em si, é preciso agregar o fortalecimento e organização dos responsáveis pela sua difusão, estabelecer uma ritualização dos processos e um sistema de acompanhamento e correção.

Entendendo o audiovisual como uma atividade fundamental para o desenvolvimento econômico e cultural do país e como ferramenta de inclusão social e de afirmação da identidade nacional, a diretriz geral do PDM é assim enunciada: "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".

O PDM consagrou e organizou desafios que a ANCINE e o Ministério da Cultura perseguem há muito: expandir o mercado interno e desconcentrá-lo; universalizar o acesso da população aos serviços de comunicação audiovisual; transformar o Brasil em um forte centro produtor e programador de conteúdo.

Neste percurso, a política audiovisual foi moldada como política de Estado. Até o surgimento da ANCINE, pode-se dizer que não existia uma política pública de cinema e audiovisual no país, desde que foram extintos em 1990 os órgãos dedicados ao cinema. O Estado brasileiro tinha uma atuação meramente de estímulo à produção de filmes baseada em recursos de incentivo fiscal. Essa atuação tornou-se bem mais complexa.

Nesta nova visão a respeito da política para o setor e seu entendimento mais amplo incorporados ao PDM, a ANCINE passou a abarcar também a televisão e outros espaços de veiculação, estimulou a parceria entre as televisões públicas e privadas e a produção independente, fomentou a expansão das salas de cinema, o fortalecimento das distribuidoras brasileiras independentes e introduziu a gestão sobre a propriedade intelectual como questão central. Ao lado disso, buscou fortalecer a produção de conteúdos brasileiros e a mais ampla incorporação da sociedade no acesso aos serviços audiovisuais.

A partir dessas premissas, o PDM definiu onze diretrizes básicas:

(1) ampliar e diversificar a oferta de serviços de exibição e facilitar o acesso da população ao cinema;

(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 nestes segmentos de mercado;

(3) fortalecer as empresas distribuidoras brasileiras e a distribuição de filmes brasileiros;

(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;

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

(6) construir um ambiente regulatório caracterizado pela garantia da liberdade de expressão, a defesa da competição, a proteção às minorias, aos consumidores e aos 98 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;

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

Peixonauta (2009)

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

(9) promover a preservação, difusão, reconhecimento e cultura crítica do audiovisual brasileiro;

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

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

Em relação aos agentes responsáveis pelo acompanhamento e evolução do PDM, é importante frisar que, nos últimos anos, a ANCINE assumiu o papel central de convergência das iniciativas de inteligência, desenvolvimento e regulação do mercado de conteúdo. Essa evolução recebeu o impulso e apoio do Congresso Nacional, em especial nas definições do marco regulatório da TV por assinatura, bem como reconhecimento dos agentes econômicos do setor.

O Conselho Superior de Cinema, por sua vez, produziu referências e atualizações importantes das diretivas do Plano de Diretrizes e Metas, com destaque especial para as do segmento de vídeo sob demanda, que ainda era matéria incipiente na ocasião das formulações iniciais do PDM.

Mas a ANCINE e o Conselho Superior de Cinema, evidentemente, não esgotam as necessidades multifacetadas de organização mencionadas pelo PDM. Um exemplo simples: o Plano indica movimentos do audiovisual em relação às políticas educacionais que exigem protagonismo e envolvimento de outros atores públicos e privados.

O processo de acompanhamento do PDM merece atenção em dois sentidos diferentes. Em primeiro lugar, no enfrentamento da reconhecida fragilidade dos dados disponíveis em relação a alguns dos segmentos desse mercado. Desta forma, a identificação ou elaboração das bases de dados, a construção de rotinas de alimentação, o tratamento e uniformização dos dados, a aferição e modelagem dos indicadores podem constituir tarefas complexas em face dos obstáculos. Em segundo lugar, porque, no PDM, a própria modelagem dos indicadores não é tarefa acabada. Em

alguns casos, a ponderação entre validade, confiabilidade e sensibilidade pode levar a ajustes importantes em metodologias no decorrer do período planejado, para que as diretrizes e estratégias anotadas no plano sejam mais bem trabalhadas.

Nesse processo, alguns dos movimentos mais importantes em gestão da informação ainda estão para entregar resultados, a partir da consolidação de dois sistemas de dados coordenados pela ANCINE: o Sistema de Controle de Bilheteria, relativo às informações primárias dos cinemas, e o Monitoramento da Programação do Serviço de Comunicação de Acesso Condicionado, referente à TV por assinatura.

O volume, complexidade e refinamento dos dados a serem mobilizados por esses sistemas mudarão substancialmente as possibilidades de observação do mercado de conteúdos nesses segmentos, com destaque para o comportamento dos espectadores e dos provedores de conteúdo.

Em relação à avaliação e prospecção dos cenários trazidos pelo PDM, há algumas notas gerais importantes. O setor audiovisual vem crescendo, sucessivamente, em valores bem superiores aos da economia como um todo. Isso valeu, inclusive, para os anos em que a economia brasileira apresentou altas significativas. Entre 2008 e 2013, o valor adicionado do setor audiovisual só não superou o da economia como um todo em 2010, sendo que, em 2012 e 2013, apresentou percentuais excepcionais de 15,9% e 13,2% respectivamente, contra 2,3% e 0,5% do total geral.

Mas, ao contrário do preconizado pelo PDM, a economia brasileira enfrenta a partir de 2015 anos de recessão, com forte recidiva do desemprego, redução da renda familiar e aumento da desigualdade. As expectativas de retomada da atividade econômica ainda não estão claras, assim como as condições políticas necessárias para a normalização de investimentos e consumo. No entanto, o setor audiovisual continuou em alta.

Diante deste quadro, a situação de crescimento das bilheterias de cinema, licenciamento de conteúdos para TV e assinaturas e transações em vídeo sob demanda contrasta vivamente com as quedas verificadas na maioria dos setores econômicos. No audiovisual, em alguns casos, a evolução se dá, inclusive, a taxas superiores ao período anterior.

Esta situação representa um desafio de avaliação para os profissionais e instituições do audiovisual. Na TV por assinatura, o licenciamento de séries e filmes brasileiros foi preservado da recessão por conta da manutenção dos investimentos públicos feitos pelo Fundo Setorial do Audiovisual e pelas obrigações regulatórias fixadas na Lei 12.485, de 2011. No caso do vídeo sob demanda, o caminho para a resposta à questão começa com a própria expansão do serviço, que gradativamente ocupa espaços do vídeo doméstico e concorre com a televisão. Em qualquer dos segmentos, fenômenos como a fruição audiovisual em múltiplos dispositivos e a ampliação da função social do audiovisual e da comunicação pessoal compõem um pano de fundo para a multiplicação dos negócios e trocas simbólicas, em especial no ambiente da internet.

De modo geral, porém, nenhum desses apontamentos explica inteiramente o nível de crescimento do cinema no Brasil em meio à crise. Mesmo as carteiras de filmes internacionais, que têm apresentado forte apelo e potencial comercial nos últimos anos e certamente muito contribuíram para os resultados, são insuficientes como razão de crescimento, haja vista o comportamento das bilheterias do cinema em outros países, com desempenhos negativos e positivos em geral alternados e não tão expressivos como no caso brasileiro.

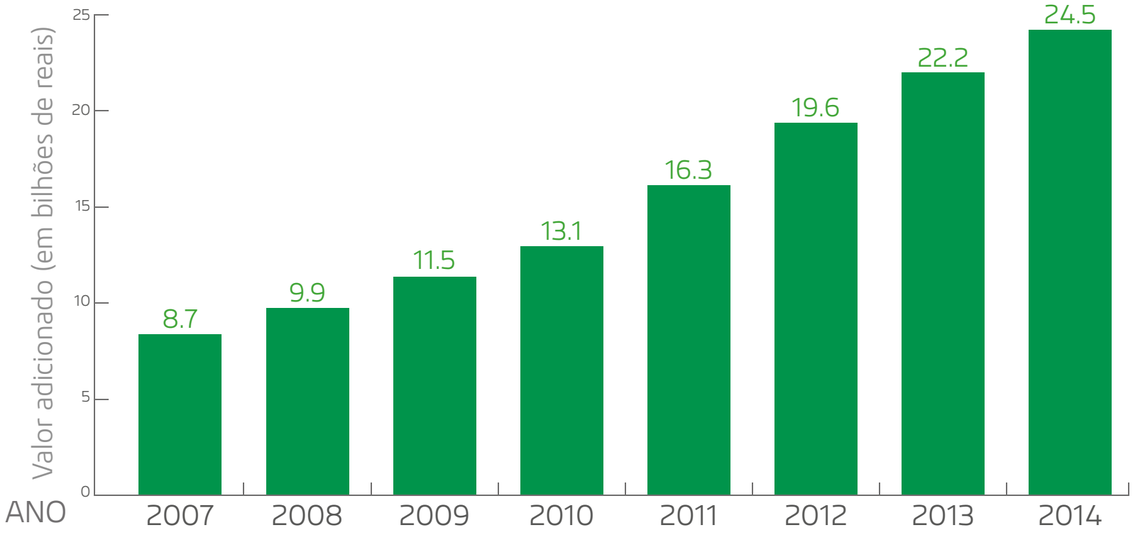
Embora alguns dos pressupostos do PDM, relacionados com o comportamento geral da economia, não tenham se realizado, o Plano traz indicações que ajudam a explicar esse fenômeno brasileiro. No panorama geral, vale destacar o chamado bônus demográfico – a saber, a preponderância da população em idade ativa, a maior população jovem da história, sobre o conjunto dos brasileiros. O PDM destaca também o lugar especial do consumo de cinema como elemento simbólico e ritual de ascensão social para a classe C, conforme identificado por pesquisas de opinião. Menciona ainda a exigência de qualificação dos espaços e serviços urbanos, cinema incluído, em reação a décadas de favelização e baixo investimento, como pauta presente em amplos estratos da população. De forma mais específica e significativa, foi identificado um grande espaço para expansão dos serviços de cinema em face da defasagem da oferta em relação às potencialidades do país.

