



**Kátia Morais**

# **Audiovisual Independente**

**política de fomento e organização  
das produtoras no Brasil**

# **AUDIOVISUAL INDEPENDENTE**



## Universidade do Estado da Bahia – UNEB

José Bites de Carvalho

**Reitor**

Marcelo Duarte Dantas de Ávila

**Vice-Reitor**



## Editora da Universidade do Estado da Bahia – EDUNEB

**Diretora**

Sandra Regina Soares

### Conselho Editorial

#### **Titulares**

Alan da Silva Sampaio  
Darcy Ribeiro de Castro  
Elizeu Clementino de Souza  
Gabriela Sousa Rêgo Pimentel  
Jane Adriana Vasconcelos P. Rios  
Luiz Carlos dos Santos  
Maria das Graças de Andrade Leal  
Obdália Santana Ferraz Silva  
Reginaldo Conceição Cerqueira  
Rosemary Lapa de Oliveira  
Rudval Souza da Silva  
Simone Leal Souza Coité  
Hugo Saba Pereira Cardoso  
Valquíria Claudete Machado Borba

#### **Suplentes**

Eduardo José Santos Borges  
Maristela Casé Costa Cunha  
Isaura Santana Fontes  
Agridino Souza Coelho Neto  
Marilde Queiroz Guedes  
Nilson Roberto da Silva Gimenes  
Márcia Cristina Lacerda Ribeiro  
Monalisa dos Reis Aguiar Pereira  
Marcos Antonio Vanderlei  
Marcos Aurélio dos Santos Souza  
Mônica Beltrame  
Célia Tanajura Machado  
Marluce Alves dos Santos  
Marcos Bispo dos Santos

KÁTIA MORAIS

# **AUDIOVISUAL INDEPENDENTE**

**política de fomento e organização das  
produtoras no Brasil**

EDUNEB  
Salvador  
2020

© 2020 Autora

Direitos para esta edição cedidos à Editora da Universidade do Estado da Bahia.  
Proibida a reprodução total ou parcial por qualquer meio de impressão, em forma  
idêntica, resumida ou modificada, em Língua Portuguesa ou qualquer outro idioma.  
Depósito Legal na Biblioteca Nacional  
Impresso no Brasil em 2020.

**Coordenação Editorial**  
Fernanda de Jesus Cerqueira

**Coordenação de Design**  
Sidney Silva

**Revisão textual e Normalização**  
Érika Tamashiro | Tikinet

**Capa**  
Sidney Silva

**Diagramação**  
George Luís Cruz Silva

**Revisão de textual de prova**  
Denise Dias de Carvalho Sousa

**Revisão de diagramação de prova**  
Sidney Silva

**Imagem da Capa**  
Freepik

### **Ficha Catalográfica**

Bibliotecária: Fernanda de Jesus Cerqueira – CRB 162-5

---

Morais, Kátia  
Audiovisual independente: política de fomento e organização das produtoras no  
Brasil/ Kátia Moraes. – Salvador: EDUNEB, 2020.  
310 p.: il.  
ISBN 978-65-88211-21-2  
1. Cinema - Produção independente. 2. Produtoras. I. Agência Nacional de Cinema.

CDD: 302.2

---

Editora da Universidade do Estado da Bahia – EDUNEB  
Rua Silveira Martins, 2555 – Cabula  
41150-000 – Salvador – BA  
editora@listas.uneb.br  
portal.uneb.br

Esta Editora é filiada à



*Para meus pais, Lourdes e Gilberto,  
meu começo de mundo.*



*São muitas as agruras para contar histórias brasileiras, para falar sobre a nossa memória, ou a falta dela, para fazer brilhar a tradição, ou a quebra dela, enfrentar dilemas de um país dividido pela desigualdade social [...]. Para poder celebrar a diversidade em todas as suas expressões, é preciso ter alguma coragem, e por sorte, o Brasil tem uma comunidade artística gigantesca.*

Kléber Mendonça Filho,  
cineasta brasileiro, em carta aberta ao  
Ministro da Cultura e à sociedade.  
Recife, Pernambuco, 29 de maio de 2018.



# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b>	<b>11</b>
<b>CONTO QUE VEJO</b>	<b>19</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>21</b>
<b>FRONTEIRAS FLUIDAS</b>	<b>29</b>
<b>PRODUÇÃO INDEPENDENTE E TELEVISÃO ENTRE O LOCAL E O TRANSNACIONAL</b>	<b>31</b>
ENTRE O AUTORAL E O <i>MAINSTREAM</i>	33
CONTEÚDO INDEPENDENTE COMO PRODUTO DE MÍDIA	42
NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	52
<b>TV aberta</b>	55
<b>TV paga</b>	70
<b>O campo público</b>	76
<b>LATITUDE, LONGITUDE</b>	<b>83</b>
<b>PRODUÇÃO INDEPENDENTE, ESTADO E A POLÍTICA DE FOMENTO AO AUDIOVISUAL NO BRASIL</b>	<b>85</b>
ESTADO, CULTURA E MERCADO	86
<b>Cotas de conteúdo nacional e independente na televisão</b>	95
A POLÍTICA DE FOMENTO AO AUDIOVISUAL NO BRASIL	98
<b>Ancine e a gestão da política</b>	106
<b>FSA e o retorno ao poder decisório do Estado</b>	116
Pré-licenciamento	121
Regionalização	122
Profissionalização das produtoras e aprimoramento dos projetos	124
<b>Lei n° 12.485/2011: televisão como janela estratégica</b>	125

<b>TRAVESSIA DE OLHARES</b>	<b>133</b>
<b>PERFIL DAS PRODUTORAS E RELACIONAMENTO COM A TV</b>	<b>135</b>
O RETRATO DAS EMPRESAS PRODUTORAS	136
<b>Equipes, parcerias e gestão</b>	151
RELACIONAMENTO COM CANAIS DE TELEVISÃO	161
<b>Licenciamento e coprodução</b>	166
<b>Direitos patrimoniais e autonomia frente aos canais</b>	171
<b>SERTÃO DE DENTRO</b>	<b>177</b>
<b>RELACIONAMENTO COM A ANCINE E PARTICIPAÇÃO NO PRODAV</b>	<b>179</b>
RELACIONAMENTO COM A ANCINE	180
<b>A gestão do FSA</b>	188
Seleção	188
Contratação	196
Prestação de contas	199
PERFIL DOS PROJETOS CONTEMPLADOS NO PRODAV (2014-2015)	202
<b>Prodav 01: produção de conteúdos para televisão</b>	203
<b>Prodav 03 a 05: linhas de desenvolvimento</b>	213
<b>Prodav 08 a 12: produção de conteúdos para o campo público</b>	224
<b>PRA ONDE CORRE O RIO</b>	<b>233</b>
<b>UM SETOR EM (CON)FORMAÇÃO</b>	<b>235</b>
VISIBILIDADE E NEGOCIAÇÃO COM O MERCADO	242
<b>Internacionalização</b>	247
<b>Descentralização e profissionalização</b>	250
REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA	256
O PORVIR	264
<b>VIDA FLUXO</b>	<b>273</b>
<b>EPÍLOGO</b>	<b>275</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>283</b>

## PREFÁCIO

Na conjuntura atual, na qual o processo de integração global da economia aprofunda a reconfiguração dos meios e das formas de relacionamento entre os agentes nos mercados de audiovisual, é significativo que novos espaços para circulação de conteúdo, como o *Video on Demand* (VoD), à exceção dos *blockbusters*, tornaram a sala de cinema menos rentável, pois ela passa a ser mais uma vitrine para as obras que um espaço para reaver o investimento realizado. Na verdade, como aponta Moraes, com a progressiva integração entre cinema, televisão e vídeo, não há uma substituição, mas uma interdependência entre eles. Ora, este livro se torna uma ferramenta essencial para quem quer entender o audiovisual neste contexto de interdependência, particularmente aquele que se produziu nestes últimos 20 anos, pois trata da movimentação da categoria em decorrência das oportunidades de acesso à cadeia produtiva a partir dos seguintes marcos: a Agência Nacional do Cinema (Ancine), criada em 2001; o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), em 2006; e a Lei nº12.485, de 2011, popularmente conhecida como Lei da TV Paga, que atualiza e unifica toda a legislação do mercado de TV por assinatura no Brasil, a partir de então chamado de Serviço de Acesso Condicionado (SeAC).

A obra vem preencher uma carência de reflexões e publicações no país sobre o tema com uma metodologia rigorosa que dá

conta da complexidade desta arte como fenômeno social, de suas especificidades e de sua dinâmica, não apenas na produção, mas também na circulação e fruição. Assim, neste trabalho, Morais divide temas aprofundados, primeiramente tratando da relação entre a produção independente e os mercados de televisão. Em seguida, aborda a política de fomento ao audiovisual no Brasil, o perfil das empresas e seu relacionamento com os canais de televisão e com a Ancine. Por fim, a autora analisa os projetos contemplados no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav), de 2014 a 2015, apresentando uma visão crítica sobre a política de fomento ao audiovisual, bem como sobre a estrutura do mercado produtor. Sem descuidar da questão cultural e da necessidade de sua expressão diversa, Morais reverencia também o aspecto econômico, inclusive com dados impressionantes, como aquele que aponta que, em 2013, o audiovisual representou 0,54% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, correspondente a 22,2 bilhões de reais, superando a indústria farmacêutica.

A política audiovisual e a produção independente no Brasil estão aqui atualizadas, incluindo a participação da televisão como janela de exibição estratégica para o conteúdo nacional e como parte da política audiovisual. A obra se divide entre aspectos teóricos, como a definição de produção independente – um corpo com características ou perfil heterogêneo – e de mercado, e empíricos, momento em que mostra os resultados da pesquisa. A parte empírica se baseia na análise de documentos oficiais e num banco de dados construído através da participação de representantes de 119 produtoras independentes de todo o país, obtido por meio de entrevistas e questionários realizados no ano de 2017, que representam cerca de 35% do total de 336 produtoras beneficiadas pelo FSA/Prodav durante o período investigado. Ao final, o livro apresenta o que ocorreu a partir de 2016 até 2019 e as consequências da política para o setor audiovisual até então estruturado.

Sempre atenta aos meandros instalados em toda política de fomento para o audiovisual, Moraes aponta que a estrutura que classifica os níveis para a escolha da alocação dos recursos discrimina e faz com que empresas mais fortes, com maior número de obras comercializadas em diversas janelas, sejam também aquelas que conseguem pleitear mais recursos, mesmo considerando que neste segmento nunca há certeza de demanda e, portanto, de sucesso no retorno. Indica também que o cinema, a janela com orçamentos maiores, apresenta uma disputa acirrada entre os produtores.

Por outro lado, a lógica que orienta os mercados de mídia é sempre a de alcançar a maior audiência com o menor custo possível e, para isso, os conteúdos produzidos pelos independentes sofrem pressões para atingirem seu público. É o que ocorre na versão documental, mesmo com índices satisfatórios. No entanto, algumas experiências têm se voltado para nichos diferenciados, como o público jovem. Por isso, a autora refaz a trajetória das redes de televisão aberta, apresentando um retrospecto histórico das empresas no Brasil e demonstrando como elas influenciaram produtoras de conteúdo audiovisual, com as quais mantêm parcerias. Apesar disso, para as produtoras de pequeno porte ou sem experiência de mercado, a parceria é quase impossível.

A história da televisão paga, ou fechada, também é objeto de revisão por parte de Moraes, particularmente com o impacto da Lei da TV Paga, que ampliou os espaços ao conteúdo independente nacional. Assim, quadros cuidadosamente elaborados pela autora destrincham a aplicação da legislação e seu impacto para o relacionamento entre canais/programadoras e produtoras.

Outro ramo da televisão apresentado é a rede pública ou, segundo a autora, o campo público de televisão no Brasil, que engloba os tipos de emissora a seguir: educativo-culturais (TV aberta), universitárias, comunitárias e institucionais. Estas últimas são

constituídas pelos canais dos três poderes – Legislativo, Judiciário e Executivo (TV paga).

Experiências como o Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro (DocTV), ainda que com tímidos resultados, também são analisados, assim como seus sucessores, bem mais promissores. A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (Recam), o Ibermedia e a política de protecionismo no Brasil e no exterior, tudo é filtrado pela perspectiva da produção independente.

Cotas de conteúdo nacional e independente na televisão também são parte de um tópico. Sobre esse aspecto, França, Reino Unido e Canadá se empenharam em driblar a influência do conteúdo produzido pelos conglomerados norte-americanos, enquanto Argentina e Brasil têm lutado para impor sua cota na televisão. No Brasil ela se deu em 1961, embora logo tenha sido revogada, voltando apenas nos anos 1990 e, mesmo assim, apenas na TV por assinatura, ficando de fora, por exemplo, cotas sobre o VoD.

Como afirma Morais, enquanto a cota de tela da Lei nº 12.285/2011 garante a inserção dos conteúdos independentes na TV paga, o FSA/Prodav estimula a comercialização destas obras também para a TV aberta e para o mercado de VoD.

Isso leva em conta outros aspectos positivos que a lei influencia, como profissionalização e diversificação, criação de público e aumento da capacidade produtiva.

Este trabalho contempla Ancine, Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), Secretaria do Audiovisual (SAV), leis diversas que tratam do audiovisual, especialmente o FSA (2006) e o programa Brasil de Todas as Telas (PBTT) e a Lei da TV Paga (2011), com o objetivo de relacionar a produção independente e os mercados de televisão aberta e por assinatura, assim como VoD. O FSA é

exaustivamente analisado em todos os seus pormenores e relacionado com a produção independente. E a avaliação é positiva.

Conforme dados apresentados por Morais, um primeiro reflexo da regulamentação dos dispositivos da Lei da TV paga foi o crescimento da formalização de empresas produtoras por todo o país e, como consequência, um aumento no número de produtoras cadastradas junto à Ancine, uma condição para participação nas chamadas públicas do FSA.

