

PLANO DE METAS
E DIRETRIZES
PARA O
AUDIOVISUAL:
UMA ANÁLISE
DOS RESULTADOS
DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA O
AUDIOVISUAL NO
BRASIL (2001-2015)

[ARTIGO]

Sandro Santana

Universidade Federal da Bahia

[RESUMO ABSTRACT RESUMEN]

O objetivo deste estudo é analisar a política cultural para o audiovisual construída neste século à luz das diretrizes, metas e indicadores disponibilizados pelo Plano de Metas e Diretrizes para o Audiovisual. Partindo da hipótese de que, pela primeira vez na história das políticas públicas voltadas para o campo cinematográfico, é proposta uma política cultural que contempla todos os elos da cadeia de valor do audiovisual, o artigo foi construído e delineado tendo como a principal interrogação norteadora: a política cultural desenvolvida para o audiovisual no Brasil, entre os anos de 2001 e 2015, foi capaz de estimular a produção e promover a difusão destes bens culturais? A missão é analisar os acertos e equívocos desta política, tomando como eixo de análise os resultados apresentados pelo PDMA nos elos de produção, distribuição e difusão.

Palavras-chave: Cultura. Cinema brasileiro. Indústria audiovisual. Políticas culturais.

The objective of this study is to analyze the cultural policy for the audiovisual constructed in this century in the light of the guidelines, goals and indicators provided by the Plano de Metas e Diretrizes para o Audiovisual (Plan of Goals and Guidelines for the Audiovisual – PDMA). Based on the hypothesis that, for the first time in the history of public policies aimed at the cinematographic field, a cultural policy that contemplates all links in the audiovisual value chain is proposed, the article was constructed and outlined with the main guiding question: was the cultural policy developed for audiovisual in Brazil, between 2001 and 2015, able to stimulate the production and promote the diffusion of these cultural goods? The mission is to analyze the successes and errors of this policy, taking the results presented by PDMA in the production, distribution, and dissemination links as the axis of analysis.

Keywords: Culture. Brazilian cinema. Audiovisual industry. Cultural policies.

El objetivo de este estudio es analizar la política cultural del audiovisual brasileño, construida en este siglo a la luz de los lineamientos, metas e indicadores que aporta el Plan de Metas y Lineamientos del Audiovisual. Partiendo de la hipótesis de que por primera vez en la historia de las políticas públicas dirigidas al ámbito cinematográfico se propone una política cultural que contemple todos los eslabones de la cadena de valor del audiovisual, este artículo se construyó y delineó con la principal pregunta orientadora: ¿La política cultural desarrollada para el audiovisual en Brasil entre 2001 y 2015 logró estimular la producción y promover la difusión de estos bienes culturales? La misión es analizar los aciertos y los errores de esta política desde el eje de análisis de los resultados presentados por el Plan en los eslabones de producción, distribución y difusión.

Palabras clave: Cultura. Cine brasileño. Industria audiovisual. Políticas culturales.

Introdução

Quando decidi elaborar o projeto de pesquisa da minha tese de doutoramento, em 2014, não sem razão, o cinema brasileiro passava por um dos seus momentos mais otimistas. Os valores investidos através do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) dispararam; a entrada plena em vigor da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, instaura a cota semanal de 3 horas e 30 minutos de conteúdos audiovisuais brasileiros no horário nobre das TVs fechadas; e o aumento progressivo da arrecadação da Condecine Telecom torna, pela primeira vez na história, a contribuição gerada pelo próprio setor a principal fonte de recursos de investimentos no audiovisual. O número de salas de exibição inauguradas cresce desde 2009 e o cinema brasileiro atinge as melhores marcas de público, renda, *market share* e de títulos lançados desde a década de 1990 (ANCINE, 2013). Além disso, este cenário de números animadores vem acompanhado da construção de um Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDMA) que irá estabelecer um planejamento para o mercado de conteúdos audiovisuais no Brasil até o ano de 2020. Portanto, este artigo é um estudo de apresentação de resultados da pesquisa *Das leis de incentivo ao Fundo Setorial do Audiovisual: uma análise das políticas públicas para o audiovisual no Brasil (2000-2015)* (SANTANA, 2019), que tem como foco de análise as diretrizes, metas e indicadores disponibilizados pelo Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, documento criado com a missão de guiar a formulação de políticas públicas para o setor.

Metodologia

Emprega-se a metodologia qualitativa, por meio da pesquisa documental e técnica estatística. Para tanto, foram utilizados como documentos: leis; relatórios de congressos e grupos de trabalho; publicações, anuários estatísticos, estudos, informes, indicadores e dados produzidos pela Ancine e sites especializados; entrevistas; matérias e artigos em jornais, revistas e sites; discursos de gestores; artigos, pesquisas e obras publicadas relacionadas com a temática central e com os eixos temáticos afins.