Desta forma, um conjunto de elementos deve ser lembrado nesse exame, a começar pela expansão do parque exibidor brasileiro, que permanece em ritmo expressivo, conforme defendido pela primeira diretriz do PDM. A recomposição das prioridades no orçamento doméstico causada pela insegurança na renda familiar, paradoxalmente, pode ter canalizado recursos para o cinema,

em face do significado dessa mídia para as populações jovens emergentes, as vantagens comparativas de preço desse serviço em relação às alternativas de entretenimento e a agressiva e cada vez mais diversificada exposição de marcas e filmes em todas as mídias. Essa hipótese é corroborada pelo desempenho mais expressivo dos cinemas localizados em zonas populares. Por outro lado, a digitalização da projeção cinematográfica ampliou o potencial dos pequenos cinemas pela maior facilidade de multiprogramação. Estes complexos também apresentaram taxas de crescimento muito superiores à média.

Estes elementos, sem a pretensão de esgotar as explicações possíveis, reforçam alguns pontos de destaque do PDM e das políticas públicas, de modo a permitir sua inclusão entre as próprias causas do crescimento. A expansão do parque exibidor e a digitalização dos cinemas devem muito à diversificação do financiamento público ao audiovisual, antes reduzido aos incentivos fiscais à produção de longas-metragens. Sob a diretriz de produzir uma ampliação robusta na demanda por conteúdos brasileiros, a ação regulatória sobre os canais de TV e os investimentos maciços em produção independente provocaram uma aproximação vigorosa entre os agentes das duas atividades, em parcerias que agora se multiplicam. A mobilização e coordenação de políticas com governos e agentes estaduais e locais disseminaram oportunidades de emprego e renda por todo o país, contribuindo para um ambiente geral e uma dinâmica do audiovisual muito diferentes da encontrada em outros setores da economia.

Valor adicionado pelo audiovisual à economia brasileira (2007 - 2014)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio: Pesquisa Anual de Serviços e Pesquisa Anual de Comércio – 2007 a 2014; e Sistemas de Contas Nacionais Referência 2000. Elaboração: Ancine / SEC

Que horas ela volta? (2015)

CAPÍTULO 3

Brasil de Todas as Telas

Diante do crescimento acelerado do setor audiovisual e das várias demandas que surgiram a partir dessa expansão, a ANCINE se viu diante da necessidade de dar um novo passo na estruturação e organização da política pública para o audiovisual. Era preciso, também, estabelecer um caminho que pavimentasse de forma objetiva a concretização das ideias propostas pelo Plano de Diretrizes e Metas.

O novo patamar que o mercado audiovisual alcançou em poucos anos evidenciou alguns desafios, como a exigência de um aumento da capacidade de distribuição diante do volume de obras produzido, a necessidade de se aumentar a participação financeira das programadoras na produção independente, a demanda por mais e melhores roteiros e a necessidade de ampliar ainda mais a diversidade regional, entre outras coisas.

A resposta a esses desafios tomou forma no programa Brasil de Todas as Telas, um conjunto de medidas práticas e articuladas formulado pela ANCINE em parceria com o Ministério da Cultura e o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual, com participação e apoio irrestrito da presidenta Dilma Rousseff.

Lançado em 2014, o Brasil de Todas as Telas é o mais robusto programa já realizado no país para o desenvolvimento do setor, atuando em todos os elos da cadeia produtiva do audiovisual ao conjugar diferentes modalidades de operação financeira, articular parcerias público-privadas e propor

novos modelos de negócios. Num primeiro momento, foram escolhidos quatro eixos de atuação prioritários:

1) Desenvolvimento de projetos, roteiros, marcas e formatos (incluindo o apoio a núcleos criativos);

2) Capacitação e formação profissional;

3) Produção e difusão de conteúdos brasileiros

4) Implantação e modernização de salas de cinema.

Respeitando a ideia de uma política multifocal, é interessante notar como cada uma das linhas do Fundo Setorial, além de seu objetivo principal, procura atender também a objetivos secundários. A linha dos Núcleos Criativos, por exemplo, para além da meta principal de desenvolver roteiros e formatos, tem como objetivos secundários fortalecer as empresas audiovisuais, aprofundar o trabalho colaborativo na criação e construir laços dessas empresas de criação audiovisual com programadoras e distribuidoras.

No que tange a produção e difusão de conteúdos no cinema e na televisão, o programa dá continuidade e amplia as linhas de investimento do FSA para a produção e distribuição de conteúdo, seja em investimento direto nas obras pelas produtoras ou por meio das distribuidoras e programadoras.

Além disso, o FSA passa a incorporar o Suporte Financeiro Automático (antigo Prêmio Adicional de Renda) e amplia sua abrangência, antes restrita à produção e exibição de cinema. A ideia do Suporte Automático é fortalecer as empresas brasileiras e estimular a busca por resultados, injetando recursos adicionais de acordo com seus desempenho e resultados de comercialização, facilitando o seu planejamento. O sistema passou a se organizar em três módulos: produção (produtoras brasileiras independentes), programação (programadoras de canais de televisão aberta e fechada) e distribuição (distribuidoras brasileiras de cinema). Esses recursos podem ser investidos na produção de obras audiovisuais, no desenvolvimento de roteiros e formatos ou na comercialização dos filmes.

Já no campo do desenvolvimento regional, o programa enfatiza a importância da produção audiovisual em todos os estados do país por meio da suplementação de recursos em editais de produção dos governos estaduais e municipais (com a criação da linha de Arranjos Regionais), do Projeto Cinema da Cidade, dos laboratórios de desenvolvimento de projetos e da produção de conteúdos destinados aos segmentos comunitário, universitário e educativo e cultural da TV pública nos 26 estados e no Distrito Federal.

O programa se estende à Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, a quem compete coordenar, entre outras ações, o lançamento dos Editais de Longa-Metragem de Baixo Orçamento (BO) e de Documentários de Longa-Metragem (Longa Doc), e o Programa de Apoio a Coproduções no âmbito da CPLP – Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa.

Os recursos do Brasil de Todas as Telas também abrangem a operação do Programa Cinema Perto de Você e investimentos do projeto Cinema da Cidade.

O resultado do primeiro ano do programa (2014/2015) superou as metas estabelecidas. Foram 306 longas metragens e 433 séries ou telefilmes apoiados. A aposta no investimento de projetos também foi bem-sucedida, rendendo a estruturação de 55 núcleos criativos em todas as regiões do país, e projetando o desenvolvimento de 620 projetos.

Com base no resultado positivo e animador em seu primeiro ano, o segundo ano do Programa Brasil de Todas as Telas replicou as linhas de investimento, com a manutenção dos investimentos fortes previstos para os objetivos programados, mas, sobretudo, deu prioridade a quatro temas de importância especial para a atividade audiovisual: a necessidade de ação mais incisiva sobre a distribuição de cinema, a inclusão de novos formatos audiovisuais e a redução da rigidez do financiamento. Sobre estes temas, foram programadas novas ações de investimento em distribuição, uma nova linha para a produção de jogos eletrônicos (com resultado já publicado), e foi implementado o ANCINE+Simples, voltado a simplificação dos procedimentos no financiamento com as ações articuladas.

Lucia McCartney (2016)

O programa, em 2017, finaliza seu terceiro ano e começa o quarto, apostando cada vez mais na intensificação deste novo paradigma, baseado na regionalização do investimento pelo FSA, no investimento contínuo no desenvolvimento de projetos, na qualificação da capacidade instalada para cumprimento das metas, na ampliação de espaços para circulação de conteúdos independentes, no fortalecimento dos catálogos e grades de programação para difusão linear e não linear, e no fortalecimento da programação das TVs públicas.

Neste sentido, até janeiro de 2017 o Brasil de Todas as Telas já havia aprovado 593 propostas de financiamento de longas-metragens e 531 propostas de séries e telefilmes. O programa também já investiu em 263 propostas de projetos em fase de desenvolvimento e em 69 núcleos criativos em todas as regiões do país, que gerarão 398 novas obras audiovisuais. Em seu terceiro ano, o Programa Brasil de todas as telas garante a continuidade de uma política pública vigorosa para o Audiovisual brasileiro. Para dar previsibilidade às suas ações de investimento, a ANCINE disponibilizou o Calendário de Financiamento para o biênio 2016/2017, que traz as datas previstas para a abertura e divulgação de resultados das chamadas públicas do programa.

Como um grande programa guarda-chuva, seguem todas as ações hoje financiadas pelo Fundo Setorial do Audiovisual dentro do arcabouço do Programa Brasil de Todas as Telas em seu atual formato:

Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, por meio das seguintes chamadas públicas destinadas especificamente para:

PRODAV 01 - Projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, destinadas ao mercado de televisão, no formato de obra seriada de ficção, documentário e animação e de telefilmes documentários.

PRODAV 02 - Propostas de programação de projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras, destinadas às grades de programação dos canais de televisão aberta e por assinatura.

PRODAV 03 - Núcleos Criativos para o desenvolvimento de carteira de projetos de obras audiovisuais seriadas, de obras audiovisuais não seriadas de longa-metragem e de formatos de obra audiovisual, brasileiros de produção independente.

PRODAV 04 - Desenvolvimento de projetos de obras audiovisuais seriadas e não seriadas de longa-metragem e de formatos de obra audiovisual, brasileiros de produção independente, por meio de laboratórios de desenvolvimento.

PRODAV 05 - Desenvolvimento de projetos de obras audiovisuais seriadas e não seriadas de longa-metragem e de formatos de obra audiovisual, brasileiros de produção independente.

PRODAV 06 - Relativo ao suporte automático comercial - sistema de financiamento público no qual as ações financiadas são selecionadas pelo beneficiário indireto, em face de seu desempenho e práticas comerciais anteriores, para destinação, via investimento, na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.