Assim, o número de produtoras independentes, em 2017, chegou a 4.353, um *boom* simétrico ao total de obras audiovisuais registradas após a regulamentação da lei: de 2012 a 2016, a Ancine contabilizou 8.290 obras independentes, número que supera a cota mínima exigida aos canais brasileiros de espaço qualificado.

Se documentários e obras de ficção, incluindo a seriada, tradicionalmente oriundos da linguagem cinematográfica, estão cada vez mais presentes em nossa vida – e hoje ganham impulso com a quarentena imposta pelo coronavírus –, é natural que estejam também no espectro majoritário das empresas e dos mercados de televisão e do VoD. Nesse contexto, os games também são analisados por Morais, embora permaneçam como nicho restrito a poucas empresas.

A autora também se dedica a traduzir com rigor o perfil das empresas produtoras. Quanto a isso, é impressionante a variedade de perfis que coexistem, explorando os mais diversos nichos de mercado, desde conteúdos que atendem à animação até áreas como formação de eventos, organização de festivais, mostras de audiovisual e projetos de arte em geral. Não por acaso, essa é a parte a mais interessante e viva do trabalho, pois traz citações das pessoas envolvidas com o trabalho nas empresas, além de figuras, tabelas e gráficos muito bem elaborados.

Muitas produtoras operam com apenas um projeto por fase da Prodav, o que confirma a pulverização e a falta de regularidade,

e aquelas com cinco ou mais por etapa, são exceção. Outro ponto que denota a fraqueza do setor é a figura do *freelancer*, que assume um número expressivo na atividade audiovisual independente no Brasil, dada a dificuldade das produtoras em manter um corpo de profissionais contratados com carteira assinada.

Por outro lado, surgem produtoras fora do eixo Rio-São Paulo, principalmente a partir da segunda década dos anos 2000, não apenas pela ampliação dos recursos para fomento à produção, mas também por conta das ações da política de fomento. Dados do FSA apresentados mostram que, em 2011, 88% foram aplicados na região Sudeste, mas em 2016 houve redução, caindo para 65%.

Por fim, os obstáculos são muitos, desde a grande dependência do fomento público e a relevância do FSA, a principal fonte de recursos para investimento no setor independente no Brasil. Sem esses recursos não há condições de sustentabilidade e espaços para escoamento suficientes para garantir a autonomia das produtoras, até a dependência dos canais e programadoras, que ainda têm um grande poder para impor suas exigências. Como aponta Morais, a dificuldade de acesso ao circuito exibidor continua sendo uma das principais barreiras enfrentadas pelo segmento das produtoras independentes nacionais.

Em relação às dificuldades enfrentadas pelas pequenas empresas – e Morais está sempre atenta para mostrar as diferenças entre as grandes empresas e as pequenas –, as pequenas, especialmente as de São Paulo e do Rio de Janeiro, problemas na concorrência persistem: são menos contempladas pelo FSA, porque não conseguem concorrer para as cotas regionais, nem com as grandes empresas paulistas e cariocas.

Essas dificuldades são expressão das relações intrincadas do setor e dizem respeito à necessidade de pensar o equilíbrio entre demandas culturais e democráticas *versus* objetivos econômicos enquanto orientador da política audiovisual e como essas decisões

se manifestam no setor produtivo. Além disso, como bem aponta Moraes, a atividade audiovisual está inserida na exceção cultural e, portanto, as regras não deveriam ter o mesmo rigor que aquelas aplicadas aos demais campos produtivos.

Mas a pior ameaça é sem dúvida a descontinuidade da política audiovisual, particularmente aquela do fomento, pois isso representa o dismantelamento de um projeto cujos resultados iniciais são significativos. Sabemos que há uma enorme dificuldade para o setor produtivo se manter quando não há um amplo suporte do Estado. Sem uma legislação que traga incentivos para essa manutenção, seja minimamente protecionista em relação ao produto nacional e mostre ao setor como, mais adiante, ter mais autonomia financeira, certamente iremos perder o espaço já conquistado não apenas nos novos meios de comunicação, mas também no gosto do público pelo nosso produto.

**Anita Simis**

Professora livre-docente,  
colaboradora do Instituto de Artes da  
Universidade Estadual Paulista (Unesp)





**CONTO QUE VEJO**

---

**Conto que vejo** (série ficcional)

REC Produtores Associados

Recife, PE

Selecionado em 2014 no Prodav 01

Exibido em 2016 no Canal Brasil. Série renomeada *Fim do Mundo*

---

## INTRODUÇÃO

Este livro se propõe a compreender aspectos da organização do setor de produção audiovisual independente no Brasil, que reúne empresas dedicadas à criação de conteúdos para os mercados de cinema, televisão e novas mídias. A ênfase está no comportamento deste segmento a partir dos anos 2000, como repercussão de ações da política de fomento ao audiovisual gerida pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) articuladas ao circuito exibidor de televisão, o que afetou todo o campo produtivo do audiovisual no país e sua participação no mercado global de mídia.

O conteúdo desta obra decorre originalmente de uma tese de doutorado (MORAIS, 2018). Informações detalhadas sobre procedimentos metodológicos, composição do *corpus* e bases teórico-conceituais podem ser consultadas no site de repositório da pesquisa.<sup>1</sup>

A discussão apresentada ao longo do livro se dirige a aspectos políticos e econômicos, necessários à compreensão da lógica de acesso das produtoras aos mecanismos de fomento público, bem como ao seu relacionamento com a Ancine e com canais de TV, que constituem uma das janelas de exibição junto às quais as obras independentes são comercializadas e/ou coproduzidas.

---

<sup>1</sup> <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/28299>. Acesso em 20 jun.2020.

Três marcos são fundamentais para a leitura. O primeiro é a consolidação da Ancine como agente gestor da política audiovisual brasileira. Após a sua criação, em 2001, e sua migração para a área de Cultura, em 2003, a agência gradativamente assumiu o protagonismo dentro da estrutura do governo federal na condução do esperado projeto de uma indústria nacional do audiovisual.

O crescimento da Ancine e seu modelo de agência que acumula funções de regulação, fiscalização e fomento são produto de decisões políticas ao longo de diferentes governos. Os conflitos e disputas decorrentes dessas escolhas se revelam na operacionalização dos mecanismos de fomento geridos pelo órgão, através de agendas acolhidas ou não como parte do desenho da política audiovisual e que vão permear as negociações entre produtoras, agência e circuito exibidor.

O segundo marco é a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), em 2006, com início das operações em 2008. Esta categoria do Fundo Nacional de Cultura (FNC) representou o retorno do poder decisório sobre o investimento público no audiovisual para as mãos do Estado, após um período de domínio absoluto das leis de incentivo que marcaram a retomada do cinema brasileiro nos anos 1990. Além disso, a estrutura do fundo prevê uma articulação entre toda a cadeia do audiovisual, garantindo que as obras que receberam os investimentos acessem o circuito exibidor.

Em 2013, o FSA foi ampliado e reorganizado com a publicação do regulamento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav). Surgiram novas linhas de investimento e o fundo passou a operar de modo programático, expandindo consideravelmente o montante e as modalidades de fomento à produção independente nacional.

O terceiro marco é a publicação da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011 (BRASIL, 2011), que atualizou e unificou toda a legislação de serviços de conteúdo audiovisual por assinatura no

Brasil, incluindo os serviços de TV a cabo, distribuição de canais multiponto multicanal (MMDS) e distribuição de sinais por assinatura via satélite (DTH). Com a nomenclatura de Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), o novo marco ficou popularmente conhecido como Lei da TV Paga.

Um dos grandes méritos da Lei nº 12.485 foi estabelecer regras para estimular uma aproximação sistêmica entre cinema e televisão, a comercialização e exibição de obras nacionais, a desconcentração da produção e o estabelecimento de arrecadação comercial para alimentar as fontes de investimento público na produção de conteúdos. Trata-se de um feito até então inédito na política audiovisual brasileira.

Estas regras se manifestam pela instituição da cota de tela para conteúdos nacionais em canais da TV paga; pela extensão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) às empresas de telefonia, gerando a Condecine Teles; e pela determinação de que parte desses recursos seja investida em projetos de produtoras sediadas nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, com percentual destinado a obras para emissoras de televisão do campo público. Cerca de 90% dos recursos do FSA provêm do recolhimento da Condecine.

A articulação entre essas e outras medidas gerou um ambiente de euforia em toda a cadeia do audiovisual, com ampla repercussão na imprensa. Alguns resultados verificados a partir de 2012, ano de regulamentação da Lei nº 12.485, foram: aumento no número de produtoras criadas e registradas na Ancine, com expansão por todo o país; crescimento da participação do conteúdo nacional na programação da TV paga; e expressiva participação do setor audiovisual no Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Em 2013, o audiovisual representou 0,54% do PIB nacional, correspondente a 22,2 bilhões de reais, superando a indústria farmacêutica. Em 2014, o valor subiu para 24,6 bilhões de reais.

Esse cenário provocou entre as produtoras independentes uma corrida por profissionalização e por adequação de suas estruturas em termos fiscais, jurídicos e operacionais, que cercam os processos criativos da produção de obras. A movimentação da categoria em decorrência das oportunidades de acesso à cadeia produtiva a partir da política de fomento é o assunto deste livro. Embora este seja um processo em construção e não linear, os primeiros anos das interações entre produtoras, Ancine e circuito exibidor a partir dos marcos estabelecidos nas duas primeiras décadas dos 2000 dizem muito sobre as tensões que envolvem essas relações, as principais questões na pauta das produtoras e perspectivas futuras de atuação para o setor.

Uma das contribuições deste livro é atualizar os estudos sobre política audiovisual e a produção independente no Brasil, tradicionalmente analisados sob a perspectiva do cinema, sobretudo nos trabalhos dedicados aos períodos da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e da sua retomada. Este tratamento se explica pela separação inicial entre os campos de cinema e televisão no país, tanto em termos políticos quanto de composição de mercado.

O período estudado tem como diferencial a participação da televisão como janela de exibição estratégica para o conteúdo nacional e como parte da política audiovisual, constituindo linhas Prodav do FSA. Nesta nova etapa, a televisão atrai tanto projetos desenvolvidos por profissionais oriundos da tradição cinematográfica quanto novos realizadores, dedicados a universos como animação e *games*.

O conteúdo seriado se destaca como um nicho de produção que atinge capital simbólico próximo ao do filme de longa-metragem, espelhando uma característica que se acentua nos mercados de audiovisual em todo o mundo. Além disso, a regulação da TV paga e as ações da política de fomento pensadas para este segmento expõem uma estreita relação com o mercado de *streaming*, também

em ascensão como janela exibidora para o conteúdo audiovisual no circuito global de mídia.

O ponto de partida da obra é a problematização da definição normativa de produção independente adotada no Brasil, dada a dificuldade de distinguir os limites entre quem está dentro e quem está fora da indústria *mainstream*, sobretudo em contexto de integração dos mercados de audiovisual em escala global.

São discutidos aspectos concernentes ao relacionamento entre produtoras independentes e *players* que atuam nos mercados de televisão. Entende-se que os fluxos através dos quais os conteúdos são comercializados e difundidos compõem um tecido complexo, operando simultaneamente em escala local, regional, nacional e transnacional.

A definição dos modelos a partir dos quais as indústrias do audiovisual se estabelecem e se desenvolvem ocorre na arena política sob a tutela do Estado, mesmo com forte influência dos agentes econômicos. Desse modo, é feita uma contextualização sobre as bases constitutivas da Política de Fomento ao Audiovisual, estabelecida no Brasil entre 2003 e 2015, articulando FSA – especialmente pelo Prodav –, Lei da TV Paga e a própria Ancine, por serem os pilares das ações analisadas. Em termos de projeto de política audiovisual, são contempladas medidas tomadas pelos governos Lula (2003-2006; 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), além de parte do governo Michel Temer (2016-2018).

Outra preocupação do livro é examinar as relações entre produtoras independentes, Ancine e canais de televisão a partir do desenvolvimento de obras com recursos de investimento do FSA/Prodav.

Essa etapa se baseia na análise de documentos oficiais e em entrevistas e questionários com representantes de 119 produtoras independentes de todo o país. São empresas contempladas em

linhas Prodav entre 2014 e 2015, cujos projetos foram finalizados entre 2015 e 2017.

A análise contempla uma leitura crítica sobre o perfil contemporâneo da produção independente no Brasil, as principais tensões que emergem do relacionamento das produtoras com a Ancine e com os canais de televisão, além de mobilizações comerciais e políticas entre as produtoras a partir das oportunidades e conflitos decorrentes da política de fomento implementada no país.

As 119 empresas produtoras ouvidas representam cerca de 35% do total de 336 produtoras beneficiadas pelo FSA/Prodav durante o período investigado. Além das linhas de produção para televisão, contemplam-se as linhas Prodav de Desenvolvimento, destinadas ao aprimoramento de projetos em fases anteriores à produção e pensados para qualquer janela exibidora de audiovisual, incluindo cinema e *Video on Demand* (VoD).

Os entrevistados são profissionais que atuam diretamente na gestão das empresas e no desenvolvimento das obras (sócios-diretores, produtores executivos, coordenadores de produção e/ou projetos). Por um compromisso ético, a identidade dos participantes não será revelada para o leitor. Os depoimentos ao longo do livro indicam apenas seu cargo na produtora, além da sede (município e unidade da federação) e o porte da empresa (micro, pequeno, médio ou grande porte), com base no faturamento.

O epílogo trata de decisões do governo federal em setores da política audiovisual nacional a partir de 2016 e aprofundadas em 2019, com repercussão na trajetória que o setor vinha construindo nos anos anteriores. Essas medidas foram incluídas no livro por fornecerem indicações sobre o projeto de indústria do audiovisual assumido pelo governo federal a partir deste período, além da pressão do capital internacional sobre as instâncias decisórias da política nacional, especialmente no que se refere às decisões sobre a regulação do mercado de VoD e da proteção

(ou não) da produção independente nacional como setor que alimenta os sistemas de mídia.