Contextualização

A política cultural desenvolvida para o audiovisual no Brasil, entre os anos de 2001 e 2015, foi capaz de estimular a produção e promover a difusão destes bens culturais? Esta interrogação guiou o itinerário deste estudo, que não tem, contudo, a pretensão de esgotá-la, mas trazer luz, ponderações e recomendações para o enfrentamento de problemas históricos que fazem parte da biografia do cinema brasileiro e dos novos desafios impostos pela arquitetura de produção e difusão audiovisual que se dissemina de forma tentacular neste século. Para isso, devemos ter em mente a complexidade da implantação de uma indústria de conteúdos audiovisuais, setor que congrega três dimensões complementares: simbólica, cidadã e econômica. Quando acrescentamos à equação o fato de se tratar de uma atividade cuja sobrevivência depende majoritariamente

de recursos públicos, devemos considerar um planejamento que dê conta não só da universalização do acesso a estes bens produzidos, mas também da desconcentração do acesso a tais recursos. Portanto, foi utilizado o método qualitativo, que emprega fundamentalmente a pesquisa documental, a técnica estatística e a análise do principal documento norteador das políticas públicas para o setor: o PDMA, um desdobramento específico para o setor do Plano Nacional de Cultura (PNC). Este plano foi saudado como primeira iniciativa na história das políticas culturais para o cinema que contempla o setor de forma articulada e com metas e ações definidas a curto, médio e longo prazo, cujos objetivos principais são a expansão do mercado interno e a universalização do acesso aos serviços audiovisuais (ANCINE, 2013).

Nos próximos parágrafos farei a análise dos resultados apresentados pelo PDMA, utilizando três eixos temáticos que se articulam em torno da temática explorada por este estudo: produção, distribuição e difusão.

Produção

A primeira parte da interrogação levantada por este artigo pode ser respondida de forma afirmativa, sem maiores questionamentos. Os dados catalogados pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA) e os indicadores disponibilizados pelo PDMA (Diretriz 4) não deixam dúvidas em relação à produção constante e de números expressivos

proporcionados pela política audiovisual brasileira na última década, ainda que seja uma produção dependente de recursos da Condecine Telecom e das leis de incentivo que, apesar de criadas como mecanismos transitórios, se mostram ainda como esteios para a produção audiovisual no Brasil. Entre 2010 e 2017 foram lançados 846 filmes de longa-metragem, e o menor número de filmes produzidos aconteceu em 2010, com 74 filmes, enquanto o pico ocorreu em 2017, com 158 filmes, 16 a mais que em 2016, o que demonstra uma produção crescente.

Mas, ao contrapormos estes números à universalização do acesso a estes recursos, levando em conta a concentração regional, algo que o PDMA (Diretriz 11) já detectava como um problema histórico a ser enfrentado, podemos perceber que ainda está longe de serem corrigidas as distorções que acompanharam o estímulo à produção audiovisual neste século.

Ao analisarmos a distribuição de recursos do FSA, fica evidente a concentração na região Sudeste, ainda que este quadro seja amenizado pela obrigatoriedade de investir pelo menos 30% dos recursos provenientes de editais públicos em projetos cujos proponentes são produtoras independentes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 10% para a região Sul e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Em 2009, o Sudeste concentrava 99% destes recursos, em 2016, este número cai para 65%, o que ainda representa mais do que todas as outras regiões juntas. Ao aprofundarmos um pouco mais esta análise, percebemos que esta concentração não é na região, mas sim num eixo, afinal os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo respondem pela captação de R\$ 1.025.902.363

de um total de R\$ 1.466.718.685 do orçamento global investido entre 2009 e 2016. Ou seja, quase 70% dos recursos do FSA estão concentrados em apenas dois estados do Brasil (ANCINE, 2016). Quando focamos nos mecanismos de incentivo fiscal para o setor audiovisual, como a Lei do Audiovisual, a Lei Rouanet, o Artigo 39 da MP nº 2228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Funcines (BRASIL, 1993, 1991, 2001), em que os departamentos de marketing das grandes empresas têm o poder de decisão e não existem cotas regionais, a concentração de recursos no eixo Rio-São Paulo é ainda maior. De um total de R\$ 306.005.517,21 captados em 2016, R\$ 273.478.630,47 ficaram nos dois estados, o que representa mais de 90% dos recursos incentivados em todo o país. O estado de São Paulo captou R\$ 142.534.432,85 através de 158 projetos, enquanto o Rio de Janeiro foi responsável pela captação de R\$ 130.944.197,62, distribuídos entre seus 136 projetos. Além disso, a Lei do Audiovisual, paradoxalmente, também concentra recursos nas mãos dos grandes estúdios norte-americanos que fazem uso de recursos públicos, incentivados pelo Artigo 3 da lei supracitada. Só em 2017, R\$ 88.891.838,83 foram abatidos em impostos pelas *majors* que fizeram uso desta lei e se tornaram investidoras de filmes brasileiros. Ou seja, o Estado delega a estes conglomerados internacionais o poder de decisão sobre o investimento de recursos públicos no setor cultural. Em relação à Lei do Audiovisual, urge a necessidade de uma reforma que corrija as distorções do seu funcionamento, o que não implica sua extinção. A criação de uma taxa direcionada para um fundo voltado para projetos que não encontram recepção no mercado seria uma ótima iniciativa. Assim, a empresa investidora teria de dar uma contrapartida

para os projetos financiados com incentivos fiscais e ainda estimularia áreas importantes do setor que encontram resistência do mercado para o seu funcionamento.