PRODAV 07 - Relativo ao suporte automático artístico - modalidade de financiamento público na qual as ações financiadas são selecionadas pelo Beneficiário Indireto, em face de seu desempenho artístico anterior em mostras e festivais cinematográficos, para destinação na produção independente de obras audiovisuais brasileiras nos gêneros ficção, animação e documentário.

PRODAV 08 a 12 - TVs Públicas - Produção independente de obras audiovisuais brasileiras com destinação inicial ao campo público de televisão, segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural por região (8) Norte; (9) Nordeste; (10) Centro-Oeste; (11) Sudeste; e (12) Sul.

PRODAV 13 - Renovação de Núcleos Criativos.

PRODAV 14 - Produção de jogos eletrônicos para exploração comercial em consoles, computadores ou dispositivos móveis, visando à contratação de operações financeiras de investimento.

ARRANJOS FINANCEIROS ESTADUAIS E REGIONAIS Linha prevista no item 119 do regulamento Geral do PRODAV, destinada à complementação de recursos financeiros aportados por órgãos da administração pública direta ou indireta estadual, do Distrito Federal e das capitais com investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) para financiamento de projetos de conteúdos audiovisuais brasileiros de produção independente.

Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro - PRODECINE, destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras, por meio das seguintes chamadas públicas destinadas especificamente para:

PRODECINE 01- Produção de longas-metragens.

PRODECINE 02 - Propostas de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de longa-metragem de ficção, documentário ou de animação, apresentando por meios de distribuidoras brasileiras independentes.

PRODECINE 03 - Projetos de comercialização de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de longa-metragem de ficção, documentário ou de animação, para exploração em todos os segmentos de mercado, com destinação inicial ao mercado de salas de exibição.

PRODECINE 04 - Projetos de produção independente de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de ficção, documentário ou de animação, na modalidade de complementação de recursos.

PRODECINE 05 - Projetos de produção de longas-metragens com propostas de linguagem inovadora e relevância artística.

PRODECINE 06 - Projetos de obras cinematográficas de longa-metragem, ficção, documentário

Show da Luna (2014)

e animação, em regime de coprodução com países da América Latina.

PRODECINE 07 - Projetos de obras cinematográfica em regime de coprodução bilateral com a Argentina, de longa-metragem, de produção independente, do gênero ficção, documentário ou animação.

PRODECINE 08 - Projetos de obras cinematográfica em regime de coprodução bilateral com Portugal, de longa-metragem, de produção independente, do gênero ficção, documentário ou animação.

PRODECINE 09 - Projetos de obras cinematográfica em regime de coprodução bilateral com o Uruguai, de longa-metragem, de produção independente, do gênero ficção, documentário ou animação.

PRODECINE 10 - Projetos de obras cinematográfica em regime de coprodução bilateral com o Chile, de longa-metragem, de produção independente, do gênero ficção, documentário ou animação.

PROGRAMA CINEMA PERTO DE VOCÊ – Lançado em 2010 e institucionalizado pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, é organizado em torno de cinco eixos de ação: 1) Linhas de crédito e investimento; 2) Projeto Cinema da Cidade; 3) Medidas de desoneração tributária; 4) Sistema de Controle de Bilheteria; 5) Digitalização do parque exibidor.

PROINFRA - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual, destinado ao fomento de projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos que atendam às necessidades tecnológicas das

Tropa de Elite (2010)

produções audiovisuais brasileiras.

PROJETO CINEMA DA CIDADE – Eixo II do PROGRAMA CINEMA PERTO DE VOCÊ, estimula, por meio de convênios com as Prefeituras e governos estaduais, a implantação de complexos de cinema em cidades com mais de 20 mil que não disponham desse serviço. Nessas cidades, planeja-se a implantação de salas de propriedade pública com gestão preferencialmente privada. O projeto permite a instalação de salas de cinema, bomboniere e espaços comerciais e de prestação de serviços.

ANCINE + SIMPLES - Plano de ações para a qualificação da gestão do financiamento público do audiovisual, lançado em setembro de 2014, com o objetivo de conferir maior agilidade, segurança e transparência às operações de fomento da Agência.

Era o hotel Cambridge (2016)

CAPÍTULO 4

Marcos regulatórios

Confira, a seguir, um resumo dos principais marcos regulatórios da política audiovisual a partir da criação da ANCINE, em 2001.

CRIAÇÃO DA ANCINE

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1, DE 6 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.*

■ A ANCINE foi criada por meio de uma medida provisória, a MP 2.228-1, publicada no dia 6 de setembro de 2001. Além de definir a criação da Agência, o texto da MP estabeleceu os princípios gerais da política nacional de cinema:

a) promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional;

b) garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado;

c) programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa sob obrigatória e exclusiva responsabilidade, inclusive editorial, de empresas brasileiras (redação dada pela Lei nº 10.454, de 13/5/2002);

d) respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

■ A partir da criação da ANCINE, é instituída uma estrutura tripartite de gestão pública do audiovisual, formada pela própria ANCINE, pelo Conselho Superior de Cinema, e pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SAv).

■ O Conselho Superior de Cinema nasce com a missão de estabelecer as diretrizes gerais da nova política do audiovisual e, ao longo dos 15 primeiros anos da ANCINE, sobretudo a partir de 2008, sua atuação foi essencial na construção dessa nova política.

O CSC foi instituído como um órgão colegiado, composto por nove ministros de estado e nove representantes de diversos setores da indústria audiovisual nacional, da sociedade civil nomeados pela Presidência da República para mandatos de dois anos, sendo permitida uma recondução. A presidência do Conselho cabe ao Ministro da Cultura. De acordo com seu regimento interno, o CSC tem por finalidade a formulação e a implementação de políticas públicas ativas para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional, e por competências:

I – formular a política nacional do cinema e do audiovisual;

II – aprovar diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional, com vistas a promover sua autossustentabilidade;

III – estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado da área cinematográfica e audiovisual nacional;

IV – acompanhar a execução das políticas estabelecidas nos incisos anteriores;

V – propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional; e

VI – instituir comitês e grupos temáticos, de caráter permanente ou temporário, destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, a serem submetidos à sua composição plenária.

■ A Medida Provisória também institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, conjunto de ações práticas com o objetivo de concretizar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Superior de Cinema, e autoriza a criação dos Fundos de Financiamento para a Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, formados por cotas administradas por instituições financeiras com instrumentos de dedução fiscal. Os Funcines foram regulamentados pela Comissão de Valores Imobiliários e pela ANCINE em 2003.

■ Além de definir os princípios da nova política do audiovisual e criar os primeiros meios para viabilizá-la, a Medida Provisória também restituiu mecanismos já existentes. O principal deles é a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – CONDECINE, taxa que incide sobre a própria atividade, criada ainda nos anos 1930, reformulada e rebatizada em 1975, e que será a principal fonte de receitas para a execução da nova política do audiovisual.

Vazante (2017)

Neste primeiro momento, existem dois tipos de Condecine:

a) Condecine Título: incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais em cada um dos segmentos de mercado (salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura, TV aberta e outros mercados). O valor varia conforme o tipo da obra (publicitária ou não), o segmento de mercado e, no caso das obras não publicitárias, a duração (curta, média ou longa-metragem), e também de acordo com a organização da obra (nas obras seriadas, a cobrança se dá por capítulos ou episódios, por exemplo). Cabe à ANCINE a cobrança e fiscalização desta modalidade.

b) A Condecine Remessa é uma alíquota de 11% que incide sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação. Cabe à Receita Federal a cobrança e fiscalização desta modalidade.

■ O Artigo 39 é outro importante instrumento estabelecido pela MP. Ele determina que estarão isentas de pagamento da contribuição as programadoras que optarem por aplicar o valor correspondente a 3% da remessa em projetos de produção de conteúdo audiovisual independente aprovados pela ANCINE. Na prática, portanto, trata-se de uma ferramenta de estímulo ao financiamento das produções independentes do audiovisual nacional, que também estimula a integração de setores da cadeia audiovisual.

■ Por fim, a MP reestabeleceu mecanismos que já existiam, como o Prêmio Adicional de Renda (estímulo às obras com bom desempenho comercial) e a chamada "cota de tela", que determina um número mínimo de dias de exibição/veiculação de conteúdo nacional pelas empresas exibidoras.

FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

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.

■ O segundo grande marco regulatório na formulação de uma nova política do audiovisual foi a Lei 11.437, que modernizou e ampliou as formas de financiamento para o audiovisual brasileiro. A Lei do Audiovisual foi prorrogada e modernizada, e a ela se somou um novo mecanismo de aporte de recursos, o Fundo Setorial do Audiovisual.

■ A principal medida para a modernização da Lei do Audiovisual foi o acréscimo de dois mecanismos, o Artigo 1º A e o Artigo 3º A, que se juntam aos já existentes Artigo 1º e Artigo 3º, sempre dentro da lógica de incentivo fiscal que é a base deste mecanismo.

O **Artigo 1º A** substitui a Lei Rouanet para o investimento em obras audiovisuais e simplifica a lógica do mecenato para conteúdo independente de cinema e TV. O patrocinador que optar por esse mecanismo pode investir até 4% do imposto de renda devido e deduzir integralmente esse valor do imposto a pagar.

O **Artigo 3º A** cria para as empresas radiodifusoras e programadoras um mecanismo equivalente ao do Artigo 3º. Se o Artigo 3º permite a dedução do imposto de renda sobre a remessa de royalties de distribuidoras estrangeiras que investirem em produções nacionais, no caso das empresas radiodifusoras e programadoras essa dedução é feita sobre o imposto que incide sobre a compra de direitos de exibição de eventos (como, por exemplo, corridas de Fórmula 1, Copa do Mundo, jogos olímpicos, etc.), sobre o licenciamento de obras e também sobre a remessa de royalties para o exterior.

■ Mas o coração desta nova lei está na criação do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC) destinada especificamente ao desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil.