Todas as seções deste livro, incluindo esta introdução, estão nomeadas com títulos de projetos desenvolvidos nas linhas Prodav do FSA contempladas no estudo. Esta é uma homenagem às centenas de profissionais do segmento de produção audiovisual independente de todo o Brasil, que constituem o corpo maior do que originou esta obra e para os quais espero que ela também traga alguma contribuição.





**FRONTEIRAS FLUIDAS**

---

**Fronteiras fluidas** (série documental)

Pólofilme

Campo Grande, MS

Selecionado no Prodav 10 em 2015

Exibido na TV Brasil em 2017

---

## PRODUÇÃO INDEPENDENTE E TELEVISÃO ENTRE O LOCAL E O TRANSNACIONAL

Aquilo que se convencionou chamar de produção audiovisual independente tem suas origens e desenvolvimento associados ao cinema, terreno pioneiro das linguagens audiovisuais. A globalização da economia consolidada no final do século XX, apoiada na liberalização dos mercados e na convergência dos meios (CASTELLS, 1999), redefiniu essa relação. Televisão, *home video*, VoD e outros mercados ampliaram as condições de circulação e geraram outros espaços de visibilidade, interação e comercialização para a produção audiovisual.

A linguagem também se alterou. O conteúdo independente deixou de ser sinônimo de filme e passou a incorporar séries, animação e outros tipos de produção. A ênfase se direciona ao desenvolvimento de obras capazes de circular por diferentes janelas de exibição<sup>2</sup> (meios exibidores de conteúdos audiovisuais) o que implica o hibridismo de linguagens, pela aproximação entre tradições audiovisuais distintas. Ao mesmo tempo que há especificidades de cada contexto sociocultural que repercutem na entrada dos conteúdos independentes nos circuitos televisivos, as transações entre

---

<sup>2</sup> A exemplo das salas de cinema e canais de televisão. Ao longo do livro o termo será empregado sempre com essa conotação.

produtoras e canais se constituem a partir de uma lógica econômica comum às empresas de mídia que operam em escala global.

Um conceito importante empregado ao longo deste livro é o de mercado segundo uma perspectiva político-econômica. Meehan e Torre (2011) apresentam uma definição pensando os estudos aplicados aos mercados de televisão:

[...] um mercado é uma construção econômica que emerge da combinação de restrições legais, relações entre entidades com condições de participar destas transações e as restrições resultantes dos elementos que podem se tornar institucionalizados dentro de uma dada economia ao longo do tempo. (MEEHAN; TORRE, 2011, p. 65, tradução nossa).<sup>3</sup>

Os autores argumentam que esta é uma definição propositalmente abstrata, de modo a cobrir terrenos diversos. A noção se aplica tanto a transações envolvendo pessoas individuais comprando e vendendo, quanto a mercados habitados por pequenas companhias, empresas públicas ou conglomerados transnacionais. Na gênese da definição está a ideia de que produção, distribuição e consumo envolvem relações de poder e controle frequentemente desiguais.

Ao longo do texto estabeleço uma distinção entre os mercados de televisão aberta, TV por assinatura e o campo público, que perpassa os dois anteriores. Por isso o termo “mercado” é empregado no plural sempre que é feita menção a estes segmentos. Embora compartilhem algumas características, as diferenças entre eles dizem respeito à sua constituição e desenvolvimento nos campos político-normativo (marcos legais, regulação e fiscalização), econômico (modelos de negócios e formas de financiamento), cultural (o poder

---

<sup>3</sup> “[...] a market is an economic construct that emerges from a combination of legal structures, economic relationships between entities capable of engaging in transactions, and the structures resulting from those elements that may become institutionalized within an economy over time.” (MEEHAN; TORRE, 2011, p. 65).

simbólico e como cada segmento se insere em contextos socioculturais específicos) e tecnológico (modos de produção e distribuição de conteúdos).

Tais especificidades interferem nas relações estabelecidas entre mercado, agentes de Estado, produtoras independentes e público e, conseqüentemente, nas operações analisadas neste livro para a criação de obras nacionais. O modo como estes segmentos se configuram e se desenvolvem orienta as práticas adotadas nas transações entre canais e produtoras e influencia as regras das linhas de fomento a conteúdos independentes destinados ao circuito exibidor.

A convergência dos meios e integração dos mercados torna cada vez mais frágeis os limites entre eles. A complexidade desse fenômeno pode ser ilustrada por exemplos como o lançamento de uma linha de investimento para jogos eletrônicos, no final de 2016, pelo FSA/Prodiv; e a *Netflix* ter concorrido, em 2017, à Palma de Ouro, do Festival de Cannes, com dois filmes não exibidos no cinema tradicional e, vencido um Oscar, em 2019, com *Roma* (Alfonso Cuarón, 2018), sem prévia exibição em salas de cinema.

## ENTRE O AUTORAL E O MAINSTREAM

A Medida Provisória (MP) nº 2.228-1/2001 define o que é considerado produção audiovisual independente no Brasil e orienta o acesso das empresas produtoras aos mecanismos de fomento desde então. Trata-se da mesma legislação que cria a Ancine e outros importantes marcos para o setor. Segundo a norma, conteúdo de produção independente é aquele

[...] cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e

imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura. (BRASIL, 2001).

Em 2011, a Lei da TV Paga, em seu Art. 2º, XIX, aprofundou alguns pontos da MP nº 2.228-1/2001. Foram incluídas restrições a ligação de exclusividade para fins de produção de conteúdo e a vínculos que concedam ao sócio minoritário poder para interferir comercialmente nos conteúdos produzidos, caso ele seja agente nos circuitos exibidor ou distribuidor televisivo (BRASIL, 2011).

A definição normativa deve ser considerada, por balizar as operações de acesso das produtoras ao fomento público. Mas há uma complexidade no campo produtivo que se revela também no campo conceitual e merece ser problematizada. Destaco três pontos.

O primeiro é que a definição normativa se atém às relações de produção segundo a propriedade, subordinando-lhe as dimensões narrativa e estética. Esta é uma leitura clássica, que associa o independente a conteúdos/profissionais com autonomia em relação ao mainstream, em uma referência aos grupos hegemônicos na indústria. O debate tem como referência a trajetória da produção cinematográfica nos Estados Unidos (SCHATZ, 2017; TZIOUMAKIS, 2006).

A definição legal brasileira guarda relação com o início da discussão no campo produtivo nacional, datado do final dos anos 1940. O pioneirismo de investigação é creditado a Maria Rita Galvão, em artigo publicado em 1980, dedicado ao cinema de longa-metragem (GALVÃO, 1980).

Melo (2011) identifica, com base nesta autora, que o termo “independente”, naquele período, refletia uma disputa entre produtores, distribuidores e exibidores. Mas ao invés de empresa produtora, fazia-se alusão a profissionais “avulsos” em relação aos estúdios paulistas de cinema (*Maristela, Vera Cruz, Multifilmes*). É dali a origem do modelo da produção associada entre produtores e os estúdios de forma sistematizada, que vai ser adotado também pela TV aberta em

suas três primeiras décadas de operação no país. Embora sistematizado nos anos 1940, Melo (2011) aponta que houve experiências pontuais desse modelo de produção já nos anos 1930.

A produção associada praticada pelos estúdios paulistas difere da reivindicação de cinema independente como ação política, que mobilizou grupos de cineastas a partir dos anos 1950, sobretudo com o movimento do *Cinema Novo*, nas duas décadas seguintes. O político ali perpassava a estética e os modos de produção e se pautava no engajamento com a realidade social, econômica e cultural do país (SILVA, 2016).

O Partido Comunista Brasileiro (PCB) exerceu papel importante como espaço de aglutinação destes cineastas. Frutos desse meio, as mesas redondas da Associação Paulista de Cinema (APC) e os primeiros Congressos Brasileiros de Cinema (CBC), ainda nos anos 1950, foram importantes ambientes de articulação política. Filmes emblemáticos na história do cinema nacional como *Rio, 40 Graus*, de Nelson Pereira dos Santos, também são resultado das reflexões levantadas por esses grupos. Decorre daquele período uma visão de “cinema de autor”, no sentido de que as obras representavam a visão de mundo dos diretores. As figuras do autor e do diretor se confundiam com a do produtor.

Só para tratar da questão do ponto de vista das relações de produção e propriedade, ainda que as relações indiretas entre produtoras e exibidores/distribuidores dificilmente sejam captadas, a MP nº 2.228-1/2001 desconsidera a diversidade de perfis do segmento independente.

O conceito enquadra em uma única categoria empresas de pequeno e grande porte; com trajetória consolidada no mercado e iniciantes; dedicadas a linguagens distintas do audiovisual; sediadas no eixo Rio-São Paulo integradas aos mercados de exibição e de financiamento e localizadas em regiões sem tradição produtiva. Os conflitos resultantes dessa ausência de diferenciação se expõem

no relacionamento entre produtoras, instâncias de fomento e circuito exibidor.

A principal diferenciação legal se dá a partir de uma lógica econômica e consta na Instrução Normativa (IN) n.º 119/2015, da Ancine (2015), que atualiza a IN n.º 54/2006. A norma estabelece uma classificação de níveis para as produtoras (de 1 a 5), partindo da capacidade produtiva como critério para captação de fomento indireto (incentivos fiscais). Empresas com maior número de obras comercializadas no cinema, televisão, vídeo doméstico ou vídeo sob demanda podem pleitear maior volume de recursos.

Além disso, ao desconsiderar obras não lançadas comercialmente, a IN n.º 119/2015 exclui uma infinidade de projetos que transitam por circuitos alternativos, como festivais, cineclubes e a *internet*, que não são contabilizados por não terem registro na Ancine. Ao mesmo tempo que desconsidera conceitualmente as gradações entre os perfis, o arcabouço legal impõe às pequenas empresas produtoras e aos profissionais sem Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) restrições de acesso aos mecanismos de fomento. A classificação de níveis impacta especialmente a produção de obras destinadas ao cinema como primeira janela de exibição, uma vez que seus orçamentos costumam demandar maior volume de capital do que obras originalmente destinadas à televisão.

O segundo ponto útil à problematização do conceito normativo é o contexto histórico de transição dos modos artesanais para a profissionalização do setor e como isso reverbera no cenário contemporâneo. A especialização de funções na atividade audiovisual afeta diretamente os modos de produção e a organização interna das empresas.

O projeto político-econômico do regime militar pós-golpe de 1964 de reorganização da economia nacional marcou essa transição (ORTIZ, 2006). As bases estavam na internacionalização do capital e no estímulo ao avanço da sociedade de consumo. Internacionalmente,

o fordismo (sistema de produção em massa) começava a cair em declínio, depois de seu tempo áureo no pós-Segunda Guerra.

Como explica Canclini (1995), a internacionalização – anterior e diferente da globalização – caracterizou-se pela abertura das fronteiras nacionais para incorporar bens materiais e simbólicos, sustentada por uma racionalidade econômica. No projeto dos militares, a consolidação de um mercado de bens culturais deveria equacionar uma identidade nacional em torno da ideia de mercado e, por isso, houve a necessidade de profissionalização das atividades de comunicação e cultura.

A implantação de uma estrutura de telecomunicações sob o argumento de integração nacional teve na TV um agente central. Além disso, foram criados órgãos de financiamento e fiscalização da produção, como o Instituto Nacional de Cinema (INC), em 1966, e a Embrafilme, em 1969. Por meio desses organismos, o Estado assumia o papel de árbitro nas negociações para comercialização da produção. Importante salientar que essas iniciativas nascem também de uma demanda da categoria produtora, que reivindicava o apoio do Estado.

O impacto imediato sobre a produção audiovisual, argumenta Ortiz (2006), foi o estabelecimento de uma dicotomia entre cultura e política. Enquanto indivíduos, os cineastas poderiam tudo, enquanto profissionais, deveriam se ater às suas atividades, ou seja, não caberia na indústria o projeto estético levantado pela geração de 1950 e consolidado com os cinemanovistas. Pelo contrário, esperava-se a despolitização dos conteúdos.

Como resultado dos investimentos do Estado naquele período, nos anos 1960, a televisão se consolidou com estruturas próprias de produção e como veículo de massa capaz de integrar consumidores em uma economia de mercado. O cinema nacional se constituiu enquanto indústria na década seguinte, embora o entendimento de que fazer filme seria dominar técnicas de produção já aparecesse

na primeira campanha em prol do cinema nacional, nos anos 1920, tendo o cinema dos Estados Unidos como modelo a ser seguido (SIMIS, 2008).

Na inexistência de uma indústria cinematográfica estabelecida antes da televisão, ao contrário da trajetória dos Estados Unidos, parcerias com produtores associados, agências de publicidade e anunciantes constituíram os primeiros modelos de fornecimento de conteúdo complementar à produção própria das emissoras.

A partir de então, obras destinadas ao circuito comercial abandonaram gradativamente os modos artesanais de produção, mas estes permaneceram em projetos menores, com teor mais autoral e fora dos grandes circuitos comerciais. Tal cenário ainda persiste, repercutindo na dificuldade que pequenas produtoras enfrentam para acessar e gerir recursos públicos de fomento, e na própria gestão dos processos criativos que envolvem a criação de conteúdos.

Este é um dado significativo, sobretudo se considerarmos que o perfil representativo da produção independente no Brasil é composto por empresas de micro e pequeno porte, isto é, sem uma estrutura física e profissional que atenda aos padrões adotados pelos mercados de mídia (APRO; SEBRAE, 2016).

Por fim, o terceiro aspecto é a consolidação de uma economia global, no final do século XX, que afetou todos os setores produtivos, incluindo o audiovisual. Pioneiro nos estudos de globalização da economia, Castells (1999) defende que o fenômeno se apoiou no desenvolvimento de uma infraestrutura gerada pelas tecnologias de informação e comunicação, sustentada pelas políticas de desregulação e de liberalização operadas pelos governos e por instituições internacionais.