Então, a primeira conclusão deste estudo é que a produção audiovisual brasileira foi estimulada pelas políticas públicas construídas no período estudado, mas se mostrou incapaz de enfrentar problemas como a concentração regional dos recursos públicos e dependente de mecanismos de incentivo fiscal, ainda que tenha como principal fonte de investimento recursos provenientes de uma taxa da produção do próprio setor audiovisual, a Condecine Telecom. Sem querer fazer um exercício de futurologia, mas como advertência e recomendação, devemos estar atentos para o fato de que esta taxação foi gerada por uma Instrução Normativa nº 96, de 15 de dezembro de 2011 (ANCINE, 2011), o que a torna suscetível a liminares por parte das empresas de telecomunicações, como aconteceu em 2016, e de que o mercado de TV fechada, após um período de expansão, entre 2011 e 2014, encontra-se em queda. Esse cenário tende a piorar com o crescimento cada vez maior dos serviços de VoD e streaming no Brasil. Além disso, mesmo com o incremento dos recursos do FSA, sem os arranjos regionais e, principalmente, a cota de 40%, a produção audiovisual fora do eixo Rio-São Paulo torna-se inviável economicamente e sem competitividade nos principais editais lançados pelo FSA, cuja pontuação está vinculada a fatores que favorecem decisivamente as produtoras e distribuidoras do eixo supracitado, como sucesso de bilheteria de produções anteriores realizadas pela produtora e pelo diretor. Assim, os editais estariam delegando o poder de escolha do financiamento

público do audiovisual no Brasil à Globo Filmes e às duas principais distribuidoras do país, Paris Filmes e Downtown, que atuam em consórcio, e só no primeiro semestre de 2018 concentraram 98% da bilheteria do cinema nacional. A Globo Filme, com seu cast de atores e diretores e a agressiva estratégia de marketing amparada no hegemônico braço televisivo, tornou-se determinante para o sucesso de bilheteria de um filme. Dos 20 filmes de maior bilheteria do cinema brasileiro neste século, apenas seis não contam com a distribuição do consórcio Downtown/Paris Filmes e três não estão associados à Globo Filmes. Dois destes filmes que não contam com a coprodução do tentáculo cinematográfico da Rede Globo têm a participação da produtora Record Filmes (*Os Dez Mandamentos, o filme*, 2016; *Nada a perder*, 2018), braço da segunda maior rede de televisão do país. Ou seja, corre-se o risco de transformarmos uma política pública para o audiovisual em política de financiamento de produção de conteúdo para braços e empresas associadas às principais redes de televisão do país (ANCINE, 2017b).

Distribuição

O título da terceira diretriz do PDMA define de forma expressa seus principais objetivos: 1. fortalecimento das distribuidoras nacionais (metas 3.2; 3.3; 3.7; 3.8; 3.9); e 2. ampliação da distribuição de filmes brasileiros em salas de cinema (metas 3.1; 3.4; 3.5; 3.6). Reivindicação histórica do setor, a distribuição de filmes no Brasil teve na Embrafilme seu principal mecanismo de

intervenção estatal neste elo da cadeia audiovisual. Se, por um lado, a Embrafilme mostrou-se competente na inserção do filme nacional no mercado de exibição, chegando a superar *majors* americanas e liderar o mercado de distribuição em 1978, 1979 e 1981 (ALMEIDA; BUTCHER, 2003), por outro, não conseguiu promover a convergência da indústria de filmes no Brasil, da qual era também o principal agente, junto com a televisão. A Embrafilme, enquanto distribuidora, mostrou-se incapaz de se adequar ao novo modelo de competitividade imposto na década de 1980, com o fechamento das salas de exibição, as estratégias de marketing dos blockbusters americanos e a concorrência do *home video*.

Analisando as metas desta diretriz, sobretudo a 3.2 e 3.3, nas quais os indicadores são atingidos ou até superados, percebemos o fortalecimento de distribuidoras brasileiras, uma reivindicação presente tanto no Relatório Final do III CBC (metas 22 a 26) (CBC, 2000) quanto no Sumário Executivo do Gedic (medidas 3 e 4) (GEDIC, 2001). Ainda que a ampliação do número de filmes brasileiros lançados em salas de cinema tenha correspondido à meta estipulada (3.4), um olhar mais atento percebe que esta ampliação se concentra na distribuição de filmes com mais de 500 mil bilhetes vendidos e cai em filmes com 100 mil a 500 mil bilhetes vendidos (meta 3.5).

A distribuição do filme médio e de baixo orçamento é um problema que a política pública para o audiovisual ainda parece distante de responder satisfatoriamente. Com os vultosos recursos do FSA pulverizados em diversas linhas de editais, a produção foi diversificada e os arranjos regionais possibilitaram que praticamente