■ Se até então a política audiovisual brasileira sempre foi altamente concentrada na produção, o FSA é operado com uma visão integrada de diversos segmentos da cadeia produtiva do setor: produção, distribuição/comercialização, exibição e infraestrutura de serviços. O Fundo trabalha com uma diversificação dos instrumentos de aplicação de recursos, que podem ser utilizados das seguintes formas:

Investimento - Participação em projetos, tendo como contrapartida a participação do FSA nos resultados comerciais dos mesmos, e no capital de empresas (participação minoritária). Nessa modalidade de colaboração financeira, os recursos aplicados pelo FSA são retornáveis, porém não exigíveis.

Financiamento - Operações de empréstimo a projetos, mediante a constituição de garantias e tendo como contrapartida o pagamento de encargos financeiros, com plena exigibilidade dos recursos;

Equalização - Redução de encargos financeiros incidentes em operações de financiamento;

Valores não-reembolsáveis - Modalidade de colaboração financeira prevista apenas em casos excepcionais, mediante a prévia aprovação do Comitê Gestor.

■ Para implementar o novo modelo, a lei redirecionou diretamente para o FSA, sob a responsabilidade da ANCINE e a administração de um agente financeiro, os valores obtidos com a

Meu amigãozão (2008)

arrecadação das Condecines, que antes estavam dispersos no Orçamento Geral da União e eram passíveis de aplicação no custeio da agência e do Ministério da Cultura.

■ O FSA foi regulamentado em dezembro de 2007 pelo decreto 6.299 e começou a operar efetivamente a partir de 2008, provocando uma transformação radical nas formas de financiamento do setor audiovisual brasileiro.

■ As principais transformações provocadas pelo FSA foram duas importantes mudanças de filosofia. Primeiro, devolveu ao Estado e à sociedade o poder de decisão de investimento, que pelas leis de incentivo havia sido delegado às empresas. Em segundo lugar, mudou a lógica do fomento, em que o retorno financeiro não tinha qualquer repercussão sobre a capacidade de financiamento do produtor.

■ Como o principal instrumento de aplicação de recursos do FSA se dá por meio de investimento (ou seja, o FSA torna-se sócio dos rendimentos da obra), os recursos já não são mais aplicados a fundo perdido, trazendo para a relação com o Estado um comprometimento com resultados. Dessa maneira, o FSA estimula que o produtor independente se preocupe com o retorno financeiro da obra audiovisual e estabelece que uma parte desse retorno seja devolvido para o Estado, para ser aplicado no financiamento de novas obras audiovisuais.

■ Outro detalhe fundamental é a ampliação das formas de fomento a outros segmentos do setor que não apenas o cinema e a produção de longas-metragens. Para tanto, ao já existente Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE, soma-se o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro – PRODAV, incluindo aí produções independentes para a televisão e outros formatos.

■ O órgão encarregado de estabelecer as diretrizes gerais para a distribuição de recursos do fundo é o Comitê Gestor do Fundo Setorial, formado por representantes do governo e do setor (ANCINE, Ministério da Cultura, agentes financeiros do Fundo e profissionais do setor). A partir de demandas e gargalos do mercado, o Comitê tem como principal função pensar as linhas de direcionamento dos investimentos do FSA.

As ações do FSA estão voltadas para atuar em nós específicos, a serem identificados com base em diagnósticos, pesquisas e estudos técnicos, e suas linhas de atuação são definidas a partir de algumas premissas fundamentais, como os resultados esperados, a perspectiva da sustentação das ações no longo prazo, a garantia do comprometimento dos beneficiários e a avaliação periódica dos resultados.

LEI DA TV PAGA

LEI Nº 12.485, DE 12 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

Conhecida como "Lei da TV Paga", a Lei 12.485 é o terceiro grande marco regulatório da nova política audiovisual brasileira. Pela primeira vez, a televisão – no caso, a TV por "acesso condicionado", jargão legal que designa a TV por assinatura – foi introduzida no ambiente regulatório da política audiovisual.

Ao abrir para as empresas de telefonia a possibilidade de explorar os serviços de TV por assinatura, a lei remove barreiras à competição e dinamiza o setor. Justamente por essa característica, trata-se também da primeira lei de caráter convergente para o audiovisual. Até então, a TV por assinatura era regulada segundo tecnologias de distribuição de sinal (cabo ou satélite, por exemplo), o que tornou a legislação obsoleta. A nova legislação muda essa lógica e passa a regular a TV por assinatura como uma oferta de serviços.

O foco na convergência e nos serviços e a abertura da exploração por novos atores do mercado contribui para ampliar o acesso dos brasileiros à TV por assinatura –seguindo a proposta de expansão dos mercados que é um dos principais vetores da nova política do audiovisual.

Mas tão fundamental quanto esse novo entendimento do mercado é a política de proteção e estímulo ao conteúdo audiovisual nacional independente, elemento chave da nova lei.

Esse estímulo se dá por meio de dois grandes mecanismos. Um é a chamada "cota canal", a obrigação de que os canais de espaço qualificado veiculem determinada quantidade de obras audiovisuais brasileiras e brasileiras de produção independente, e outro é a "cota pacote", que determina a todos os pacotes de TV por assinatura oferecidos uma quantidade mínima de canais de espaço qualificado ofertados por programadoras brasileiras e que veiculem no mínimo três horas diárias de obras audiovisuais brasileiras e brasileiras de produção independente.

A definição de espaço qualificado foi regulamentada pela Instrução Normativa 100 da ANCINE. Basicamente, ela funciona por exclusão: é considerado qualificado o espaço total do canal de programação, exceto aquele ocupado por conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador.

Em resumo, simplificadamente, é considerado espaço qualificado aquele que é ocupado por um conteúdo que gera a possibilidade de licenciamento e de exploração a longo prazo por parte de seu produtor, filmes, séries, documentários, animações, entre outros. A transmissão de um jogo esportivo ou um programa jornalístico, por exemplo, é efêmera e não têm essa possibilidade de uma exploração prolongada.

O conceito de espaço qualificado servirá de parâmetro para a regulamentação de vários dispositivos da Lei nº 12.485, tais como a determinação dos Canais de Espaço Qualificado (CEQs) e dos Canais Brasileiros de Espaço Qualificado (CABEQs), e a contabilização das obrigações de veiculação de conteúdos audiovisuais brasileiros em cada CEQ e cada CABEQ.

São considerados "canais de espaço qualificado" aqueles que, no horário nobre, veiculam obras audiovisuais de espaço qualificado em mais da metade da grade de programação. Nesses canais, no mínimo 3 horas e 30 minutos semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e constituir espaço qualificado, e no mínimo metade deverá ser produzido por produtora brasileira independente.

E aí, comeu? (2012)

■ É considerado Canal Brasileiro de Espaço Qualificado aquele que cumpre os seguintes quesitos, cumulativamente:

a) ser programado por programadora brasileira;

b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente;

c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação.

Esse último item é particularmente importante, pois incide sobre um dos pontos centrais da nova política do audiovisual: a constatação de que o coração do mercado está no licenciamento e nos direitos de exploração da obra. Em diferentes níveis, a nova política do audiovisual trabalha para proteger os interesses do produtor independente e da empresa brasileira nesse quesito em especial.

■ Para suprir a demanda por conteúdo nacional independente gerada pela lei, foram feitas mudanças importantes no Fundo Setorial do Audiovisual e na sua principal fonte de recursos, a Condecine. A lei institui uma nova taxa de contribuição para o desenvolvimento do audiovisual brasileiro que vai se somar à Condecine Título e à Condecine Remessa. Levando em consideração o processo de convergência tecnológica e as transformações no consumo de audiovisual na era da internet – quando obras audiovisuais passam a ser apreciados em computadores e dispositivos móveis –, a nova Condecine (conhecida como Condecine Teles) incide sobre empresas que prestam serviços de telecomunicações que se utilizam de meios capazes de distribuir conteúdos audiovisuais.

■ Com a Condecine Teles, a arrecadação que alimenta o Fundo Setorial do Audiovisual sofreu um crescimento exponencial, aumentando de cerca de R$ 40 milhões em 2007 para cerca de R$ 700 milhões, em 2012, e atingindo um valor próximo a R$ 1 bilhão em 2016. Essa explosão multiplica as capacidades de investimento do FSA e, sobretudo, sua complexidade, permitindo uma atuação estratégica em diferentes gargalos do setor.

A partir daí o FSA amplia suas linhas de atuação e passa a incluir linhas voltadas para a formação de núcleos criativos, desenvolvimento de projetos, produção de séries e documentários para a televisão, produção de conteúdos imaginados diretamente para as plataformas de internet, jogos eletrônicos e videogames nacionais, e também formas de incentivo à distribuição e à circulação de conteúdos produzidos no Brasil.

CINEMA PERTO DE VOCÊ / CINEMA DA CIDADE / RECINE

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.

O quarto marco regulatório da nova política audiovisual brasileira teve como foco o setor da exibição cinematográfica. Focada em expandir o mercado, a série de medidas implantadas pela Lei 12.599 teve como objetivo principal a ampliação do parque exibidor brasileiro, que se encontrava extremamente reduzido e concentrado. Só o crescimento do número de salas em áreas onde havia uma demanda reprimida notória poderia de fato diversificar, descentralizar e expandir a oferta de cinema para a população.

Os principais pontos dessa nova etapa da política audiovisual brasileira foram:

- fortalecer o segmento de exibição cinematográfica nacional, apoiando a expansão do parque exibidor e sua atualização tecnológica;

- facilitar o acesso da população às obras audiovisuais por meio da abertura de salas em cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades;

- ampliar o estrato social dos frequentadores de salas de cinema, com atenção especial para os novos consumidores da classe C;

- descentralizar o parque exibidor, procurando induzir a formação de novos centros regionais consumidores de cinema.

A questão da atualização tecnológica mereceu atenção especial. Naquele período, o setor da exibição vivia um dos momentos mais delicados de sua história: o processo de digitalização, ou seja, a substituição da tecnologia de exibição de filmes, que até então era analógica (projetores de película na bitola 35 milímetros), por projetores digitais. Um processo extremamente oneroso, que ocorreu mais ou menos simultaneamente no mundo inteiro, e que colocou em risco a sobrevivência dos grupos nacionais de médio e pequeno porte. Um dos pontos importantes da lei foi a implantação de medidas que garantissem aos exibidores brasileiros a possibilidade de modernizar seus circuitos sem perder competitividade em relação aos exibidores estrangeiros.