Nas análises de economia política da comunicação, alguns autores preferem o termo “rerregulação”, argumentando que, ao invés de uma desregulação, o Estado participa ativamente da liberalização econômica, a partir dos anos 1990, mediante ações como

a criação das agências reguladoras em diversos países (JAMBEIRO, 2001; MURDOCK, 2005). No Brasil, a reforma gerencial do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que atingiu diversos setores, incluindo o audiovisual, ilustra este fenômeno.

A integração global da economia levou a uma reconfiguração dos meios e das formas de relacionamento entre os agentes nos mercados de audiovisual: dos meios, devido à progressiva integração entre cinema, televisão e vídeo, que promoveu não uma substituição, mas uma interdependência entre eles; das formas, porque se torna cada vez mais difícil identificar as redes e alianças formadas entre produtores, exibidores e distribuidores, bem como as estratégias lançadas para alcançar o público.

Os modos de produção, disseminação e consumo passam a operar em escala global, através de fluxos simultâneos (local, nacional, regional e transnacional). Como enfatiza Costa M. (2016), o rótulo de independente não impede que os produtores negociem com o capital internacional.

A fluidez entre o autoral e o *mainstream* como parte das relações entre produção independente e conglomerados de mídia pode ser ilustrada por obras brasileiras como *O céu de Suely* (2007), de Karim Aïnouz; *Tatuagem* (2013), de Hilton Lacerda; *Que horas ela volta?* (2015), de Anna Muylaert; *Boi Neon* (2016), de Gabriel Mascaro; e *O som ao redor* (2012), e *Aquarius* (2016), ambos de Kleber Mendonça Filho. A maneira como esses filmes abordam temas cotidianamente nacionais, como relações de classe, patriarcado, gênero e especulação imobiliária, parece dialogar com aquilo que Simis e Pellegrini (1998) já apontavam ao se referirem a uma estética da “identidade nacional”.

Essa noção tem a ver com a construção de narrativas a partir de um olhar para dentro sem ser folclórico e sem tentar “falar inglês”, como uma estratégia possível para que a produção nacional negocie sua presença no mercado globalizado.

Todos esses são filmes de baixo ou médio orçamento<sup>4</sup> realizados por empresas produtoras independentes nacionais e por diretores com trajetórias reconhecidas e premiadas. Associam-se a uma estética filiada ao original, sem o apelo comercial atribuído ao estilo *blockbuster*, ao mesmo tempo que de alguma forma se relacionam com a indústria estabelecida. A participação de atores já conhecidos do grande público ou em ascensão na televisão comercial como protagonistas e a parceria com produtoras e/ou distribuidoras inseridas no *mainstream* da indústria são recursos frequentemente adotados.

Das obras citadas, *Aquarius* alcançou maior visibilidade no circuito comercial. Fatores como a participação da estrela Sônia Braga, a polêmica em torno do filme antes de seu lançamento no Brasil – primeiro pela criticada classificação indicativa pelo Ministério da Justiça, que após protestos foi alterada de 18 para 16 anos; segundo por sua não indicação como representante brasileiro ao Oscar 2017 de filme estrangeiro, o que foi apontado por muitos cineastas como boicote político – e, por fim, a reconhecida qualidade e repercussão nacional e internacional ajudam a explicar o sucesso do filme.

Único representante latino-americano a concorrer à Palma de Ouro em 2016, no Festival de Cannes (onde a equipe protestou contra o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff), a obra figurou na lista dos dez melhores filmes do ano do *New York Times* e foi primeira página do britânico *The Guardian*, em decorrência do protesto em Cannes. O também britânico *Daily Telegraph* usou a manchete “*Aquarius* vai fazer você querer morar no Brasil” (VERAS, 2016, p. 49).

*Aquarius*, assim como *O som ao redor*, foi realizado pela Cinema-Scópio, produtora independente sediada no Recife, Pernambuco. O longa-metragem contou com o envolvimento de outras quatro

---

<sup>4</sup> Em geral, um filme de Baixo Orçamento (BO) no Brasil gira em torno de até 1,5 milhão de reais. Na indústria hollywoodiana um filme é considerado BO quando custa até 10 milhões de dólares, valor que no mercado brasileiro se refere a uma superprodução. *Aquarius* teve orçamento próximo a 3 milhões de reais.

empresas: produção da francesa *SBS Films* (Said Ben Said); coprodução da *VideoFilmes* (Walter Salles) e *Globo Filmes*; e distribuição no Brasil da *Vitrine Filmes*; além de Cacá Diegues como produtor associado.

Em matéria publicada na revista *Continente* em 2 de setembro de 2016, a produtora e sócia da *CinemaScópio*, Emilie Lesclaux, afirmou sobre o filme:

Com o Netflix, já foi vendido praticamente para todos os territórios. Agora, em setembro, vai passar no Festival de Nova York e nosso coprodutor francês, Said Ben Said, que é nosso agente de vendas internacionais, já está falando com o distribuidor norte-americano para montar o trabalho de promoção nos Estados Unidos. (VERAS, 2016, p. 49).

Quanto mais globais, mais complexos são os arranjos. Na televisão, a programação de canais da TV paga, como o *Arte 1* (*Grupo Newcorp, Band*) ou o *Canal Brasil* (*Grupo Globo*), exemplifica acordos dessa natureza. Ambos os canais integram grandes grupos econômicos transnacionais e são, ao mesmo tempo, duas das principais janelas de exibição de conteúdos independentes nacionais, inclusive em coprodução com empresas produtoras.

A convergência entre os mercados de mídia faz da televisão e suas múltiplas plataformas (a exemplo de plataformas próprias de *streaming*) janelas capazes de levar as produções classificadas como independentes a variados nichos de mercado, expandindo um espaço inicialmente resguardado ao cinema. Este se tornou um cenário especialmente favorável no Brasil a partir de 2012, dadas as condições estabelecidas pela legislação de indução à exibição do conteúdo nacional.

A inserção dessas obras (produtos culturais) nos mercados de televisão implica compreendê-las na condição de produto de mídia, ou seja, explorar seu potencial de monetização, o que não se dá sem

conflito. Algumas produtoras não têm interesse ou condições para lançar suas obras em larga escala.

Canais e programadoras tendem a negociar projetos considerando as características dos mercados nacionais, em razão dos marcos regulatórios, contexto sociocultural e demandas dos meios. Também levam em conta a lógica que orienta os mercados de mídia em perspectiva global, dentro da qual a noção de pertencimento desconhece os limites entre as fronteiras geográficas.

## CONTEÚDO INDEPENDENTE COMO PRODUTO DE MÍDIA

No capitalismo global, a centralidade das empresas de mídia se sustenta em sua capacidade de operar como sistemas que estruturam simbolicamente os discursos e os modos de produção. Com isso, projetam-se, ao mesmo tempo, como agentes discursivos e agentes econômicos (MORAES, 2004).

Com efeito, empresas de televisão buscam projetos aos quais atribuem potencial competitivo e baixo risco. Esta é uma premissa básica do enquadramento das obras audiovisuais à dimensão de produto de mídia, submetendo a dimensão simbólica à lógica da mercadoria, o que inclui transações envolvendo conteúdos de produção independente. Emissoras do campo público também são pressionadas por tais condicionantes de natureza econômica (MURDOCK, 2005).

Dentre os estudos dedicados à produção de conteúdos como parte dos sistemas de comunicação, as correntes da Economia da Mídia e da Economia Política da Comunicação se destacam. Enquanto a primeira se concentra nas estratégias adotadas pelas empresas para ampliar seu potencial competitivo (ALBARRAN, 2002; DOYLE, 2012; PICARD, 1989), a segunda parte do pressuposto de

que tais estratégias buscam a expansão de controle e poder e analisa a constituição de redes para esses fins (BAGDIKIAN, 2004; GARNHAM, 1990; HARDY, 2014; HESMONDHALGH, 2013; MOSCO, 2009; MURDOCK, 2005; WASKO, 1994). Autores reunidos na linha denominada *media industries* (HOLT; PERREN, 2009; KELLNER, 2009) defendem a necessidade de colocar em diálogo as diferentes tradições de pesquisa, dada a complexidade dos sistemas que operam em escala global e sua permanente reconfiguração.

Estas correntes não se voltam originalmente à investigação da produção independente, mas a incorporam ao considerar os mecanismos pelos quais esse segmento se insere na cadeia produtiva. Empresas produtoras são importantes nesses estudos na medida em que desenvolvem e comercializam obras que alimentam os sistemas de mídia.

Muitas produtoras atuam também como distribuidoras, em geral no mercado cinematográfico, e, com a digitalização, algumas empresas começaram a criar plataformas de *streaming* para exposição e comercialização direta de seus conteúdos. A legislação brasileira e a própria definição de empresa produtora independente não impõem qualquer restrição ao acúmulo dessas atividades. A restrição à atuação simultânea nos elos de produção e distribuição se refere especificamente aos setores de radiodifusão e telecomunicações.

Licenciamento e coprodução são os modelos tradicionais de aquisição de produções independentes por empresas de televisão. Ambos caracterizam alianças estratégicas e não implicam expansão de propriedade. Hardy (2014, p. 95, tradução nossa) define alianças como “[...] acordos formais entre empresas para obter recursos ou outras formas de colaboração.”<sup>5</sup>

Coprodução envolve o compartilhamento de responsabilidades sobre o processo produtivo (a depender dos termos de cada

---

<sup>5</sup> “[...] formal arrangements between firms to pool resources or otherwise collaborate.” (HARDY, 2014, p. 95).

contrato em particular) e dos direitos patrimoniais<sup>6</sup> sobre a obra resultante da parceria. Envolve ainda o compartilhamento de riscos. Já o licenciamento de conteúdo corresponde à aquisição da obra por meio de pagamento ao titular de direito patrimonial para exibição, ou direito de comunicação pública,<sup>7</sup> termo adotado na legislação brasileira.

Ao se inserirem em um sistema com capital e tecnologia globalmente integrados, empresas de televisão tendem a negociar com produtoras independentes considerando o potencial de escala e de escopo dos projetos. Por trás dessas características, mira-se a capacidade técnica e criativa dos independentes como uma condição para sua inserção e sobrevivência no campo produtivo.

As empresas de mídia levam em consideração o perfil e a trajetória tanto da empresa produtora quanto dos profissionais envolvidos no desenvolvimento das obras. Pela lógica do capital, esses itens representam segurança quanto à entrega ou não do produto dentro dos prazos e padrões de qualidade técnica e narrativa competitivos, em geral estabelecidos pelos próprios mercados.

Essas operações se articulam às regras regulatórias e às características dos mercados operando em territórios específicos. Conteúdos seriados possuem lugar de destaque nesta configuração, tendo alcançado no mercado global capital simbólico semelhante ao conteúdo cinematográfico. Fonseca (2014, p. 223), diretor de *Madrake*, uma das primeiras séries exibidas na TV brasileira, lançada em 2005 no canal *HBO Brasil* em coprodução com a *Conspiração Filmes*, defende que a televisão tem mais possibilidades de arriscar

---

<sup>6</sup> Direitos patrimoniais são uma “[...] categoria de direitos de autor com repercussão econômica, suscetíveis de exploração, nos termos, limites e exceções previstos na legislação.” (ANCINE, 2012).

<sup>7</sup> Licença de comunicação pública é a “[...] autorização para exibição ou transmissão pública de obra audiovisual em determinado território e segmento do mercado.” (ANCINE, 2017a, p. 60).

“[...] tanto tematicamente quanto com relação ao estilo de narrativa.” quando comparada ao cinema.

Drake (2008) explica que os canais de TV passaram a intensificar estratégias comerciais a partir dos sistemas de distribuição por satélite que os projetaram internacionalmente, pressionando também os sistemas públicos de televisão. A digitalização e a convergência tecnológica tornaram este processo irreversível.

A produção audiovisual opera em economia de escala porque as etapas iniciais da criação de uma obra (desenvolvimento, pré-produção e produção) concentram os maiores investimentos financeiros. Economia de escala se refere à redução do custo médio de um produto (custo total dividido pelo número de unidades) à medida que se produzem unidades extras (custo marginal) (PICARD, 1989), ou seja, fazer mais do mesmo.

Os custos associados à exibição de um filme em diferentes salas de cinema, à disponibilização de conteúdos de um canal de TV nos *websites* das emissoras e ao aumento da emissão de cópias em DVD representam um percentual quase nulo se comparados aos custos das fases iniciais.

Tanto emissoras públicas quanto comerciais disponibilizam em suas plataformas digitais os conteúdos independentes licenciados, gratuitamente ou exclusivos para assinantes. Embora o *streaming* opere dentro de uma lógica concorrencial com os mercados tradicionais de televisão, há entre eles uma relação de complementaridade à medida que as empresas de TV expandem a oferta de conteúdos para as plataformas *on-line*, reconfigurando suas estratégias de monetização e de relacionamento com o público.

A reestruturação das programadoras de *TV Fox* e *HBO* para serviços de VoD é representativa desse processo. Grupos que operam no mercado de TV aberta nacional também passaram a investir nesta direção. Os aplicativos *RecordTV*, *SBT TV* e *Globo Play* são alguns exemplos.

Além disso, nas transações entre canais e produtoras independentes, o *catch-up* é uma prática de mercado. Caracteriza-se pela liberação de conteúdo já veiculado na TV por um período determinado, em geral sem ônus para o usuário, a fim de alcançar audiências por outros meios conectados à *internet*.

Superada a etapa de expansão para as plataformas *on-line*, os relatórios de mercado apontam a corrida das emissoras para se apropriar de tecnologia e aperfeiçoar suas práticas operacionais. Flexibilização dos formatos, individualização dos dados sobre audiência e controle das informações sobre experiência de consumo nas múltiplas plataformas dos canais são pontos enfatizados pelos agentes de mercado (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2019).

Um dos modos de atingir este objetivo é o uso do que se chama de potencial de escopo, ou seja, a variação de um produto através do seu reempacotamento para comercialização em uma nova janela sem grandes custos adicionais (DOYLE, 2012). Para ilustrar, um filme produzido originalmente para o cinema pode ser reempacotado para televisão em outro formato, geralmente minissérie, ou para o mercado de *home video*, com a adição de recursos como *making of* e cenas extras.