todos os estados brasileiros produzissem conteúdos audiovisuais, mas isso não foi convertido nem em aumento de público e muito menos em circulação de obras. A digitalização das salas, que foi brindada como um sinal de barateamento do armazenamento e transporte das cópias, trouxe também uma maior dinâmica na circulação, o que tornou as salas de exibição um espaço cada vez mais disputado por um maior número de filmes. Com isso, os blockbusters de Hollywood adotaram uma tática, que se mostra cada vez mais agressiva, de estreias simultâneas em centenas de salas. Segundo o Informe de Mercado da Ancine, entre os anos de 2009 e 2017, os filmes hollywoodianos lançados simultaneamente subiram em todas as faixas adotadas pelo estudo: os lançamentos simultâneos em mais de 300 salas subiram de 15, em 2009, para 74, em 2017; na faixa de mais de 500 salas, de nove, em 2009, para 52, em 2017; na faixa mais de 700 salas, de quatro, em 2009, para 39, em 2017; na faixa de mais de 1.000 salas, de zero, em 2009, para 18, em 2017 (ANCINE, 2017a). Um número que dá uma boa noção da concentração de salas nas mãos de blockbusters americanos é o de semanas em que mais de um terço das salas estiveram ocupadas por um único lançamento de Hollywood. Em 2010, foram cinco títulos ocupando mais de um terço dos cinemas; em 2016, este número sobe para 27 semanas em que lançamentos dos grandes estúdios americanos ocupam mais de um terço das salas de exibição no Brasil (ANCINE, 2016). Com esta acirrada competitividade, o tempo de vida útil de um filme em cartaz passa a ser reduzido, e o filme que não tem uma estratégia ostensiva de divulgação, que depende do “boca a boca”,

mal consegue virar a segunda semana. Esse cenário atinge drasticamente os filmes de médio e baixo orçamento.

Desde 2009, distribuidoras nacionais como a Paris filmes (SP), Downtown Filmes (RJ) e Imagem Filmes (SP) passaram a fazer parte da seleta lista dos dez maiores *market shares* de distribuição no país, revezando entre a quarta e a décima posição. Outra característica deste fortalecimento é a concentração de recursos entre as principais empresas do setor. As três maiores empresas, sempre distribuidoras que são braços dos grandes estúdios de Hollywood, concentraram, entre 2009 e 2017, 54,6% dos lucros. No mesmo período, as dez maiores concentraram 97,1% do *market share* da distribuição de filmes no Brasil (ANCINE, 2017c). Portanto, a segunda conclusão é que houve sim o fortalecimento de algumas distribuidoras brasileiras localizadas no eixo Rio-São Paulo, sobretudo aquelas que se especializaram no lançamento de blockbusters brasileiros, filmes que têm como característica a coprodução da Globo Filmes e atores da emissora ou celebridades da internet em seus elencos. Mas, ainda que seja fundamental para a afirmação de uma indústria audiovisual no país o surgimento de empresas nacionais fortes e competitivas em todos os elos da cadeia audiovisual, sobretudo o setor de distribuição, ponto nevrálgico de ligação dos demais elos, esse fortalecimento não significou sequer a busca da tão sonhada autossustentabilidade do setor. Prova disso é que franquias bem-sucedidas, amparadas em estratégias de comercialização e parcerias exitosas, não abrem mão de investimentos públicos cada vez maiores em suas sequências.

Difusão

A difusão, aqui, é compreendida enquanto setor que engloba a exibição e circulação de conteúdos não só nas salas de exibição, como também em suas diversas janelas ancilares – TV aberta, TV fechada, plataformas, streaming, vídeo por demanda (VoD). Dito isso, podemos afirmar que se trata do elo da cadeia audiovisual que mais sofreu transformações com a evolução tecnológica. Traçando uma breve linha do tempo, podemos voltar ao ano de 1975, quando o filme *Tubarão*, de Steven Spielberg, inaugurou a era dos filmes eventos ao estrear ocupando simultaneamente mais de 400 salas nos Estados Unidos. A estratégia de lançamento deu tão certo que o filme se tornou a maior bilheteria da história do cinema até aquele momento. Mais do que inaugurar a era dos blockbusters, filme distribuído e lançado simultaneamente, agregando a ocupação simultânea de salas a uma estratégia global de marketing, *Tubarão* fez do lançamento do filme um evento de que todos querem participar o mais rápido possível, causando uma publicidade espontânea com sua estratégia de estreia. Dois anos depois, *Guerra nas Estrelas*, de George Lucas, levaria esta experiência ainda mais longe, com a criação de sequências que se tornariam uma franquia e a venda de um sem-número de objetos, jogos, máscaras, fantasias e bonecos de personagens que tornam a receita das bilheterias apenas mais um item a ser contabilizado, junto às salas de espera e bombonieres, nos espaços de experiência cinematográfica. Ademais, o protagonismo dos efeitos especiais apresentados no filme faz da qualidade técnica da sala um diferencial a ser observado na hora da compra do ingresso.

Nesse panorama, as salas múltiplas alojadas em shopping centers ou centros comerciais surgem como novo modelo de salas de exibição. Agregam poltronas confortáveis com porta-copos, telas gigantes, alta qualidade técnica de som, segurança e várias salas em torno de uma “super bomboniere” que vende imensos combos de pipoca e refrigerante, doces, bebidas e guloseimas variadas, cartazes, camisas, souvenirs, bonecos e disponibiliza espaço para a performance dos chamados *cosplays*, pessoas que se fantasiam e reproduzem movimentos de seus personagens favoritos. Os multiplex chegam ao Brasil na década de 1990, período da retomada da produção nacional e de crise no setor de exibição, chegando, em 1995, a um circuito nacional de 1.033 salas, o menor número desde a década de 1970. Este número oscila até 1998, para seguir, então, numa linha evolutiva, chegando a 3.279 salas, em 2018, recorde histórico enquanto número de salas em funcionamento, mas ainda bastante deficitário quando pensamos na relação entre salas e habitantes, com uma média de 64 mil habitantes por sala (ANCINE, 2017b).