O programa se organizou em torno de um conjunto de mecanismos e ações diversificadas em busca de um ambiente de negócios saudável e um aumento da oferta de capital para os empreendedores. De um lado, são estabelecidas linhas financeiras para estimular os empreendimentos privados, além de recursos para a abertura de salas em cidades menores, por prefeituras e governos estaduais. De outro, o programa institui instrumentos de desoneração fiscal visando à redução dos custos dos investimentos e da operação dos complexos.

O programa é organizado em torno de quatro eixos de ação: linhas de crédito e investimento (o programa **Cinema Perto de Você**); o projeto **Cinema da Cidade**; medidas de desoneração tributária (**RECINE**), e a implantação de um Sistema de Controle de Bilheteria.

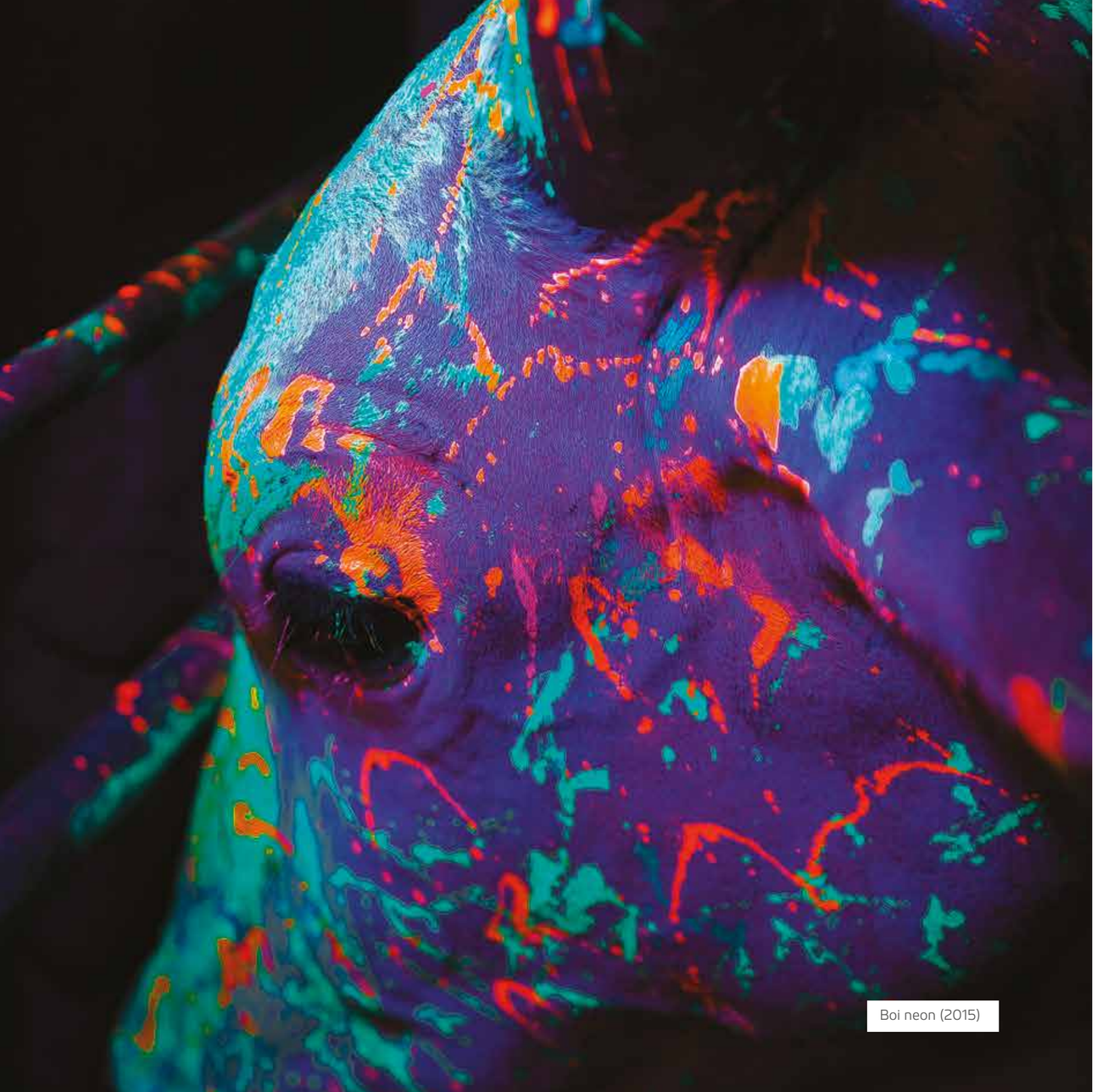
O **Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica – RECINE** é um pacote de desoneração de investimentos que suspende a exigibilidade de todos os tributos federais incidentes sobre a aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos, equipamentos e materiais de construção necessários à construção ou modernização de complexos cinematográficos. Essa medida não só facilita a digitalização do parque exibidor, que precisa importar os novos projetores digitais, como também reduz os custos dos investimentos para a abertura de novos cinemas.

A desoneração vem acompanhada de um programa de incentivos para a construção de novas salas, o **Cinema Perto de Você**, uma linha do Fundo Setorial do Audiovisual especialmente destinada ao financiamento da compra de equipamentos de exibição. Diferentemente das outras linhas de incentivo do FSA, em que o Fundo em geral participa como investidor, nesse caso se trata de um empréstimo a juros subsidiados, concedidos pelo BNDES.

O programa **Cinema da Cidade**, por sua vez, é especialmente desenhado para beneficiar municípios sem salas de cinema, onde a viabilização de cinemas envolve uma equação econômica e financeira mais complexa, tornando o risco comercial mais intenso e dificultando investimentos e a tomada de empréstimos. O programa prevê a aplicação direta de recursos do orçamento da União, alocados por emenda parlamentar ou por meio da modalidade apoio do Fundo Setorial do Audiovisual, na construção de novos cinemas em cidades que não disponham desse serviço.

Neste mesmo pacote de medidas, a ANCINE implementa um novo instrumento regulatório, o Sistema de Controle de Bilheteria, organizado com base na homologação de sistemas informatizados utilizados pelos grupos de exibição. O objetivo, aqui, é garantir que a coleta de dados pelos exibidores e sua transmissão para a ANCINE permitam agregação e leitura das informações segundo os parâmetros da Agência. O objetivo dessa medida é garantir a acuidade das informações e a confiabilidade dos dados, permitindo a construção de indicadores para o melhor acompanhamento da evolução do setor e a formulação de políticas adequadas para o desenvolvimento da atividade.

Por fim, mas não menos importante, a lei trouxe algumas medidas de proteção ao mercado de publicidade brasileiro, como por exemplo o aumento da Condecine que incide sobre obras publicitárias estrangeiras, a determinação de que obras publicitárias estrangeiras só poderiam ser veiculadas ou transmitidas no Brasil se adaptadas ao idioma português e após o pagamento da Condecine, e a ampliação da capacidade regulatória da agência junto ao setor, que ganhou a possibilidade de aplicar medidas de retaliação cruzada em relação a benefícios fiscais estrangeiros no campo da publicidade.



Boi neon (2015)

CAPÍTULO 5

O futuro

As bilheterias do cinema crescem há dez anos consecutivos. Mais de 200 novas salas de cinema são inauguradas por ano. A Lei 12.485 dinamizou a TV por assinatura. A participação do conteúdo brasileiro independente ampliou-se de forma expressiva e está presente em quase cem canais. Há geração de emprego e a capacidade técnica e criativa do país está mobilizada. Cresce a qualidade e o prestígio das obras brasileiras, aumentam as parcerias entre produtores, distribuidoras e televisão. Nos 15 anos de existência da ANCINE, o audiovisual brasileiro construiu um cenário de conquistas inegáveis e mudanças profundas.

Essa situação não surgiu espontaneamente, mas foi resultado do esforço coletivo e de uma ruptura na política audiovisual que existia previamente. Até poucos anos atrás, o financiamento público para o setor era pautado por três elementos centrais: os incentivos fiscais, o foco na produção, e a exclusividade dos longas-metragens. A produção independente estava praticamente excluída da televisão brasileira, a exibição cinematográfica não conseguia se recuperar da crise do fechamento de salas que se abateu sobre o setor, e os órgãos públicos estavam completamente desestruturados depois da extinção da Embrafilme e do Conselho Nacional de Cinema (Concine).

A reconstrução de uma política pública para o audiovisual se iniciou, em um primeiro momento, em um ambiente político avesso à regulação. A legislação implantada no começo dos anos 1990 adotou o modelo em voga na época da isenção fiscal e da privatização dos recursos públicos. Um de seus resultados foi um primeiro movimento de reorganização das estruturas da produção para cinema, mas essa recuperação foi parcial e limitada. O financiamento pelas leis de incentivo sem-

Knights of Pens and Papers (game 2016)

pre foi muito restrito e nunca despertou, de fato, o interesse do setor privado – dois terços dos recursos eram oriundos das estatais. Paradoxalmente, esse ambiente de ausência do Estado diminuiu a autonomia dos produtores e cineastas.

A nova política do audiovisual propôs a recuperação da iniciativa pública a partir de um conjunto de estruturas articuladas entre si: ANCINE, Secretaria do Audiovisual, Conselho Superior do Cinema, DCULT – BNDES, agentes financeiros, EBC (e as televisões públicas de forma geral), APEX, Departamento Cultural do MRE, governos estaduais e municipais. No processo de crescimento e estruturação da ANCINE, foram criadas carreiras específicas para o setor. O Fundo Setorial do Audiovisual recuperou a capacidade de investimento do Estado, e a Lei 12.485 incorporou a televisão por assinatura ao campo regulatório, criando um novo mercado para a produção independente no segmento da TV paga. A inclusão da distribuição e da exibição no espectro de atuação da política pública, por meio do incentivo à expansão das salas e do fortalecimento das distribuidoras nacionais independentes também foi um movimento estratégico com consequências diretas no fortalecimento do mercado como um todo e na consolidação do audiovisual nacional.