A adaptação de obras literárias é outro recurso comumente explorado nos mercados de audiovisual para esses fins. Importantes obras da literatura brasileira como livros de Jorge Amado (*Capitães da areia*, *Gabriela, cravo e canela*, *Dona Flor e seus dois maridos*, *Tieta do agreste*), Guimarães Rosa (*Grande sertão: veredas*) e Ariano Suassuna (*Auto da Compadecida*, *O Romance d'A Pedra do Reino e o Príncipe do Sangue do Vai-e-Volta*) já foram adaptados para o cinema e televisão no Brasil, e muitos foram exportados, gerando alto retorno financeiro para as emissoras produtoras.

No mercado global, a criação de obras cinematográficas a partir de livros *best-sellers* ou de heróis dos quadrinhos são exemplos de adaptações comumente realizadas. No caso dos quadrinhos,

em especial, esta migração de mídias foi responsável pelo estabelecimento de um dos nichos de maior faturamento do cinema global contemporâneo. Veja-se a consolidação das franquias *Marvel* e *DC Comics* como produtos cinematográficos a partir de suas histórias de super-heróis.

O modo como estes grupos foram se remodelando provocou um profundo impacto na indústria cinematográfica, pelo domínio que alcançaram nos circuitos de exibição e concentração de bilheteria, despertando a revolta de alguns cineastas. Segundo o argumento dos críticos, as franquias de super-heróis podem reduzir a compreensão do que é cinema para o público consumidor destas obras.

A crítica pública ganhou repercussão em 2019, quando o consagrado diretor americano Martin Scorsese afirmou que *Marvel* não é cinema, mas um parque temático. Outros diretores como Francis Coppola e o brasileiro Fernando Meireles acompanharam a posição de Scorsese. Para se ter uma ideia do impacto destas produções no circuito exibidor de cinema, em 2018, o filme *Vingadores: ultimato*, que encerra parte da saga de super-heróis da *Marvel*, ocupou 80% das salas de cinema no Brasil, 2.624 das 3.280 salas do parque exibidor nacional. Nos Estados Unidos, a ocupação foi de 12%, mas isso corresponde a 4.800 salas das 40 mil que compõem a cadeia estadunidense (INVASÃO..., 2019).

Segundo a lógica econômica dos mercados de mídia, a disposição para adquirir os direitos para adaptação ou regravação depende do quão rentáveis as empresas acreditam que podem ser os novos produtos. No cinema hollywoodiano, a maioria dos filmes lançados anualmente são roteiros adaptados e as decisões são tomadas com base no potencial lucrativo dos projetos (WASKO, 2008).

Como proteção jurídica, há por parte das empresas de TV um rigor quanto a questões legais de obras adaptadas desenvolvidas por produtoras independentes. Em geral, contratos de aquisição de produtos com esse perfil, assim como obras que se utilizam de material

de arquivo ou estratégias semelhantes, só são aceitos com a expressa comprovação de cessão dos direitos.

Há casos em que a comercialização dos conteúdos se expande para o mercado de licenciamento de marcas. A principal vantagem nesse caso é associar a imagem de um subproduto a produtos já consolidados junto à audiência, o que reduz significativamente os custos de divulgação e os riscos associados à entrada no novo mercado. O segmento infantojuvenil é um dos mais rentáveis. O grupo *Walt Disney* é um dos principais conglomerados globais de mídia graças ao investimento maciço em operações de licenciamento de marcas.

Na produção independente nacional, a experiência da série de animação *Meu amigaozão* (Andrés Lieben, 2010), coprodução Brasil-Canadá (*2D Lab/Breakthrough Animation*), ilustra esse tipo de estratégia. Disponível em quatro idiomas, a obra alcançou sucesso no canal *Discovery Kids*, com exibição em 40 países, e, em seguida, no canal público *TV Brasil*. O projeto se expandiu para o mercado de licenciamentos e está presente em segmentos para o público infantil como decoração de festas, espaços de lazer, material escolar, além de ter conquistado versões para o teatro e para o mercado de *home video*, entre outras ações.

Os fãs cumprem um papel importante na projeção de conteúdos audiovisuais e sua consolidação como marcas (JENKINS, 2009). A criação de universos em torno das franquias *Harry Potter* e *Star Wars*, por exemplo, em muito se deve ao engajamento e participação de comunidades de fãs, que auxiliam a potencializar o sucesso comercial e a expansão das marcas ao redor do mundo.

Alguns estudos investigam a lógica transnacional das empresas de mídia no segmento dos formatos de conteúdos (CHALABY, 2011; ESSER, 2010). Formatos são ideias sistematizadas mediante indicações técnicas e operacionais conhecidas como “bíblías” de produção. Costumam permitir certa “customização” para adequação

a contextos específicos de audiência, o que favorece sua comercialização por diferentes territórios.

Formatos de programas para TV representam um dos maiores faturamentos do mercado de conteúdos audiovisuais, a exemplo de *The Voice*, *Big Brother* e *MasterChef*. Vendidos para diversos países, esses formatos conquistaram público no Brasil com versões produzidas em canais de televisão aberta, tornando-se produtos competitivos nas grades de programação.

Chalaby (2011) enfatiza a dificuldade de manter o controle nesse segmento. Empresas com tradição em licenciamento de formatos geralmente alçam à condição de produtores à medida que dominam as técnicas de produção. Com isso, deixam de ser licenciadores e se tornam vendedores, estabelecendo um mercado em constante modificação de posicionamento dos agentes.

Expandindo a perspectiva econômica defendida nos estudos em Economia da Mídia (ALBARRAN, 2002; DOYLE, 2012; PICARD, 1989), alguns autores propõem uma ampliação à ideia de produção e comercialização dos produtos como resultado de uma relação direta entre escala e escopo. Uma leitura nessa linha pode ser vista em Appadurai (1990).

Para este autor, o modelo de economia política global deve levar em conta as relações dinâmicas que perpassam os fluxos de movimento humano, tecnologia e finanças. Cada um possui seus próprios constrangimentos e incentivos ao mesmo tempo que operam em permanente interação (APPADURAI, 1990). Não se trata, defende ele, de mera economia de escala, mas de relações mais complexas que envolvem fluxos monetários, possibilidades políticas e a disponibilidade de mão de obra especializada a baixo custo.

Mosco (2009) reforça essa compreensão quando trata da espacialização, referindo-se à superação dos constrangimentos de tempo e espaço na vida social. Para o autor, as empresas de comunicação procuram novos mercados para os produtos, baixo custo de trabalho

e áreas com o mínimo de fiscalização e regulação governamental. As alianças transnacionais, incluindo a associação com produtoras independentes, favorecem essas operações.

Além disso, a desterritorialização cria novos mercados a serem explorados pela indústria de mídia, em virtude da necessidade de populações desterritorializadas entrarem em contato com suas nações (APPADURAI, 1990). A expansão das redes hispânicas de TV nos Estados Unidos, por exemplo, é resultado principalmente de uma demanda de mercado, considerando ser a comunidade latina o maior grupo migrante no país (GÓMEZ; LOPES, 2012).

Isso acontece porque, de acordo com Canclini (1995), tal como a globalização da economia, há uma globalização da cultura que reorganiza as identidades em torno de vários centros, desconhecendo os limites entre os territórios nacionais. Com isso, obras que recorrem a imaginários identitários específicos também têm espaço nos sistemas transnacionais de mídia, marcados pela alta exigência de retorno financeiro.

Straubhaar (2007) propõe a ideia de uma interdependência assimétrica, reconhecendo a desigualdade de condições de produção e de circulação na relação entre as diferentes redes, mas questionando a visão determinista de que estruturas hegemônicas determinam os fluxos das produções. Conteúdos locais, nacionais e regionais cumprem um papel importante, ao se constituírem com base na proximidade cultural.

As redes de produção e circulação de conteúdos entre países da América Latina são representativas desse fenômeno. Segundo Straubhaar (2007), dentro das mesmas estruturas em que se estabelecem os limites, novas condições de produção e novos fluxos podem ser criados, gerando espaços alternativos para a inserção de agentes e de produtos culturais.

As empresas de mídia parecem reconhecer essa compreensão na medida em que atribuem valor simbólico aos conteúdos enquanto

produtos, considerando que nesse segmento nunca há certeza de demanda. Ainda assim, a premissa é guiada por parâmetros econômicos, subvertendo o simbólico à lógica da mercadoria.

Drake (2008) confirma esse entendimento ao afirmar que os mercados buscam criar demanda pela tentativa de geração de reconhecimento e diferenciação dos produtos. Como estratégia, as empresas buscam identificar os ambientes socioculturais de recepção, a fim de oferecer conteúdos que despertem o interesse da audiência, tornando-os rentáveis.

Quanto maior a presença das corporações nos diferentes mercados, maiores as suas chances de arriscar, o que coloca os grandes conglomerados de mídia em posição de vantagem. Do mesmo modo, produtoras independentes de grande porte tendem a obter posição competitiva vantajosa sobre pequenos e médios produtores, por, em geral, operarem a partir de estruturas com maior grau de profissionalização, e, portanto, com maior domínio sobre as práticas de mercado.

Ao mesmo tempo, produtoras de menor porte e/ou cujas produções têm perfil mais autoral podem também ser absorvidas ao se constituírem como nicho de mercado. Isso ocorre por dois motivos: primeiro porque os canais precisam alimentar seus sistemas de distribuição (PERREN, 2012); segundo porque arriscar em produções que escapem aos padrões estabelecidos no mercado responde à necessidade de permanente inovação que orienta a dinâmica desses meios (MURDOCK, 2011).

Desse modo, as pequenas empresas tendem a ter sua imagem associada à inovação e à experimentação. Produtoras independentes, sobretudo de pequeno e médio porte, podem ser entendidas nesses termos.

## NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A televisão se desenvolveu historicamente no Brasil com baixa penetração dos conteúdos independentes. Para Machado (2000), a principal causa foi o modelo de consolidação do meio, pautado em estruturas técnica e de produção próprias, financiadas sobretudo pela publicidade.

Os relatórios anuais de mercados de mídia apontam uma concentração de mais de 50% do volume total de investimentos publicitários na TV aberta nacional (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2018, 2019). Os investimentos em *internet*, na segunda colocação, ainda não alcançavam 20% do total da fatia publicitária em 2019.

Do ponto de vista normativo, Jambeiro (2001) acrescenta que a inexistência de legislação que institua a obrigatoriedade de transmissão de conteúdo independente na TV aberta comercial ajuda a explicar o desenvolvimento do modelo de produção no mercado nacional de televisão.

As primeiras parcerias entre emissoras e agentes externos não caracterizavam produções independentes, mas associadas. Baseavam-se em relações diretas de fornecimento de conteúdo de um produtor sempre para a mesma emissora. Era um modelo semelhante ao praticado no período dos estúdios cinematográficos dos anos 1940.

Segundo pesquisa sobre a história da produção independente para TV – coordenada por Priolli (2016) para o Instituto de Conteúdos Audiovisuais Brasileiros (Icab) –, o programa pioneiro foi o *TV Itália*, exibido semanalmente na *TV Paulista* com horário comprado por Gaetano Gherardi, em meados dos anos 1950. Em seguida, vieram produções como *Um instante, maestro!*, de Flávio Cavalcanti (*TV Tupi*, anos 1950), *Cruzeiro musical*, de Fernando Barbosa Lima (*TV Rio* e *TV Record*, anos 1950) e *Mosaico na TV*, de Álvaro Moya (*TV Excelsior*, anos 1960).

A popularização do vídeo na década de 1980 promoveu formas alternativas de relacionamento entre produtores e canais de TV pelo aumento na oferta de obras e condições de produção fora das grandes redes (MACHADO, 2007). O surgimento das fitas de gravação U-matic e do mercado de *home video* formou uma geração de produtores dedicados à linguagem videográfica, “[...] geração do vídeo independente.”, nas palavras de Machado (2007).

Concomitantemente, os produtores de cinema passaram a se relacionar mais efetivamente com a televisão, buscando condições de produção e público para as suas obras. O aumento na produção de documentários também foi influenciado pelo vídeo, por meio do barateamento e maior mobilidade dos equipamentos de gravação em externa. As primeiras experiências de uso do vídeo por cineastas foram motivadas mais por viabilidade econômica do que por decisões estéticas.

Conforme Bentes (2007), o diálogo entre esses dois campos se deu inicialmente em torno de uma reivindicação hierárquica. Os cineastas viam o vídeo como mero suporte, incapaz de gerar linguagem própria, enquanto os *videomakers* viam o cinema como uma linguagem que não acompanhava as inovações. Esse conflito guarda relação com os projetos fundadores de cada grupo.

A tradição cinematográfica forja sua identidade nacional nos anos 1960, “[...] baseada na crença da necessidade de realização de um cinema de oposição ao colonialismo cultural [...]” (SCHVARZMAN, 2001, p. 1). Trata-se de uma alusão à influência cultural norte-americana, embora a partir dos anos 1920 já se falasse em um movimento do cinema nacional (SIMIS, 2010).

O *Cinema Novo* materializa essa identidade, tendo no cineasta Humberto Mauro (1897-1983) um dos pioneiros do cinema brasileiro, sua grande matriz. Já a produção videográfica bebe da fonte do experimentalismo dos meios eletrônicos como uma “[...] ferramenta

crítica na discussão do mundo contemporâneo.” (MELLO, 2008, p. 83).

Em meio ao embate, produtores de ambos os campos compartilhavam a crítica aos postulados estéticos e de produção da televisão, com argumentos distintos. Cineastas questionavam a falta de aprofundamento, a ausência do periférico, do marginal e do aprimoramento das narrativas e da linguagem técnica (MUNIZ, 2001). *Videomakers* reivindicavam maior exploração das propriedades plásticas da imagem eletrônica, a antinarrativa, o não linear (FECHINE, 2007).

O hibridismo entre as linguagens se tornou uma característica central do segmento audiovisual independente a partir dos anos 1990. Transformações tecnológicas, econômicas e políticas fazem parte dessa reconfiguração.