No PDMA, o elo de difusão está presente de forma expressa em, pelo menos, quatro diretrizes (1; 2; 4 e 9) e de forma transversal em mais três (6; 8 e 11). Isso demonstra a importância deste setor e a necessidade de intervenção estatal para que os conteúdos produzidos com recursos públicos possam ser acessados pela população. O Programa Cinema Perto de Você, com recursos do FSA e Recine, através de incentivos fiscais, obteve bons resultados na modernização das salas – atingindo, em 2016, 100% de digitalização do circuito – e na expansão de salas em shopping. Mas está longe de vislumbrarmos uma política

pública que incluía as 5.187 cidades sem salas de cinema no Brasil, o que corresponde a 44,9% da população brasileira residente em cidades onde não existe a possibilidade de assistir a um filme em uma sala de exibição (ANCINE, 2016). O pior indicador da meta 1.3, “Aumentar o número de municípios brasileiros com complexos cinematográfico”, é justamente o percentual de crescimento do número de municípios com salas (em 2010), que cumpriu apenas 4% da meta estabelecida para 2015, com um crescimento real de 1,83% naquele ano, enquanto a meta estipulada era de 48,30%.

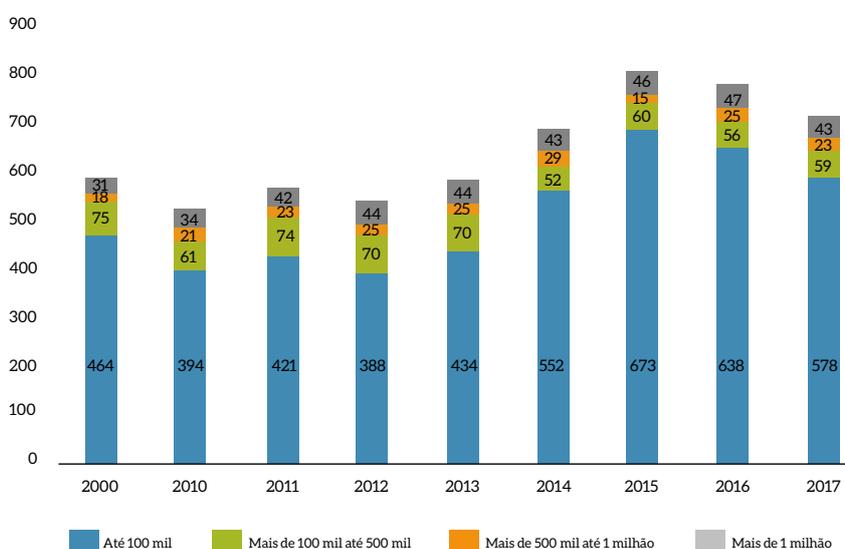
A terceira conclusão é que, apesar do aumento constante de número de salas na última década, esta política pública não se mostrou eficiente ao enfrentar a concentração de salas, que não é só regional, mas territorial, haja vista que estes cinemas se concentram em shoppings de determinadas áreas da cidade. Segundo dados do Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2016, 88,9% das salas de cinema do país se encontram dentro de shopping centers. Uma boa iniciativa para combater esta concentração e que deveria ser copiada e estendida aos demais estados é o Circuito SPcine, da Prefeitura de São Paulo, que tem 20 cinemas em bairros onde não existem salas comerciais. Estes espaços, além de oferecerem uma programação diferenciada, que contempla diversos gêneros, com especial acolhimento do cinema nacional, a preços bem abaixo do mercado ou com acesso gratuito, oferecem também cursos para as comunidades em que estão instalados.

A quarta conclusão é que esta política para o audiovisual também não foi competente na expansão do circuito de forma que incluísse o cidadão das pequenas cidades do

país e as obras de médio e baixo orçamento, realizadas com recursos públicos, mas que não encontram espaço no acirrado mercado de exibição brasileiro, aquelas que ocupam a faixa de até 100 mil espectadores e que representam a maioria dos títulos nacionais. Tomando como parâmetro os anos estabelecidos como balizas para o PDMA, em cidades com faixa populacional abaixo de 20 mil habitantes, que representam 3.810 municípios brasileiros, o quadro piorou entre os anos de 2010 e 2015. Das nove salas em funcionamento nas cidades com esta faixa populacional, em 2010, restaram apenas cinco, em 2015, número que se mantém um ano depois. Nas cidades com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, que representam 1.451 municípios, houve pouca mudança. O número de salas, que era de 213, em 2010, sobe para 221, em 2015, mas cai para 214 no ano seguinte. Quando analisamos a quantidade de títulos exibidos com mais de 100 mil espectadores e com mais de um milhão de espectadores, entre 2010 e 2015, podemos concluir que o aumento expressivo da quantidade de títulos brasileiros exibidos, 137, em 2010, e 217, em 2015, não se reflete em resultados no aumento da ocupação de títulos por faixa. Como podemos ver nos gráficos 1 e 2, com pequenas alterações, a ocupação dos filmes brasileiros por faixas se mantém muito próxima ao longo desta primeira metade da década. Em relação ao público dos filmes, a situação é ainda pior. Enquanto os 137 filmes nacionais exibidos em 2010 atingiram um público de 25.687.438 de pagantes, os 217 filmes brasileiros exibidos em 2015 venderam apenas 22.500.245 de bilhetes. Esses números representam uma queda na ocupação do mercado de exibição por filmes brasileiros de um *market share* de 19,1%, em 2010, para 13%, em 2015.