As ações se diversificaram, articuladas pela necessidade do planejamento e por uma visão estratégica. Uma nova perspectiva se formou com uma mudança de foco: a política pública agora está aberta aos interesses da sociedade brasileira como um todo. E para melhor cumprir sua finalidade mobiliza todo o setor audiovisual.

A agenda regulatória, o Plano de Diretrizes e Metas, o programa Brasil de Todas as Telas, e a iniciativa ANCINE+Simples (um importante esforço para facilitar e agilizar processos) foram elementos que surgiram para fazer parte de um mesmo conjunto, amplo e articulado. O mercado é complexo e exige ações que compreendam essa complexidade. A palavra-chave é diversidade: diversidade de ações por uma diversidade audiovisual.

Foram muitas, enfim, as conquistas recentes do audiovisual brasileiro. Mas os desafios ainda são complexos e há muito por fazer.

Irmão do Jorel (2014)

No campo cinematográfico, o modelo dominante de produção e exibição de filmes, combinado ao processo de digitalização, abriu um fosso entre os grandes e pequenos lançamentos. A digitalização facilitou uma tendência de mercado que já vinha se esboçando há algum tempo: a força dos blockbusters e seus superlançamentos, que desembarcam nos cinemas de forma avassaladora, em busca dos melhores resultados já em seu primeiro fim de semana, diminuindo consideravelmente o espaço para outros tipos de produção. É cada vez mais difícil a circulação dos filmes médios e pequenos no circuito de cinema, criando um novo e acentuado desequilíbrio.

A distribuição brasileira cresceu muito nos últimos anos e se tornou força expressiva no mercado audiovisual, responsável por mais de 80% dos títulos nacionais em cartaz. No entanto, a produção dos filmes brasileiros quadruplicou nos últimos anos, o que exige mais da distribuição. Há um descompasso entre essa capacidade de produção de filmes e as alternativas de lançamento e circulação. Isso pode ser verificado no distanciamento entre os grandes e pequenos lançamentos das distribuidoras brasileiras. Continua válida a diretiva de que a parceria entre produtoras e distribuidoras nacionais é a melhor estratégia para a circulação dos filmes locais, mas é preciso ampliar as alternativas de distribuição. Entre outras possibilidades a se debater, isso significa:

- estimular o risco de investimento das produtoras na distribuição;
- incentivar a organização de novas distribuidoras brasileiras;
- construir alternativas para a distribuição mais forte dos filmes dos novos centros regionais de produção;
- valorizar e criar políticas para o circuito de exibição de filmes de arte e documentários;
- remodelar a cota de tela para focalizar as sessões de cinema, no lugar dos dias de exibição;
- atrair investimentos das majors e outras empresas audiovisuais no lançamento de filmes;
- ampliar as informações sobre o comportamento do público e sobre as condições de colocação dos filmes,
- estimular novas estratégias de distribuição.

O menino e o mundo (2013)

Na exibição cinematográfica, apesar dos avanços, muito também pode ser feito. A expansão de oferta de cinemas é a principal garantia para o crescimento geral da bilheteria. As políticas de estímulo e financiamento do programa Cinema Perto de Você foram construídas sob essa ideia: se não houver serviço de cinema robusto e descentralizado no Brasil, não haverá suporte para a cinematografia brasileira.

Houve uma resposta positiva dos exibidores às políticas criadas. O ritmo de expansão do parque exibidor se acelerou nos últimos anos, e essa expansão foi mais significativa nas regiões Norte e Nordeste e fora das capitais. Mais de 60% das salas abertas desde 2010 foram implantadas no interior. Mas ainda há desigualdades significativas. O maior problema é que o número de pontos de venda (cinemas) não cresce na mesma medida que o aumento do número de salas. Isto porque em grande medida o crescimento do número de salas se dá basicamente por meio da construção dos chamados complexos multiplex, onde se encontram diversas salas de cinema em um único espaço.

O parque exibidor deve continuar em expansão nos próximos anos, e ainda há espaço em todas as regiões. Mas o potencial e a demanda mais visíveis estão localizados nas cidades médias e em zonas urbanas populares, lugares não priorizados pelos investimentos de shoppings centers, onde os novos cinemas se concentram radicalmente.

Os pequenos exibidores podem constituir um segundo motor de expansão em empreendimentos dirigidos a essas localidades. Precisam de uma organização que os fortaleça e garanta ganhos de custo, assistência às operações e facilidade de acesso aos filmes. Precisam também de financiamento em condições e procedimentos adequados e descentralizados. Além disso, o envolvimento de prefeituras e governos estaduais, a reformulação do Prêmio Adicional de Renda e a valorização do circuito de arte e ensaio são assuntos com reflexo direto sobre esses empreendimentos.

No campo da TV por assinatura, a aproximação e parceria entre a produção independente e os canais já é uma realidade. No entanto, as produtoras ainda precisam de cuidados com as práticas de licenciamento, peças-chave das políticas audiovisuais. É desejável que as obras circulem sem barreiras para as demais janelas e para outros canais e catálogos. Isso tende a gerar maior rentabilização das produções e mais dinamismo e inovação ao mercado, além, é claro, de aumentar as

possibilidades de acesso à obra e o consequente aumento de espectadores.

Por fim, o campo que apresenta o maior desafio de todos: um novo marco regulatório para o serviço de vídeo por demanda (video on demand – VOD).

Possível graças à crescente expansão da internet banda larga, o VOD já se estabeleceu como nova forma de consumo audiovisual e vem crescendo todos os anos, mundialmente. A tecnologia streaming abala as estruturas tradicionais de apreciação do audiovisual ao tornar o consumidor mais livre para acessar o conteúdo no horário e na plataforma que lhe for mais conveniente (computadores, tablets, smartphones, além do cinema e da televisão).

Os serviços de VOD já estão presentes com força no mercado brasileiro e apresentam uma estrutura sofisticada, que só tende a ampliar sua relevância econômica e social. Hoje já tem dimensões que afetam as condições de competição do mercado audiovisual no país.

A possibilidade de distribuição de conteúdo diretamente do exterior, via satélite ou internet, traz desafios para a isonomia tributária e regulatória, em especial em relação ao tratamento com o conteúdo nacional. Ao mesmo tempo, a forma de incidência da Condecine sobre o serviço é uma barreira tanto para os grandes catálogos como para os pequenos provedores. O crescimento e a qualidade não serão mantidos se não houver atenção a essas condições – e o conteúdo brasileiro independente é a peça mais frágil deste cenário.

Com os serviços de vídeo por demanda em expansão, mais uma vez a legislação precisa se modernizar. Está em plena construção um marco regulatório que, ao mesmo tempo, ofereça segurança jurídica aos prestadores do serviço e remova barreiras ao seu crescimento, garantindo a qualidade ao usuário e o compromisso com o conteúdo brasileiro. As regras para o VOD exigem um projeto de lei que aborde os seguintes pontos de destaque:

• a definição da natureza do serviço e a adequação de todos os provedores à legislação brasileira e ao mesmo estatuto jurídico;

• a recomendação de que as operações comerciais sejam realizadas a partir do Brasil;

• a necessidade da mais ampla e pública informação do serviço;

• condições que permitam as mais diversas operações e catálogos de qualquer dimensão;

• o tratamento da Condecine baseado nas receitas do provedor (assinaturas, transações, publicidade), e não mais sobre a oferta de títulos do catálogo;

• em simetria com a TV por assinatura, a obrigação de carregamento de obras brasileiras e a criação de mecanismos de investimento em produção independente;

• obrigações de destaque visual e publicitário das obras brasileiras;

• o tratamento da responsabilidade editorial: registro e identificação dos provedores, acessibilidade aos deficientes físicos, aplicabilidade das regras de proteção à infância, enquadramento da publicidade.

Uma nova fase de grandes movimentações econômicas no campo das comunicações e das telecomunicações se anuncia. A digitalização e o crescimento da internet trouxeram novos atores para o mercado e abalaram os grandes grupos existentes. Há uma perspectiva visível de fusões que pode gerar uma nova ameaça ao compromisso com a diversidade e a garantia de espaço para as expressões audiovisuais locais.

A digitalização inseriu o audiovisual definitivamente na contemporaneidade e trouxe toda uma nova dinâmica, novos fluxos de circulação da imagem, e principalmente novas formas de pensamento, que exigem uma necessidade de atualização constante diante das sucessivas transformações do capitalismo na era tecnológica.

O audiovisual, enfim, tomou a estrada digital – mais veloz, mais sinuosa, e possivelmente menos previsível – e este será um novo e constante desafio para a política pública do setor.

Por fim, mas de igual importância, a nova política audiovisual brasileira precisa manter e ex-

pandir sua agenda de estímulo à acessibilidade no cinema e na TV paga e de promoção da diversidade de gênero e raça na produção das obras audiovisuais brasileiras, desafios permanentes no processo de inclusão e democratização do audiovisual. Equacionar a questão da capacitação e qualificação dos técnicos e criadores é outro desafio permanente.

ANEXOS

Estrutura

A partir de sua fundação, em setembro de 2001, a ANCINE começou um processo de estruturação que se iniciou do zero e foi sendo articulado aos poucos. A agência começou a funcionar com servidores deslocados de outras áreas e funcionários comissionados, até que, em 2005, foi realizado o primeiro concurso público para a admissão de especialistas em regulação da área audiovisual. Desde então, já foram realizados outros seis concursos. Em janeiro de 2017, a ANCINE já contava com 422 funcionários, sendo 345 do corpo ativo permanente.