Em esfera nacional, a crise do cinema com o desmonte da Embrafilme pelo governo Collor foi um fator decisivo. A criação da empresa pública produtora e distribuidora da produção cinematográfica nacional data de 1969, como parte do projeto de expansão nacional do regime militar. O órgão concentrou as ações de fomento público na produção nacional até ser extinto, em 1990.

Enquanto os cineastas amargavam a ausência de recursos financeiros para seus projetos, setores de televisão e publicidade experimentavam estágios tecnicamente avançados e integrados à conglomeração e liberalização dos mercados de mídia.

Simis e Marson (2010, p. 26) esclarecem que a matriz audiovisual – ou seja, a concepção de obras “[...] integrando diferentes formas de captação, difusão e exibição [...]” – já aparecia pontualmente em produções cinematográficas brasileiras desde os anos 1960. Mas, segundo as autoras, somente em 1993 se deu de fato a sua institucionalização, com a publicação da Lei do Audiovisual (Lei n.º 8.401/1993), que marcou a Retomada do cinema nacional juntamente com a Lei Rouanet (Lei n.º 8.313/1991).

As leis de incentivo estimularam uma produção mais aderente às lógicas do mercado, com base no desenvolvimento de produtos competitivos, com potencial de comercialização. Produtoras como *Conspiração* (Andrucha Waddington e outros), *O2* (Fernando Meireles) e *Videofilme* (Walter Salles e João Moreira Salles), hoje grandes empresas do setor independente nacional, emergiram nesse contexto.

Bentes (2007) se refere a uma estética do cinema de “releitura” para explicar a orientação dessas produtoras, ou seja, tratar temas clássicos na cultura nacional já explorados pelo cinema, mas com uma estética capaz de atrair grandes públicos. Estabelecia-se um nicho de produção independente dedicado ao “[...] cinema brasileiro para exportação [...]” (BENTES, 2007, p. 125).

A aproximação entre as linguagens nos anos 1990 não foi acompanhada pela constituição de uma indústria autossustentável do setor. Nessa configuração, a televisão ocupa lugar importante para um segmento independente em busca de viabilidade de produção e de comercialização para suas obras.

As diferentes características entre os mercados de TV aberta, TV paga e o campo público, bem como a complexidade dos arranjos internos de cada canal, implicam modos particulares de relacionamento com as produtoras e seus conteúdos. Mais uma vez, aspectos políticos, econômicos, tecnológicos e culturais compõem os tecidos através dos quais essas relações se constituem.

## **TV aberta**

A estreita relação com o projeto desenvolvimentista de integração nacional do governo militar e sua associação ao capital estrangeiro é um dado fundador importante para compreender o desenvolvimento e consolidação da TV aberta no Brasil. A concentração de mercado,

o controle das concessões de operação das emissoras por elites econômicas e políticas e um padrão tecnoestético que orienta os modos de produção decorrem dessa relação (BRITTOS, 2004).

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, que regula a TV aberta, institucionaliza o projeto militar para telecomunicações e radiodifusão. A Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 4.792/1997), que criou um órgão regulador (Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel) e atualizou as regras para o setor, incide apenas sobre aspectos técnicos, como o espectro magnético. Questões estruturais da radiodifusão continuam tendo o CBT como base legal.

A estrutura verticalizada, ou seja, o controle de todas as etapas do processo produtivo (produção, exibição e distribuição) pelos canais, inibe a entrada de conteúdos independentes. A verticalização é estabelecida pela legislação, o que mostra o poder dos grandes grupos econômicos que controlam as emissoras de influenciar as regras de operação deste mercado.

Nisto, a TV aberta no Brasil se diferencia do modelo original de *broadcasting* dos Estados Unidos, de onde o padrão tecnoestético é importado. O sistema de *syndication* induz os canais naquele país a comprarem conteúdos para preencher os horários de programação local, embora os percentuais de aquisição venham caindo drasticamente após a derrubada da *Syndication Financial Rule* (Fin-Syn), em 1995, fruto da rerregulação do setor de mídia a partir dos anos 1990.

Regulamentada pelo *Federal Communication Commission* (FCC) e vigente entre 1970 e 1995, a Fin-Syn restringia a 30% o percentual de programação própria das emissoras de TV. A medida foi implementada sob justificativa de ampliar a diversidade da programação e impedir o controle de mercado entre as três redes que operavam no setor (ABC, CBS e NBC).

Na prática, há controvérsias sobre os reais efeitos do regulamento, uma vez que grandes grupos de mídia mantiveram seu poder de mercado e pequenas produtoras não conseguiram se estabelecer, pelos altos custos de produção de projetos inovadores e baixa remuneração pelos canais. Assim, as divisões dos grandes estúdios de Hollywood, por seu maior capital de giro, foram os grandes beneficiados.

Produtoras independentes, redes de TV e conglomerados de cinema fornecem esses conteúdos. Grandes grupos como *HBO* (TV a cabo), *Fox*, *Disney* e *Sony* (estúdios de Hollywood) operam com braços voltados para a produção de conteúdo para televisão e conseguem dominar o mercado, deixando pouco espaço para as pequenas produtoras na indústria audiovisual estadunidense. O mesmo conteúdo é licenciado para canais concorrentes, gerando uma lógica de relacionamento da audiência com a obra e não com o meio que a distribui. Programas como *The Oprah Winfrey Show* e *The Simpsons* se tornaram populares na TV americana graças à sua comercialização para diferentes canais ao longo do território.

Na trajetória da TV aberta no Brasil, além da produção associada que marca os primeiros programas independentes, outros modelos foram incorporados pelo mercado. Estes vão desde a contratação de talentos técnicos e artísticos que detêm a ideia criativa do projeto, mas cuja propriedade intelectual permanece sob domínio da emissora (*Globo Repórter*, *Abertura*), até produções idealizadas e geridas fora do domínio dos canais, dando autonomia aos produtores independentes para negociá-las posteriormente com outras janelas de exibição (quadro Ernesto Varela).

Os programas *Globo Shell* (1971-1973) e *Globo Repórter* (1973-1983)<sup>8</sup> constituem a vanguarda do gênero documental na

---

<sup>8</sup> O *Globo Shell* seguia a prática, já difundida no rádio, de nomear programas com marcas patrocinadoras. No final de 1972, a Shell declinou do patrocínio e o programa passou a chamar-se *Globo Repórter*. Em 1983, tornou-se mais jornalístico e menos documental, afastando a equipe de cineastas, inclusive o diretor Paulo Gil Soares.

TV brasileira (BENTES, 2007). O cineasta Paulo Gil Soares foi um dos principais responsáveis pela condução dos documentaristas do *Cinema Novo* para a *Rede Globo*, a convite do então diretor-geral da emissora, Walter Clark.

Algumas edições do *Globo Repórter* foram conduzidas por cineastas da *Caravana Farkas*, movimento que realizou entre os anos 1960 e 1970 uma série de documentários de baixo orçamento retratando as manifestações culturais populares do interior do Brasil. O próprio Paulo Gil Soares integrou o movimento, que foi liderado pelo húngaro naturalizado brasileiro Thomaz Farkas e se constitui uma das principais experiências de cinema independente da produção nacional.

A participação dos cineastas na criação do *Globo Repórter* contribuiu para um aprofundamento da abordagem dos conteúdos diferente da linguagem jornalística factual até então predominante. Era um programa com o olhar de conceituados criadores de cinema da época a um baixo custo de produção, com base em imagens de arquivo. Apesar da liberdade de criação, os cineastas precisaram se adaptar às características do meio: cobertura nacional para uma audiência ampla, diversificada e, no caso do Brasil dos anos 1970, com baixo índice de formação escolar.

Além disso, produzir para a TV comercial implicava desde o início se adaptar a características como a organização do conteúdo em blocos com intervalos comerciais (*breaks*). Segundo Muniz (2001, p. 8), a equipe intercalava os blocos de modo a aproveitar “dramaticamente” as interrupções comerciais.

Essa percepção remete ao conceito de fluxos programados, de Williams (2003), em oposição à ideia de programação ou de distribuição, que ele considera abstrata e estática. O autor argumenta que a organização das sequências em fluxos responde a uma lógica de competição por meio da qual as TVs comerciais precisam atingir a audiência. Os *breaks*, nesse sentido, não seriam interrupções da

programação, mas trariam outros conteúdos que compõem os fluxos juntamente com o conteúdo principal, suavizando a assimilação pela audiência e alimentando-a.

A mudança de formato do *Globo Repórter*, em 1983, para temas mais “palatáveis”, refletiu a lógica que orienta os mercados de mídia: alcançar a maior audiência ao menor custo possível, mesmo com índices satisfatórios na versão documental.

O programa *Abertura*, produzido pela *TV Tupi* entre 1979 e 1980, é uma experiência representativa da estética videográfica. Embora tivesse a participação de Glauber Rocha, uma das figuras centrais do *Cinema Novo*, a gênese do programa não vinha desse movimento, mas da tentativa de descobrir as potencialidades do próprio vídeo como linguagem (MELLO, 2008). *Abertura* se colocava como a antítese da televisão, valorizando o ruído, rompendo com padrões técnicos de uso da câmera e de relação com o entrevistado.

No modelo de fornecimento de conteúdo aos canais, a *Olhar Eletrônico*, de São Paulo, criada em 1981, é reconhecida como uma das pioneiras. Entre os sócios da empresa estavam Fernando Meirelles e Paulo Morelli, que mais tarde fundariam a produtora *O2*, e *Marcelo Tas*, cujo personagem Ernesto Varela é um dos mais significativos daquele período.

Varela era o antirrepórter, uma paródia do telejornalismo. O quadro foi ao ar, entre 1983 e 1986, na *TV Gazeta*, no *SBT* e na *Record* e, entre 1990 e 1991, na *MTV Brasil*. Programas de *making of* mostrando os bastidores da TV, populares nas emissoras, foram uma das inovações da *Olhar Eletrônico* na TV brasileira.

Outra pioneira da geração anos 1980 foi a também paulistana *TVDO*, cujos trabalhos propunham um diálogo entre videoarte, cultura popular e cultura erudita. A produtora se dedicava a projetos experimentais, não necessariamente para serem exibidos em televisão.

Produções universitárias como *Programa do Ratão* e obras premidas em festivais como *VT Preparado* marcaram o estilo do

grupo, formado por estudantes da Escola de Comunicações e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo (USP). Fundaram a The Academia Brasileira de Vídeo, em 1986, uma escola livre de vídeo e cinema. O grupo se desfez no final dos anos 1980.

A *TVDO* é precursora da *MTV Brasil*, que consolidou uma estética baseada na exploração do formato videoclipe para composição de conteúdos politizantes destinados ao público jovem (FECHINE, 2007). O primeiro programa de vídeos do país foi o *FMTV* (1983-1999), da *TV Manchete*, apresentado por João Kleber e, posteriormente, por Patrícia Pillar.

Em alguns casos, a estreita aproximação entre produtor/empresa produtora e emissora parceira torna difícil estabelecer uma distinção entre eles, como mostram experiências da *TV Manchete* e da *Rede Globo*. São modalidades de relacionamento que diferem da perspectiva gerada a partir da MP n.º 2228-1/2001, segundo a qual a produtora independente detém o poder criativo, a capacidade operacional e a propriedade intelectual sobre as obras.

A *TV Manchete* (1988-1999), do *Grupo Bloch*, cumpriu papel importante na historiografia da TV brasileira. No campo da dramaturgia, destacou-se por suas telenovelas, fruto de produções próprias e de parcerias com produtoras.

Desde a fase de consolidação da televisão no país, nos anos 1960, a telenovela já ocupava lugar central na programação dos canais, quando a produção seriada passou a ganhar espaço dos enlatados americanos. Mas o ciclo de superproduções nos anos 1980 contribuiu definitivamente para a consagração do produto. Na *Rede Globo*, *Roque Santeiro* (1985), de Dias Gomes, e *Vale Tudo* (1988), de Gilberto Braga, Aguinaldo Silva e Leonor Bassères, ilustram esse período.

Na *TV Manchete*, a telenovela *Pantanal* (1990), de Benedito Ruy Barbosa, promoveu uma inovação nos modos de produção de teledramaturgia no Brasil ao explorar paisagens naturais do

Centro-Oeste brasileiro, afastando-se da recriação de cenários, prática consolidada pela *Globo* (FRANCFORT, 2008).

Em 1994, em uma fase de reestruturação econômica, a *TV Manchete* exibiu a telenovela *74.5: uma onda no ar*, em parceria com a *TV Plus*, de Roberto Talma. A produtora já havia desenvolvido a minissérie *O sorriso do lagarto* (1991), para a *Rede Globo*. Talma era uma figura importante na dramaturgia da *Globo* desde 1969, mas esteve fora da emissora em alguns períodos, quando se dedicava às produções da *TV Plus*.

Ainda em 1994, o fundador da *TV Manchete* criou a sua própria produtora, a *Bloch Som*, para responder diretamente pela produção de novelas e pelos estúdios da emissora. Desta fase surgiram obras como *Tocaia Grande* (1996), de Walter Avancini, *Xica da Silva* (1996), de Walcyr Carrasco e Walter Avancini, e o programa de auditório *Domingo Total*, em parceria com a *TV Ômega* e apresentado por Sérgio Malandro. O sucesso comercial das séries e animações japonesas exibidas pela emissora resultaram em capital importante para investimento na dramaturgia (FRANCFORT, 2008).

Na estruturação contemporânea, a produção independente aparece por meio de estratégias distintas nas principais emissoras: *Rede Globo*, *SBT*, *Record*, *Bandeirantes (Band)* e *Rede TV*. Estes grupos integram com outras quatro redes o mercado de TV aberta nacional: *TV Cultura*, *Record News*, Central Nacional de Televisão (CNT) e *Gazeta* (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2019).