[Gráfico 1]

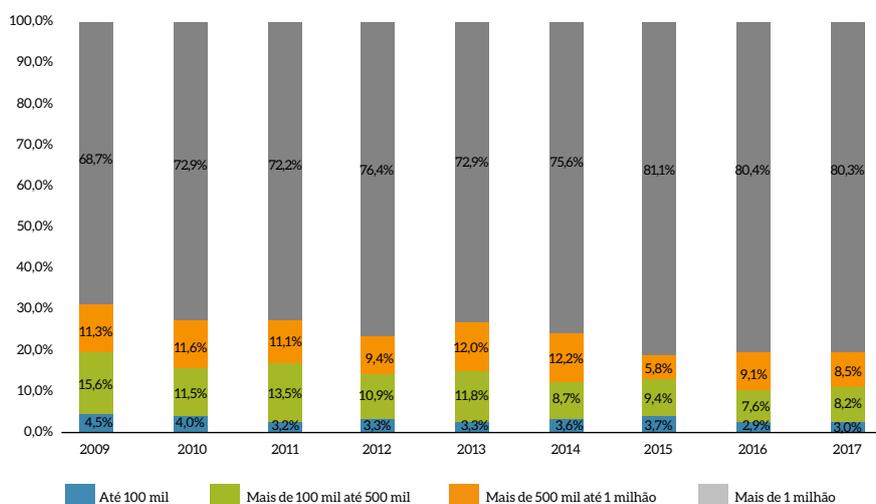
Quantidade de títulos exibidos por faixa de público (2017-2019)



Fonte: Ancine (2017b)

[Gráfico 2]

Concentração de público de títulos exibidos por faixas (2009-2017)



Fonte: Ancine (2017b)

A quinta conclusão é que a política cultural desenvolvida no período deste estudo abdicou de uma estratégia que pudesse utilizar os serviços de streaming e VoD para a difusão dos conteúdos audiovisuais produzidos com recursos públicos em plataformas criadas pelo Estado e reduziu as discussões sobre estas janelas à taxaço e ao

estabelecimento de cotas. A falta de monitoramento nas metas que estão vinculadas aos serviços de streaming e vídeo por demanda (VoD) nas diretrizes 2 – Desenvolver e qualificar os serviços de TV por assinatura e de vídeo por demanda oferecidos em todos os ambientes, e ampliar a participação de programadoras nacionais e do conteúdo

brasileiro nestes segmentos de mercado – e 6 – Construir um ambiente regulatório caracterizado pela garantia da liberdade de expressão, a defesa da competição, a proteção às minorias, aos consumidores e aos direitos individuais, o fortalecimento das empresas brasileiras, a promoção das obras brasileiras, em especial as independentes, a garantia de livre circulação das obras e a promoção da diversidade cultural – já sinaliza um despreparo desta política cultural para o enfrentamento de um tema que cada vez mais torna-se o grande protagonista da indústria audiovisual no planeta. Dos sete indicadores, distribuídos em quatro metas (2.5; 2.8; 2.9, e 6.5) das duas diretrizes supracitadas, nenhum deles teve os dados monitorados, pois, segundo a Ancine, a agência não possui dados disponíveis para mensurar estes indicadores.

Ainda que a criação de uma Condecine específica para estes serviços e o estabelecimento de cotas para filmes nacionais nos catálogos das empresas demandem um caráter de urgência, como reconheceu acertadamente o Conselho Superior de Cinema, em 2017, é muito pouco reduzir janelas de exibição importantes como o VoD e o streaming a este papel. Países como Argentina e Chile, que sofrem dilemas similares aos da indústria audiovisual brasileira, como a difusão de seus conteúdos num mercado interno ocupado de forma hegemônica por conglomerados internacionais de distribuição e exibição, criaram suas próprias plataformas de streaming e VoD, como a Cine AR Play¹, geridas pelo Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais

(Incaa), a agência de cinema argentina, e, no Chile, a Onda Media², gerida pelo Conselho Nacional da Cultura e das Artes (CNCA). No Chile, ainda existe outra plataforma gratuita dedicada ao cinema local. A Cinechile³, que agrega todo o conteúdo do Arquivo Digital da Cinemateca Nacional e da Cinemateca Virtual, pertencentes à Universidad de Chile, e do Arquivo Patrimonial da Universidad de Santiago de Chile.

Uma plataforma estatal e gratuita seria um local de difusão e escoamento da produção de filmes financiados com recursos estatais que já cumpriram sua rota no mercado de exibição, ou seja, dois ou três anos após o seu lançamento, a depender do filme. Esta plataforma seria também um espaço de formação de público para o cinema nacional, atraindo jovens que estão apartados das salas de cinemas, seja por questões financeiras ou mesmo geográficas, e que, cada vez mais cedo, têm acesso facilitado a aparelhos tecnológicos de reprodutibilidade, como celulares, tablets e notebooks, que, sem exagero, já funcionam como extensão de seus próprios corpos. Além disso, seria um espaço de exibição de filmes que não encontram espaço nas janelas clássicas de exibição – cinema, TV aberta, TV fechada –, aqueles filmes que sequer atingem 100 mil espectadores. Dos 633 filmes lançados entre 2010 e 2015, apenas 40 tiveram público acima de um milhão de pagantes; 64 ultrapassaram a marca de 500 mil espectadores; 114 ultrapassaram