CONCURSOS PÚBLICOS

2005: 20 técnicos em regulação e 75 especialistas em regulação

2006: 20 técnicos administrativos e 14 analistas administrativos

2008/2009: 30 especialistas em regulação e 25 analistas administrativos

2010: nomeação complementar ao concurso 2008/2009: 15 especialistas em regulação e 12 analistas administrativos

2012: 25 técnicos em regulação e 57 técnicos administrativos

2013: 41 especialistas em regulação e 28 analistas administrativos

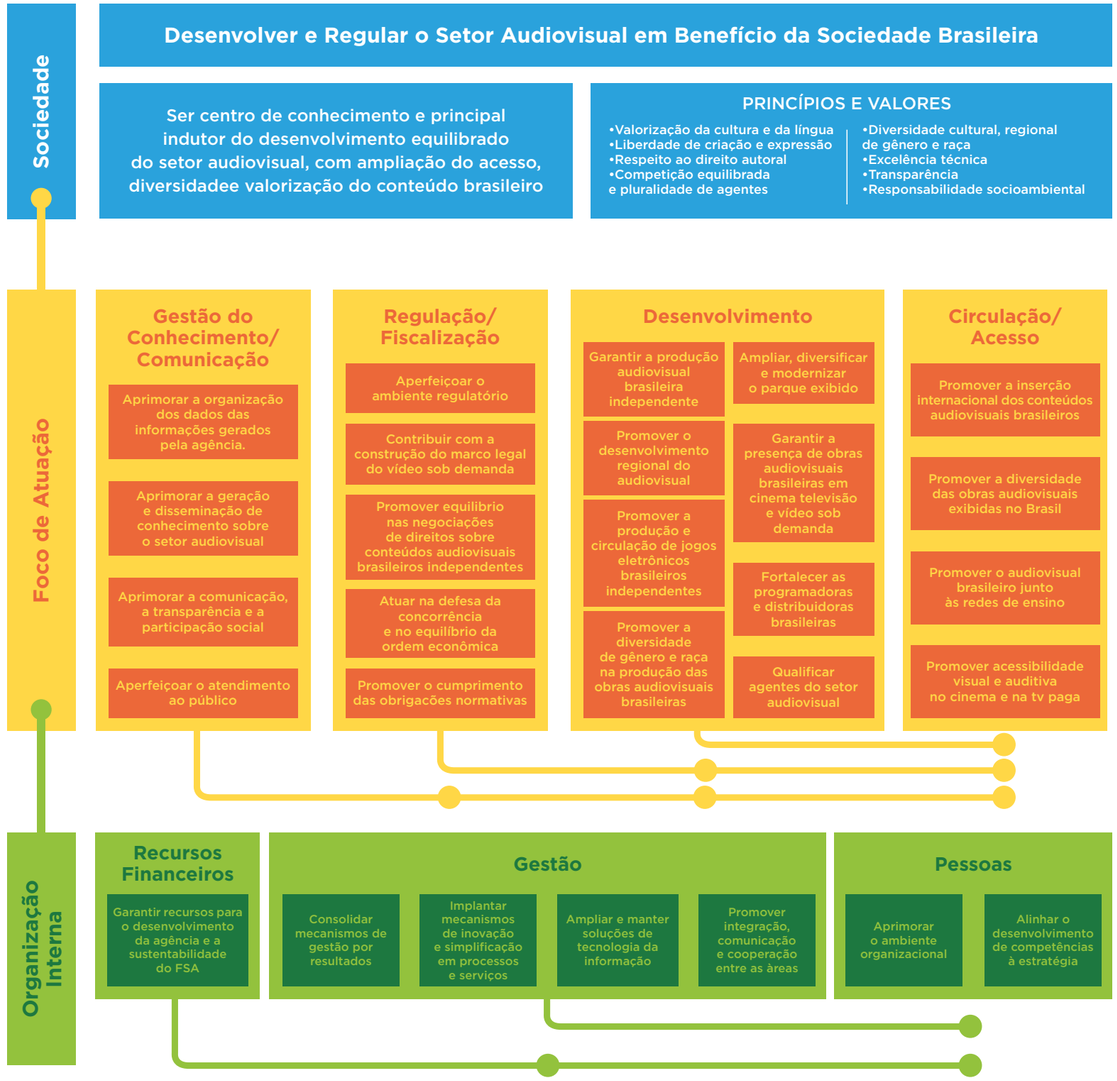
2014: nomeação de 24 técnicos em regulação e providos 23 cargos

MAPA ESTRATÉGICO

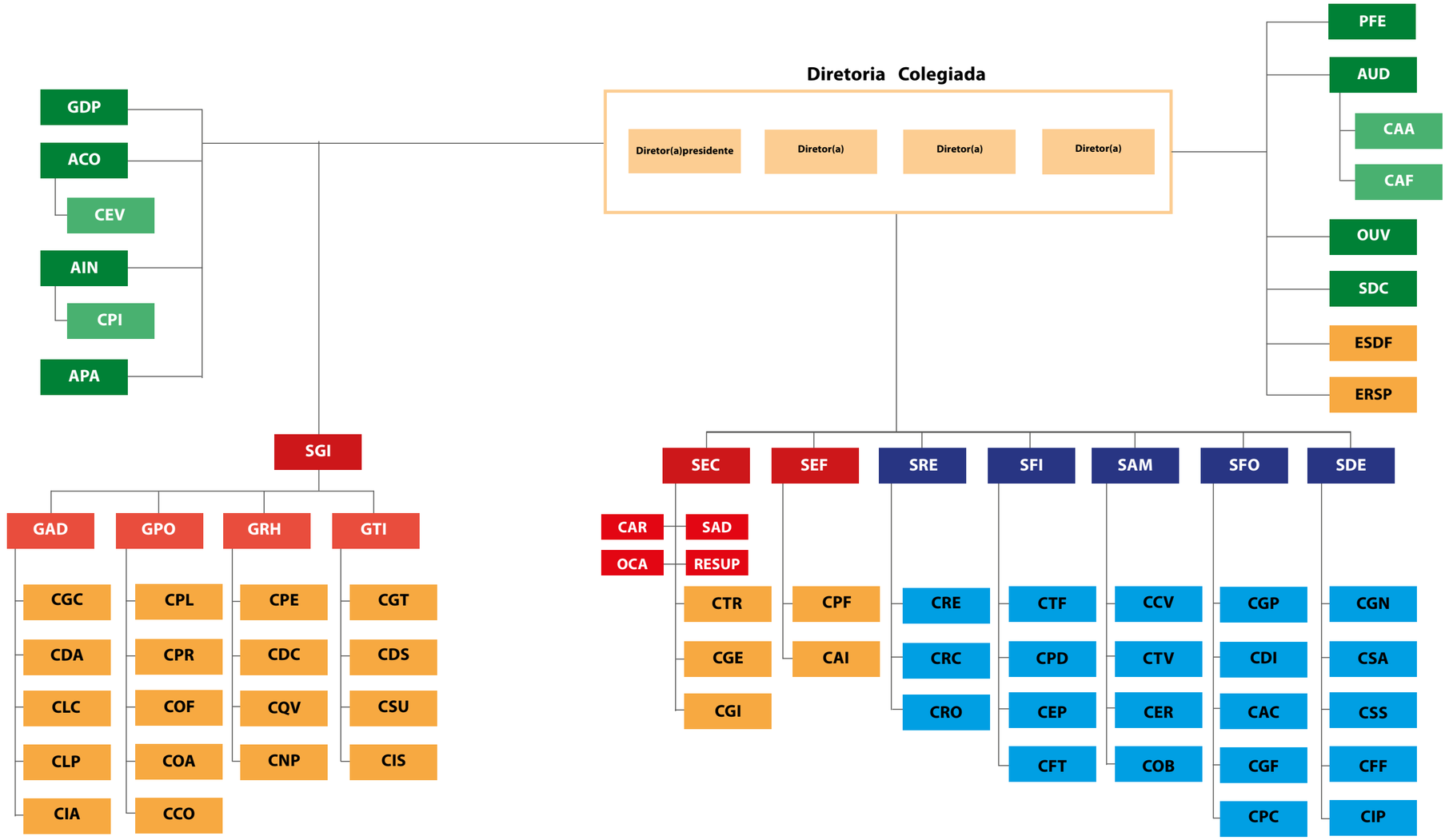
O mapa estratégico da Agência Nacional do Cinema é a ferramenta que sintetiza os desafios da Agência e traduz suas estratégias de ação. Ele tem como objetivo principal explicitar metas e apresentar os mecanismos que serão utilizados para transformá-las em realidade. Além disso, dá visibilidade à estratégia da Agência para seu corpo funcional, sendo um importante instrumento de mobilização interna, e também para a sociedade como um todo, contribuindo para dar cada vez mais transparência às suas ações.

O mapa estratégico vem sendo elaborado e repensado ao longo dos anos, adaptando-se às transformações do setor audiovisual, da sociedade e da própria ANCINE. A elaboração do mapa mais recente foi iniciada em fevereiro de 2016. O programa de Planejamento Estratégico 2017-2020 foi um processo longo e intenso, que consultou, por meio de uma pesquisa Delphi, 745 especialistas do setor audiovisual e representantes dos diversos segmentos de mercados e atividades sobre a ocorrência ou não de eventos futuros que tragam impactos ao setor. Com um cenário de referência para 2026, realizou-se um Diagnóstico Organizacional em oito oficinas com lideranças da Ancine. Durante essa etapa, todos os servidores puderam fazer contribuições para o diagnóstico, bem como responder à pesquisa na qual os cenários prospectivos se baseariam.

Com base nestes documentos produzidos, iniciou-se o processo de planejamento estratégico em si. Em sua primeira etapa as lideranças da Agência promoveram o debate e a revisão do Mapa Estratégico e de seu painel de indicadores, bem como a proposição de iniciativas e a identificação dos processos estratégicos da Agência. Posteriormente, os servidores foram convidados a contribuir, desta vez através da consulta interna sobre a proposta preliminar de planejamento estratégico. O último marco do projeto foi atingido em 17 de abril, quando a Diretoria Colegiada aprovou a forma final do Planejamento Estratégico 2017-2020.