Pesquisas de mapeamento ajudam a compreender as transformações do setor em termos de abrangência, faturamento e participação de mercado. Alguns estudos anuais como as análises produzidas pela Ancine (2015d) e os relatórios produzidos pelo *Grupo Mídia Dados* auxiliam na compreensão da evolução do mercado televisivo e dos arranjos concorrenciais entre as emissoras.

A *Globo* possui a estrutura de rede mais complexa, o maior faturamento e a maior participação na audiência. O relatório com

o balanço oficial publicado pelo *Grupo Globo* (reúne TV aberta, TV paga, revistas e negócios musicais) apontou um faturamento de 14,7 bilhões de reais em 2018 (GLOBO..., 2019). A *Rede Globo* sozinha foi responsável por 10,248 bilhões de reais em publicidade e serviços, com lucro líquido de 1,954 bilhão de reais. O faturamento do grupo representou quase cinco vezes o da *Record*, declarado em 1,862 bilhão de reais naquele ano.

Inaugurada em 1965, a *Rede Globo* construiu sua identidade pautada em conteúdo jornalístico e telenovelas de produção própria e na aquisição de ficção seriada e filmes americanos, aprofundando uma estrutura empresarial inaugurada pela *TV Excelsior* nos anos 1960. A hegemonia nacional veio entre os anos 1970 e 1980, quando a pioneira *TV Tupi* encerrou suas atividades.

Também nesse período a emissora instituiu o “padrão globo”, em alusão à qualidade técnica (infraestrutura de produção e distribuição) e de criação (narrativas, cenários e equipes) e à visão empresarial na gestão. A reordenação de padrões técnicos e de produção passou a considerar as especificidades dos distintos produtos desenvolvidos pela emissora. No caso da telenovela, por exemplo, isso aconteceu no final dos anos 1980.

Os núcleos de criação da dramaturgia exercem na estrutura da *Rede Globo* um papel privilegiado de experimentação com as linguagens do vídeo e cinema, com destaque para o Núcleo Guel Arraes (NGA), criado em 1991 (ROCHA, 2013). Foram desenvolvidos sob a tutela do diretor programas como *Armação Ilimitada* (1985-1988), *TV Pirata* (1988-1990) e *Brasil Legal* (1995-1997), bem como adaptações de clássicos de autores consagrados na literatura, como Guimarães Rosa, Jorge Amado e Ariano Suassuna.

Parcerias diretas entre *Globo* e empresas produtoras também se estabelecem no guarda-chuva do NGA. As séries *Cidade dos Homens* (2002-2005), *Som e Fúria* (2009), *Felizes para sempre?* (2015), coproduções com a O2, são alguns exemplos.

A *Record* busca ampliar receitas e a participação no mercado mediante crescentes investimentos em dramaturgia desde o início dos anos 2000. A estratégia nasceu como parte do projeto “A caminho da liderança”, que previa superar a *Globo* no primeiro lugar da audiência até 2009, objetivo não alcançado.

A aquisição de equipamentos de alta tecnologia, a construção de um complexo de estúdios de produção (o *RecNov*, análogo ao Projac, da *Rede Globo*) e a contratação de artistas e equipe técnica consagrados na concorrente foram recursos empregados para estruturar o departamento de criação e ampliar o potencial competitivo da emissora.

Em 2010 a *Record* inaugurou o período que definiria sua identidade dramática: as narrativas centradas em histórias bíblicas, atendendo ao perfil de audiência do canal. A minissérie *A história de Ester* (2010) marcou o início sistemático dessas produções. O ponto alto se deu com a telenovela *Os dez mandamentos* (2015), especialmente pela sequência da clássica abertura do Mar Vermelho, passagem bíblica mais aguardada pelo público e cuja produção gerou alto retorno para a emissora.

*Os dez mandamentos* (2015) chegou a bater recorde de audiência em alguns períodos, incluindo o capítulo da abertura do Mar Vermelho. Segundo a imprensa especializada, o capítulo custou 1 milhão de reais e levou um ano para ser produzido, entre preparação e edição, sendo finalizado em um estúdio dos Estados Unidos especializado em efeitos especiais (STYCER, 2015).

Na medição de audiência do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), o capítulo atingiu 31 pontos em São Paulo, contra 21 pontos da *Globo*, e 32 pontos no Rio de Janeiro, contra 20 pontos da *Globo*. No mesmo horário a *Rede Globo* exibia o *Jornal Nacional* (uma das audiências mais consolidadas da emissora) e a novela *A regra do Jogo* (GASTAMOS..., 2017).

Durante o horário de exibição do capítulo, *Os Dez Mandamentos* foi o assunto mais comentado no *Twitter*, com a *#MarVermelho*. Com este resultado, a *Record* anunciou como estratégia a manutenção da faixa das oito e meia como horário fixo na grade para exibição de telenovelas.

A relação predominante com a produção independente neste caso se dá mais claramente por meio de um modelo de terceirização. Em 2015 a *Record* assinou um contrato de cinco anos com a produtora *Casablanca*, que inclusive alugou os estúdios *RecNov* para coordenar o setor de dramaturgia. A negociação envolveu ainda o Polo de Cinema de Paulínia, no interior de São Paulo.<sup>9</sup>

A *Casablanca* aluga os estúdios de *Paulínia* para a gravação de programas e das novelas bíblicas da emissora. A associação a uma produtora com nível de qualidade técnica reconhecida pelo mercado garante ao canal fluxo produtivo com redução nos custos de produção. Em 2019 o contrato foi renovado por mais cinco anos.

Diferente da *Globo* e *Record*, o *SBT* construiu um perfil baseado em programas de auditório e em conteúdos de dramaturgia importados, em sua maioria licenciados da rede mexicana *Televisa*, segundo maior conglomerado de mídia da América Latina. A parceria teve início em 1984, três anos após a inauguração da emissora paulistana. Após uma breve interrupção – entre 2009 e 2013, quando a *Televisa* assinou acordo com a *Record* –, um novo contrato de exclusividade foi firmado com o *SBT* até 2020, pelo qual o canal adquiriu a prioridade na adaptação de conteúdos da emissora mexicana e no licenciamento de produtos já exibidos no México.

Em 2019, com o início das negociações para renovação de contrato, o *SBT* informou o interesse em romper com a exclusividade, reduzindo os custos de aquisição das produções da *Televisa*.

---

<sup>9</sup> O Polo Cinematográfico de Paulínia foi regulamentado em 2008, fruto de uma parceria entre a prefeitura de Paulínia e os estúdios *Quanta* para ser a “Hollywood brasileira”. Problemas com licitação, questionamentos do Tribunal de Contas e instabilidade política levaram ao fim das operações em 2012 (VIRGENS, 2014).

Outra estratégia da emissora no mesmo ano foi iniciar uma parceria com a *Telemundo*, maior concorrente da *Televisa* nos Estados Unidos. O produto inaugural anunciado foi a telenovela *Betty, a feia em Nova York*, continuidade de outra clássica latino exibido pelo *SBT* no Brasil, a novela colombiana *Betty, a feia*.

A aquisição de produtos finalizados possui custo significativamente menor do que uma produção própria. Além disso, as telenovelas mexicanas e de países vizinhos são produzidas e exibidas em contexto latino (aproximação cultural), contam com pesquisas de mercado e resultados de audiência, o que as torna mais atrativas comercialmente.

A parceria entre *SBT* e *Televisa* envolve ainda uma relação afetiva estabelecida ao longo de décadas com o público, expressa sobretudo pela repercussão na audiência, que funciona como um balizador de novas aquisições. Mais do que novelas mexicanas de sucesso como *Carrossel* (1991), *Maria do Bairro* (1997), *A Usurpadora* (1999), o seriado *Chaves* representa o caso mais clássico nesse sentido.

Licenciado pelo *SBT* em 1984, *Chaves* continuou tendo lugar permanente na programação da emissora até 2020, quando o contrato com a *Televisa* foi rompido. O produto cumpria uma função “curinga”, tendo seu horário alterado, saindo e retornando ao ar sempre que o proprietário da rede, Silvio Santos, considerar necessário, o que expõe a falta de regularidade na programação como uma característica do canal.

São recorrentes as publicações na imprensa informando sobre mudanças na programação do *SBT*, bem como a reação de fãs do produto mexicano: “Chaves volta para a programação diária em 2017; jornais sairão do ar” (CHAVES..., 2016); “Fãs de ‘Chaves’ se revoltam com decisão do *SBT* de suspender seriado” (FÃS DE..., 2017); “Sem aviso, Silvio muda programação do *SBT* e troca ‘Chaves’ pela filha” (SEM AVISO..., 2017); “Silvio volta atrás, retorna com

Chaves e Fofocalizando recupera tempo” (SILVIO..., 2019) são exemplos de manchetes que ilustram esta relação.

O lugar ocupado pelo produto *Chaves* na programação do *SBT* ao longo dos 36 anos de exibição foi tão marcante que a morte do criador do seriado e intérprete do personagem, Roberto Gomez Bolanos, em 2014, promoveu uma grande mobilização na emissora. Em homenagem ao ator, o característico boné do personagem Chaves foi inserido no logo do *SBT*, que dedicou horas de sua programação à transmissão ao vivo do funeral do ator e exibiu a “maratona Chaves”, com a reprise de episódios pedidos pelos fãs, dentre outras ações. O contrato com o *SBT* foi rompido devido a uma disputa judicial entre a rede *Televisa* e o titular dos direitos da marca *Chaves*, herdeiro de Bolanos. A série foi retirada do ar mundialmente.

A *Rede Bandeirantes*, da família Saad, atua desde 1967 sem uma produção própria regular em dramaturgia, sustentando-se originalmente em programas de auditório e segmentados. A partir de 1990, a marca da emissora passou a ser o jornalismo esportivo. O relacionamento da *Band* com a produção independente se destaca pelo direcionamento ao público infantojuvenil. Uma pesquisa divulgada em 2013 pela Rede Brasileira de Pesquisadores de Ficção Televisiva (Obitel) identificou o investimento em produtos explorando recursos como a transmissão simultânea na TV e *internet* e iniciativas transmídia como uma estratégia relevante para o canal (SOUZA; LESSA; ARAÚJO, 2013).

Os autores destacam as ficções seriadas *Tô frito* (2010) e *Julie & os fantasmas* (2011-2012), ambas criadas em parceria com produtoras independentes. *Julie & os fantasmas*, coproduzida com a Mixer e o canal *Nickelodeon* Brasil, recebeu o prêmio de melhor programa infantojuvenil de 2011 pela Associação Paulista de Críticas de Arte (APCA). Em 2013 a série passou a ser exibida na *Netflix*.

Por fim, a *Rede TV* não possui tradição em produção audiovisual, mas começou também a investir em nichos específicos para tentar aumentar seu *share*. Em 2017, a emissora anunciou o investimento em dramaturgia com o projeto de construção de uma cidade cenográfica para o desenvolvimento de séries em parceria com produtoras independentes, previsto para conclusão em dois anos.

Em entrevista ao portal *Uol*, o presidente da emissora, Marcelo de Carvalho, afirmou:

A produção de seriados é uma tendência mundial nas TVs. Nós não temos intenção de produzir novelas, porque para isso já tem a Globo. Além disso não é nossa praia [...]. (FELTRIN, 2017).

Mas o projeto não chegou a ser iniciado e foi totalmente descartado. Em anúncio oficial, em 2019, a emissora declarou que optou por investir na construção de uma central de produção para 12 novos estúdios digitais.

A estratégia da *Rede TV* atende a uma demanda urgente de sobrevivência dos canais de televisão aberta, dado o avanço das formas digitais de circulação e consumo de conteúdos que gradativamente capturam o público da televisão tradicional. O investimento em tecnologia se apresenta como um recurso necessário para conhecer e monitorar as práticas de consumo e as preferências do público nas diferentes plataformas oferecidas pelos canais. Trata-se, portanto, de uma estratégia de posicionamento de mercado.

No sistema de organização em rede da TV aberta brasileira, conteúdos regionais costumam ser alocados em pequenos fluxos, o que significa um percentual pequeno na programação diária das emissoras. Esses fluxos concentram programas jornalísticos próprios, deixando espaços restritos para a produção independente.

Straubhaar (2007) defende que a TV aberta exerce um papel importante no contexto de mídia global. É a esfera que concentra,

por excelência, a produção nacional e regional, constituindo-se em espaço privilegiado para a difusão de culturas locais.

No caso da *Globo*, rede com maior número de afiliadas pelo país, os espaços para programação local contemplam programas jornalísticos com uma média de 15 a 30 minutos de duração, incluindo os intervalos comerciais, o que reduz significativamente o tempo de produção desses programas. A relação entre cabeça de rede e afiliadas consiste em uma troca comercial: a rede fornece programação e, em contrapartida, a afiliada fornece acesso a sua audiência regional ou local.

Na prática, afiliadas com potencial para gerar conteúdo próprio acabam operando como meros transmissores.

Nem mesmo tais redes possuem figura jurídica, apenas se associam convenientemente se abstendo de gerar seu próprio conteúdo ou de promover espaço para produções regionais independentes. Essa é a relação fundamental que define o mercado, no entanto, nem a Anatel nem o MiniCom possuem o mapeamento atualizado dessas redes. (ANCINE, 2010, p. 23).

Os grupos de mídia que operam em rede no Brasil têm suas sedes nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Como consequência, programação de rede na televisão brasileira é sinônimo de conteúdo centralizado no eixo Rio-São Paulo ou, no máximo, explora outras regiões como locações, mas a partir de narrativas que mantêm um olhar centralizador.

Se considerarmos que diversidade cultural diz respeito ao que é diferente (APPADURAI, 1990), a estrutura de operação em rede da TV aberta no Brasil se consolidou no caminho oposto, em torno de uma padronização técnica e narrativa que limita a expressão dos sotaques, das culturas, das distintas matizes que forjam a identidade nacional.

A transmissão em rede de conteúdos regionais em geral se associa a eventos específicos altamente rentáveis para as emissoras envolvidas. A cobertura do carnaval ilustra este modelo. Tradicionalmente, enquanto a *Rede Globo* dedica maior parte de sua programação carnavalesca aos desfiles das escolas de samba de Rio de Janeiro e São Paulo, a *Band* costuma dar maior ênfase ao carnaval do Nordeste.