1 Disponível em: <https://play.cine.ar/bienvenida/#play>. Acesso em: 21 set. 2021.

2 Disponível em: <https://ondamedia.cl/>. Acesso em: 21 set. 2021.

3 Disponível em: <https://cinechile.cl/>. Acesso em: 21 set. 2021.

100 mil; apenas 45 ficaram na faixa de público maior que 10 mil e menor que 100 mil; e 379 tiveram público abaixo de 10 mil; destes, 170 tiveram menos de mil ingressos vendidos. Seriam exatamente as faixas que atingiram público abaixo de 100 mil que teriam nesta janela um espaço para exibição que não foi encontrado no circuito de salas e que dificilmente encontrarão nas TVs abertas e fechadas. As plataformas de streaming e VoD demonstram ser um caminho inevitável enquanto veículo de difusão de qualquer produto audiovisual e estratégico se considerarmos que a intenção prioritária dos realizadores e da política cultural para o audiovisual no Brasil é a democratização do acesso às obras produzidas com recursos públicos.

A sexta conclusão é que o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual representou um avanço na formulação de políticas públicas para o setor, mas sem um monitoramento eficiente e participação dos agentes do setor audiovisual e da sociedade civil no acompanhamento dos indicadores e aperfeiçoamento das metas, o PDMA tem seu potencial reduzido. Dos 203 indicadores distribuídos nas dez metas monitoradas pela Ancine e pelo Ministério da Cultura, 74 não possuem dados disponíveis para a sua mensuração; mais de 35% dos indicadores não foram monitorados. Além disso, os dados de 2015, primeiro ano de referência estabelecido pelo PDMA, só foram divulgados de forma integral em novembro de 2017, o que prejudica a formulação de políticas públicas e as ações para o desenvolvimento do setor audiovisual, cujas propostas formuladas pelo Conselho Superior de Cinema, SAV e Ancine têm no PDMA seu principal guia. Levando-se em consideração que este plano está em

permanente aperfeiçoamento e que as inovações tecnológicas interferem de forma determinante em sua dinâmica econômica, o monitoramento de dados tem que ser eficiente, dentro dos prazos estabelecidos, e universal, abrangendo todas as dimensões propostas em suas metas.

Considerações finais

Analisando a política cultural desenvolvida para o audiovisual neste início de século, tomando como ponto de partida o III CBC e o Gedic, em 2000, passando pela MP nº 2228-1 (2001), que cria a Ancine e o Conselho Superior de Cinema, e a Lei nº 12.485 (2012), que institui a Condecine telecom e as cotas para a TV fechada, e culmina no Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, publicado em 2013, podemos constatar avanços consideráveis na construção e desenvolvimento de políticas públicas para o setor. Questionada em sua gênese, a Lei nº 12.485 se mostrou um dos maiores acertos desta política, como podemos ver nos indicadores da diretriz 2.

A instituição de cotas de exibição na TV fechada, aliada à cobrança da Condecine Telecom, que possibilitou o financiamento, através do FSA, dos diversos elos da cadeia produtiva audiovisual, deu estabilidade à produção e expandiu, ainda que com concentrações regionais, os setores de distribuição e exibição. Além disso, barateou o acesso a serviços de televisão por assinatura com a abertura da concorrência para as empresas de telecomunicações, ampliando o número de assinantes destes serviços de

12,7 milhões, em 2011, para 21,2 milhões, em 2014, ano de pico. Em 2018, o número de assinantes era de 17,8 milhões. Com a expansão dos serviços de streaming e VoD, a expectativa é que este número decresça cada vez mais e que sejam estabelecidas cotas e uma Condecine similar à Telecom para estes serviços. O PDMA representa um avanço na formulação de políticas públicas a médio e longo prazo para o setor, mas depende de uma monitoração eficiente e da participação de agentes do setor para sua eficácia, o que não aconteceu. Como já foi dito na sexta conclusão, o monitoramento não só foi deficiente no sentido de contemplação das diretrizes e metas, como também a divulgação dos dados ocorreu com bastante atraso. A participação dos agentes do setor no acompanhamento e no debate acerca dos dados apresentados foi praticamente nula. Mais uma vez, ficou claro que o financiamento da produção é o grande protagonista das discussões e propostas levantadas pela classe.

Ademais, ainda estamos longe de uma institucionalização destas políticas e da construção de bases sólidas para uma indústria audiovisual autossuficiente. O FSA tem sido o esteio de financiamento do setor, mas sua institucionalização ainda é frágil. Em 2016, uma liminar desobrigou momentaneamente o pagamento da Condecine Telecom por parte das empresas de telecomunicação. Além disso, o FSA é uma categoria do Fundo Nacional de Cultura (FNE), criado pela Lei Rouanet, em 1991. Esta lei, que se encontra no olho do furacão das críticas de malversação de recursos na cultura, deve ter reformulações e até mesmo futuro incerto. As cotas estabelecidas pela Lei nº 12.485, responsáveis pelo aumento da presença de conteúdos

nacionais na TV paga, têm prazo de vigência até setembro de 2023. O caso da Lei do Audiovisual é ainda pior: todos os anos, sua prorrogação é um campo de lutas para agentes do setor que, apesar de reconhecerem suas deficiências, sabem que a produção audiovisual no país ainda depende desta fonte. Uma lei criada em um momento de terra arrasada para o cinema brasileiro e que foi importante para a retomada de sua produção, mas que instaurou vícios para investidores, produtores e realizadores ao abolir as regras de mercado, com o pagamento dos agentes independentemente da performance ou mesmo exibição da obra produzida, e transformar o filme num mecanismo de renúncia fiscal maior do que o valor investido para empresas.