ORGANOGRAMA



DEPARTAMENTOS E SUPERINTENDÊNCIAS

Diretoria Colegiada

- Diretor(a)-presidente(a)
- Diretor(a)
- Diretor(a)
- Diretor(a)

Áreas vinculadas ao(à) Diretor(a)-presidente(a)

- GDP - Gabinete do Diretor(a)-presidente(a)
- ACO - Assessoria de Comunicação
- CEV - Coordenação de eventos
- AIN - Assessoria Internacional
- CPI - Coordenação de Programas Internacionais de Cooperação e Intercâmbio
- APA - Assessoria Parlamentar
- SGI - Secretaria de Gestão Interna
- GAD - Gerência de Administração
- CGC - Coordenação de Gestão de Contratos
- CDA - Coordenação de Documentação e Acervo
- CLC - Coordenação de Licitações e Compras
- CLP - Coordenação de Logística e Patrimônio
- CIA - Coordenação de Infraestrutura e Administração Predial
- GPO - Gerência de Planejamento, Orçamento, Arrecadação e Finanças
- CPL - Coordenação de Planejamento Orçamentário

- CPR - Coordenação de Programação Orçamentária
- COF - Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira
- COA - Coordenação de Arrecadação
- CCO - Coordenação de Contabilidade
- GRH - Gerência de Recursos Humanos
- CPE - Coordenação de Administração de Pessoal
- CDC - Coordenação de Desenvolvimento de Competências
- CQV - Coordenação de Qualidade de Vida e Bem-Estar
- CNP -Coordenação de Normas e Procedimentos de Pessoal
- GTI - Gerência de Tecnologia da Informação
- CGT - Coordenação de Governança e Projetos de Tecnologia da Informação
- CDS - Coordenação de Desenvolvimento de Sistemas de Informação
- CSU - Coordenação de Suporte e Serviços ao Usuário
- CIS - Coordenação de Infraestrutura e Segurança de Informação

Áreas vinculadas à Diretoria Colegiada

- SEC - Secretaria Executiva
- CAR – Comitê de Assuntos Regulatórios
- OCA – Comitê do Observatório do Cinema e do Audiovisual
- SAD – Comitê de Governança do Sistema Ancine Digital
- RESUP – Reunião de Superintendentes
- CTR - Coordenação de Análise Técnica de Regulação
- CGE - Coordenação de Gestão Setorial e Estratégica
- CGI - Coordenação de Gestão da Informação
- SEF - Secretaria de Políticas de Financiamento
- CPF - Coordenação de Planejamento de Fomento

- CAI - Coordenação de Articulação Institucional para Ações de Fomento
- SRE - Superintendência de Registro
- CRE - Coordenação de Registro e Classificação de Agentes Econômicos
- CRC - Coordenação de Registro de Título para Comercialização e Comunicação Pública
- CRO - Coordenação de Registro e Classificação de Obra Audiovisual
- SFI - Superintendência de Fiscalização
- CTF - Coordenação de Análise Técnica de Fiscalização
- CPD - Coordenação de Fiscalização das Atividades de Produção, Distrib. e Comun. Pública
- CEP - Coordenação de Fiscalização das Atividades de Empacotamento e Programação
- CFT - Coordenação de Fiscalização Tributária
- SAM - Superintendência de Análise de Mercado
- CCV - Coordenação de Monitoramento de Cinema, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda
- CTV - Coordenação de Monitoramento de Televisão Aberta e Paga
- CER - Coordenação de Estudos Regulatórios e Concorrenciais
- COB - Coordenação do Observatório do Cinema e do Audiovisual
- SFO - Superintendência de Fomento
- CGP - Coordenação de Gestão de Processos de Fomento
- CDI - Coordenação de Análise de Direitos
- CAC - Coordenação de Acompanhamento de Projetos
- CGF - Coordenação de Gestão Financeira
- CPC - Coordenação de Prestação de Contas
- SDE - Superintendência de Desenvolvimento Econômico
- CGN - Coordenação de Gestão Integrada e Análise de Negócios
- CSA - Coordenação de Suporte Automático
- CSS - Coordenação de Suporte Seletivo
- CFF - Coordenação de Gestão Física e Financeira

- CIP - Coordenação de Infraestrutura e Projetos Especiais
- PFE - Procuradoria Federal
- AUD - Auditoria Interna
- CAA - Coordenação de Auditoria Interna de Gestão Administrativa
- CAF - Coordenação de Auditoria Interna de Gestão Finalística
- OUV - Ouvidoria-Geral
- SDC - Secretaria da Diretoria Colegiada
- ESDF - Escritório de Brasília
- ERSP - Escritório de São Paulo

DIRETORIA - HISTÓRICO

DIRETORES-PRESIDENTES

Gustavo Dahl
17 de dezembro de 2001 a 17 de dezembro de 2006

Manoel Rangel
18 de dezembro de 2006 a 17 de maio de 2017

DIRETORES

João da Silveira
17 de dezembro de 2001 a 17 de dezembro de 2005

Augusto Sevá
17 de dezembro de 2001 a 17 de dezembro de 2004

Lia Lopes
17 de dezembro de 2001 a 21 de outubro de 2003

Manoel Rangel
20 de maio de 2005 a 17 de dezembro de 2006

Nilson Rodrigues
20 de maio de 2005 a 20 de maio de 2009

Leopoldo Nunes
18 de dezembro de 2006 a 30 de outubro de 2007

Mário Diamante
6 de agosto de 2007 a 6 de agosto de 2011

Sérgio Sá Leitão
20 de março de 2008 a 20 de janeiro de 2009

Paulo Alcoforado
29 de maio de 2009 a 17 de dezembro de 2010

Glauber Piva
29 de maio de 2009 a 29 de maio de 2013

Vera Zaverucha
24 de junho de 2011 a 24 de junho de 2015

Rosana Alcântara
4 de fevereiro de 2013 a 4 de fevereiro de 2017

Roberto Lima
20 de janeiro de 2014 a 20 de janeiro de 2018

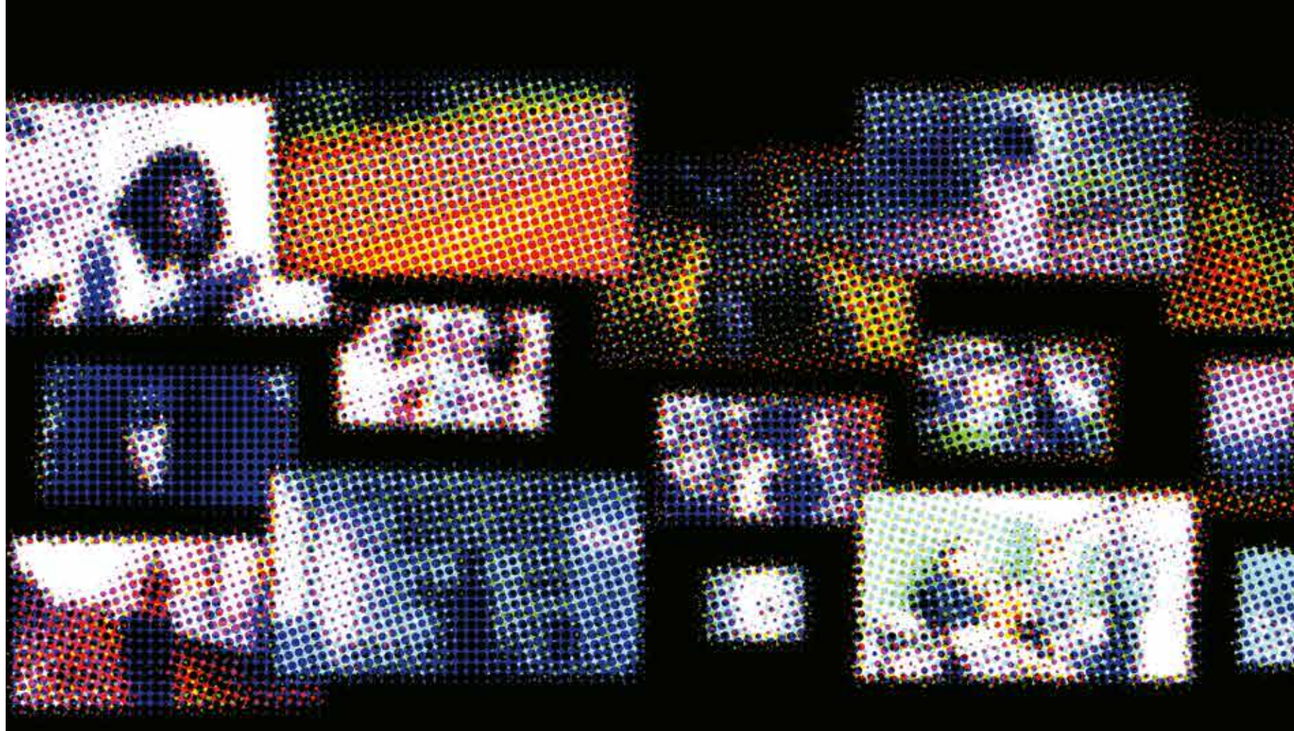
Debora Ivanov
1º de outubro de 2015 a 1º de outubro de 2019

Coordenação editorial: Rubia Mazzini
Redação e pesquisa: Pedro Butcher
Pesquisa e colaboração na redação: Renato Flit
Pesquisa: Pedro Alvarenga
Contato: comunicacao@ancine.gov.br
Impressão: Global Print Editora

Uma nova política para o audiovisual: Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos. 1ª edição, maio/2017
Rio de Janeiro, Agência Nacional do Cinema, 2017
ISBN: 978-85-66724-01-1

© 2017 ANCINE
Agência Nacional do Cinema

As imagens das produções audiovisuais desta publicação foram cedidas pelos detentores dos direitos patrimoniais



ancine
Agência Nacional do Cinema

15 anos

MINISTÉRIO DA CULTURA

BRASIL
GOVERNO FEDERAL