Enfim, por tudo que foi dito, chegamos à sétima conclusão, a discussão em torno dos mecanismos de financiamento da produção audiovisual ainda se sobrepõe a uma política pública para o setor pautada na democratização do acesso aos recursos e aos conteúdos produzidos pelo financiamento público. Algo que pode ser facilmente comprovado ao analisarmos a distribuição de recursos do FSA, mecanismo criado com o intuito de promover o desenvolvimento harmônico da cadeia audiovisual. Em dez anos de funcionamento, entre 2008 e 2017, o FSA investiu R\$ 897,2 milhões na produção de longas-metragens, enquanto apenas R\$ 67,9 milhões foram destinados à distribuição de conteúdo, menos de 10% do valor investido na produção (ANCINE, 2017d).

Maio de 2021. Quando escrevo as últimas linhas deste estudo, o panorama no qual se insere o audiovisual no Brasil é bem diferente daquele cenário desenhado parágrafos atrás, quando iniciei a pesquisa.

O desmonte das políticas públicas construídas neste século, que vêm sendo sabotadas e desestruturadas desde 2017, já ameaça a continuidade da Ancine e a própria agência não tem demonstrado capacidade de enfrentamento diante da sanha de destruição bolsonarista. Como aconteceu com a Embrafilme no final da década de 1980, quando todos os seus êxitos foram esquecidos e a empresa tornou-se o repositório de críticas de cineastas, produtores, gestores, imprensa e políticos, a estratégia do atual governo de minar a produção audiovisual e as atividades da Ancine tem transcorrido sem maiores resistências do setor. Depois de um período de otimismo exagerado, que não permitia uma análise das incoerências e contradições da política cultural adotada, e de um monitoramento de dados caolho, que só enxergava o que era conveniente para o discurso reinante de seus gestores, emergem as fragilidades deste modelo. Na ressaca desta miopia, os dois pilares desta política pública, a Ancine e o FSA, tornam-se as novas “Genis” das instituições públicas do campo da cultura, levando a seu desgaste diante do setor e ao “apredrejamento” social, tal qual a Embrafilme. Mas não há nada que esteja tão ruim que não possa ficar pior. Em 2021, o presidente, que nunca escondeu seu desejo de extinguir a Ancine e “filtrar” o investimento no audiovisual de acordo com sua ideologia, irá indicar mais dois diretores, um deles o diretor-presidente da agência. ■

[SANDRO SANTANA]

Doutor em Políticas Culturais e Audiovisual pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), autor dos livros *Música e ancestralidade na Quixabeira* (EDUFBA, 2012) e *Festival de Música Educadora FM – 10 anos* (Irdeb, 2015). Diretor, roteirista e diretor musical do documentário *Cantos de trabalho: bois, batatas e cantigas* (2020). E-mail: sandro_santana@hotmail.com

Referências

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

ANCINE. **Anuário estatístico do cinema brasileiro 2016**. Rio de Janeiro: Ancine, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3ENFknk>. Acesso em: 30 jul. 2018.

ANCINE. **Anuário estatístico do cinema brasileiro 2017**. Rio de Janeiro: Ancine, 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/3nVlocq>. Acesso em: 30 jul. 2018.

ANCINE. **Informe de mercado** – Distribuição em salas 2017. Rio de Janeiro: Ancine, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/3u3trVq>. Acesso em: 30 jul. 2018.

ANCINE. **Informe de mercado** – Salas de exibição 2017. Rio de Janeiro: Ancine, 2017c. Disponível em: <https://bit.ly/3CKfQ8V>. Acesso em: 30 jul. 2018.

ANCINE. Instrução normativa nº 96, de 15 de dezembro de 2011. Regulamenta o art. 32, II da Medida Provisória nº 2228-1, de 06 de setembro de 2001 e dispõe sobre o recolhimento regular da Condecine devida pela prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais, nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3CCdmJy>. Acesso em: 21 set. 2021.

ANCINE. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual**: o Brasil de todos os olhares para todas as telas. Rio de Janeiro: Ancine, 2013. Disponível em: <https://issuu.com/ancine/docs/pdm-para-internet>. Acesso em: 21 set. 2021.

ANCINE. **Relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)**. Rio de Janeiro: Ancine, 2017d. Disponível em: <https://bit.ly/3zGzj8A>. Acesso em: 12 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2XKRQDg>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá

outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18313cons.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18685.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA, 3., 2000, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: Fundacine, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3CTMV2j>. Acesso em: 23 set. 2021.

GRUPO DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO CINEMA. **Pré-projeto de planejamento estratégico**: sumário executivo. Porto Alegre: Aptec, 2001.

SANTANA, Sandro. **Das leis de incentivo ao Fundo Setorial do Audiovisual**: uma análise das políticas públicas para o audiovisual no Brasil (2000-2015). 2019. Tese (Doutorado em Políticas Culturais) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.