Inicialmente com monopólio da transmissão do evento em Salvador, aos poucos o carnaval do Recife e de Olinda conquistaram espaço na programação da emissora. A cobertura do carnaval dessas cidades consegue “invadir” a programação de rede da *Band*, fruto de negociações envolvendo prefeituras e os governos estaduais, além de patrocinadores.

Em afiliadas com maior disponibilidade para inserção de conteúdo local, a venda de espaço na programação é um modelo tradicionalmente adotado. Embora represente alguma abertura aos conteúdos independentes locais, esse tipo de negócio privilegia empresas produtoras mais estruturadas.

Isto porque, em geral, a compra de espaços nesses termos se dá sem utilização de recursos (estruturais e humanos) da emissora, cabendo à produtora não só desenvolver todas as fases do produto a ser veiculado como também se responsabilizar pela sua comercialização. Produtoras com pouca experiência de mercado e sem uma rede comercial estabelecida, dificilmente estarão aptas a se relacionar com as emissoras a partir deste modelo de negócio.

Tal como ocorre nas emissoras de rede, conteúdos independentes desenvolvidos no âmbito do FSA/Prodav aos poucos passam a ser absorvidos pelos circuitos locais de televisão. Os canais começam a compreender estas transações como estratégia de diversificação da programação com potencial para alcançar públicos que compartilham experiências culturais e sociais distintas.

## TV paga

Se o Estado participou ativamente da implantação da TV aberta no Brasil, no caso da TV por assinatura o processo decisório se concentrou em negociações diretas entre agentes de mercado e entidades da sociedade civil (JAMBEIRO, 2000; RAMOS, M. C. 1998). Conglomerados de mídia atuaram como agentes centrais na infraestrutura para operacionalização do setor. Ao Estado coube garantir legislação favorável aos interesses desses grupos, mesmo em meio ao atendimento de algumas demandas da sociedade civil (BRITTOS, 1999).

Uma característica comum aos projetos de TV paga em diferentes contextos econômicos e políticos é a presença do capital estrangeiro. Enquanto a TV aberta está associada a uma ideia de conteúdo nacional, a TV paga possui uma gênese transnacional, o que atrai a participação de grandes conglomerados em busca de expansão e controle nos mercados de mídia ao redor do mundo.

A produção independente aparece na conformação do mercado brasileiro de TV paga como uma reivindicação do Fórum pela Democratização da Comunicação, principal representante da sociedade civil nas negociações que culminaram na Lei do Cabo (Lei n.º 8.977/1995).<sup>10</sup> As operadoras seriam obrigadas a oferecer pelo menos um canal exclusivo de conteúdo independente nacional, com o mínimo de 12 horas diárias de programação.<sup>11</sup>

O *Canal Brasil* foi criado em 1997 em decorrência dessa obrigatoriedade. É uma *joint venture* da programadora *Globosat* (*Grupo Globo*) e do Grupo Consórcio Brasil (GCB) que reúne entre seus fundadores nomes de prestígio na produção independente

---

<sup>10</sup> O serviço de TV por assinatura teve início no Brasil em 1988, ainda nomeado Serviço de Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos (DISTV) e regulamentado pelo Decreto n.º 95.744/1988 (HOINEFF, 1991).

<sup>11</sup> Regulamentado pelo Decreto n.º 2.206/1997.

nacional como Luiz Carlos Barreto, Zelito Viana e Roberto Farias, além de outros.

O canal é um dos *players* com maior quantidade de horas de conteúdo independente exibido no mercado de TV paga, embora caiba a discussão sobre o perfil dos conteúdos que consegue integrar sua programação. Além disso, o canal é um dos mais rentáveis à programadora e às empacotadoras, integrando os pacotes de assinatura mais caros.

A grande mudança em termos de ampliação dos espaços ao conteúdo independente nacional veio em 2011, com a Lei n.º 12.485 (Lei da TV Paga), que unificou e atualizou a antiga legislação do setor. No tocante à produção de conteúdos e ao relacionamento com produtoras independentes, dois pontos se destacam na lei.

O primeiro ponto é a restrição à verticalização. Diferente da TV aberta, uma empresa não pode exercer o controle majoritário de todas as atividades neste mercado, que incluem produção, programação, empacotamento e distribuição.

Esses limites se efetivam pela restrição à exploração dos serviços de produção e programação por empresas de telecomunicações (máximo de 30% do capital). Na outra ponta, empresas de radiodifusão, produtoras e programadoras brasileiras só podem ter participação em empresas de telecomunicações no limite máximo de 50% do capital (BRASIL, 2011).

O segundo ponto são as cotas de programação (cotas de tela) e as cotas de empacotamento. Um conceito importante para orientar a aplicação dessas cotas é o de espaço qualificado, ou seja, “[...] obras audiovisuais seriadas ou não seriadas dos tipos ficção, documentário, animação, *reality show*, videomusical e de variedades.” (ANCINE, 2012a).

Os *canais de espaço qualificado* (CEQ), ou seja, que veiculam em seu horário nobre majoritariamente conteúdo que constitua espaço qualificado nos termos definidos pela Ancine, são obrigados

a exibir conteúdo nacional e independente nacional. Já as empacadoras são obrigadas a oferecer em seus pacotes de assinatura o mínimo três canais de espaço qualificado, e pelo menos um desses deve ser brasileiro. Em ambos os casos, cabe o cumprimento da cota pelo período de doze anos, contados a partir da promulgação da Lei nº 12.485.

Estão excluídos do conceito de espaço qualificado:

[...] conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televidas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador. (BRASIL, 2011).

A Ancine estabelece categorias distintas de CEQ como forma de organizar e fiscalizar o mercado (ANCINE, 2015e). Com a implementação progressiva da cota de tela, desde setembro de 2013, canais estrangeiros classificados como CEQ devem obrigatoriamente exibir em seu horário nobre o mínimo de três horas e 30 minutos por semana de conteúdos brasileiros constituinte de espaço qualificado. Pelo menos metade desse total deve ser desenvolvida por produtoras independentes brasileiras. Enquadram-se no perfil de CEQ estrangeiro canais como *Telecine*, *HBO*, *Discovery* e *Fox*.

Já entre os canais brasileiros, há quatro categorias distintas, que variam de acordo com a quantidade de horas de conteúdo nacional e nacional independente exibidas e com o perfil da programadora responsável (Quadro 1).

**Quadro 1 – Canais brasileiros de espaço qualificado\***

<b>Classificação</b>	<b>Definição</b>	<b>Cota de tela</b>
Canal brasileiro de espaço qualificado (Cabeq): Arte 1, Globosat, Off, Bis, Play TV.	Deve cumulativamente: ser programado por programadora brasileira; exibir percentual majoritário de conteúdo nacional em seu horário nobre, incluindo produção independente; não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializá-lo com qualquer operadora.	Conteúdo brasileiro em todo o horário nobre diariamente, sendo o mínimo deste total (três horas) dedicadas à produção independente.
Cabeq programado por programadora independente (CBEQI): Chef TV, Fashion TV, Fish TV, Travel Box Brasil, TV Rá-Tim-Bum, Music Box Brasil, Mix TV, TV Climatempo, Zoomoo.	Definição Cabeq + programado por programadora que não seja controladora, controlada ou coligada a empacotadora ou distribuidora	
Cabeq superbrasileiro: Canal Brasil.	Definição Cabeq.	Mínimo de 12 horas por dia de conteúdo brasileiro que constitui espaço qualificado de produção independente, sendo pelo menos três horas de exibição no horário nobre.
Cabeq superbrasileiro independente (SBsR): CinebrasilTV, Curta!, Prime Box.	Definição Cabeq+ programado por programadora brasileira independente que não possua relação de controle ou de coligação com concessionária de radiodifusão.	

\* As classificações dos canais são cumulativas na ordem de cima para baixo do quadro. Assim, canais superbrasileiros são também CBEQI e Cabeq.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2011) e Ancine (2012a, 2015e).

O horário nobre na TV paga nacional é determinado pelo perfil do canal: das 11 às 14 horas e das 17 às 21 horas nos canais com

programação para crianças e adolescentes (totalizando sete horas diárias) e das 18 às 24 horas nos demais canais (seis horas diárias) (ANCINE, 2012a).

Além dos CEQ, as outras categorias são “canal jornalístico brasileiro” (de interesse nacional ou interesse local/regional) e “canal de programação comum”, sob os quais não incide cota de tela. Canais *pay-per-view*, de conteúdo erótico, vendas e esporte, entre outros, compõem programação comum.

A regulação para o setor de TV paga gera um ambiente mutuamente interessante para canais ou programadoras e para produtoras. Os canais precisam cumprir os percentuais de cota de tela e o fazem por meio de licenciamento e coprodução. As produtoras, por sua vez, têm ampliadas as chances de comercialização de seus projetos. Em tese, isso inclui empresas de pequeno e médio porte (MORAIS, 2019).

Para Hesmondhalgh (2013), há na instância dos pequenos e médios produtores uma espécie de independência institucional no sentido de resistir à mercantilização (de produtores, dos artistas e do público). *Porém* o autor reconhece que essa autonomia é frequentemente vulnerável ao domínio do mercado e às estratégias das grandes corporações.

Quanto maior a cota de tela a ser cumprida, maiores os investimentos. A principal estratégia adotada é a disponibilização de espaços *on-line* para cadastro de projetos e, em alguns casos, de obras já finalizadas. Em geral, esses espaços funcionam como triagem para seleções internas.

O *pitching* é um dos métodos de seleção mais empregados no mercado. Consiste na defesa oral do projeto, com apresentação das principais características do roteiro, personagens e potencial comercial da obra. Os quatro canais superbrasileiros (12 horas por dia de conteúdo independente) em operação na TV paga nacional – *Canal Brasil*, *CineBrasilTV*, *Curta!* e *Prime Box Brazil* – contam com iniciativas consolidadas nesse sentido.

Em janeiro de 2018 o *Canal Brasil* lançou um portal específico para cadastro de projetos de série de ficção e de documentário de produtoras com sede em todos os estados brasileiros, exceto Rio de Janeiro e São Paulo. Essa estratégia tem relação direta com as cotas regionais estabelecidas pelo FSA para produtoras com este perfil.

A programadora *Globosat*, também do *Grupo Globo*, já havia lançado o portal para cadastro de projetos independentes em 2014.<sup>12</sup> Trata-se da maior programadora do mercado de TV paga nacional, com 52 canais e junto com a americana *Time Warner* controla mais de 60% do setor.

O canal independente *CineBrasilTV* permite cadastro de projetos para desenvolvimento pelo FSA e de obras já finalizadas. Neste último caso, alguns critérios são a participação em festivais, em outras janelas de exibição e prêmios recebidos.

O investimento em parcerias internacionais é outra característica do mercado. O *Curta!*, por exemplo, anunciou em 2017 a busca por projetos de documentários em feiras internacionais para firmar coprodução com produtoras brasileiras e estrangeiras e posterior inscrição no FSA. O canal também recebe projetos em fluxo contínuo em sua página na internet.

Por fim, o canal superbrasileiro independente *Prime Box Brazil* é um dos quatro canais que integram a *Prime Box*, maior programadora independente nacional. Sem estrutura de produção própria, quase 100% da programação é composta por obras independentes. A percepção de conteúdo independente como produto de mídia se confirma na fala do coordenador-geral do *Prime Box Brazil*, Ramiro Azevedo:

A empresa foi criada sabendo que a produção independente brasileira ia ter um boom por conta da nova lei, então ela já nasceu pensando em trabalhar com produtora independente [...]. Eu quero ter dentro do

---

<sup>12</sup> Disponível em: <http://produtoras.globosat.com.br/>.

canal o maior espectro possível de gêneros e subgêneros. O Prime é um canal novo. Então a gente quer testar nossa audiência e testar o tipo de produto que vai funcionar. (BOX..., 2017).

As estratégias comerciais adotadas não excluem a importância desses canais como espaços privilegiados à difusão do conteúdo independente nacional em uma perspectiva mais diversa e plural, quando comparados a canais ligados a grandes grupos de mídia. O interesse por projetos aos quais se atribui maior potencial de monetização, pelo alcance de audiência e do mercado publicitário, são prerrogativas que parecem se impor mesmo entre canais vinculados a programadoras independentes, a exemplo do *Prime Box Brazil*, CineBrasilTV e Curta!.

Ainda que certas características identitárias sejam preservadas, a lógica do mercado pressiona empresas com esse perfil a se adequarem às regras do jogo sob pena de terem seu lugar ameaçado. As condições de negociação de cada empresa produtora frente aos canais e o papel do Estado no sentido de regular e fiscalizar cumprem papel decisivo no desenho dessas transações.

## **O campo público**

Canais de televisão que compõem o chamado campo público se organizam como um segmento com regras específicas e perpassam os mercados de TV aberta e fechada. Em essência, há na TV pública o deslocamento da visão de audiência como consumidor (que orienta o campo privado) para audiência como o conjunto de cidadãos. Essa singularidade é demarcada na instância jurídico-regulatória, com repercussão nos modelos de financiamento do setor e nos modos de relacionamento com a produção independente.

A Constituição de 1988 (artigo 223º) prevê a coexistência de três modelos de televisão no país: estatal, público e privado (BRASIL, [2017]). Contudo, os estudos dedicados ao cenário brasileiro destacam a ausência de limites claros para distinguir os modelos de TV pública e estatal, somada ao predomínio absoluto do sistema privado (JAMBEIRO, 2000, 2001; JAMBEIRO; FERREIRA; MORAIS, 2016; RAMOS, M. C. , 2006).

Não raro, os autores preferem adotar a noção de canais não comerciais, dadas as nuances do setor. A análise dos modelos de financiamento (LOPES, I., 2015) e a histórica dificuldade orçamentária e de conquista de audiência (LEAL FILHO, 1988, 2009) são outros aspectos pesquisados.

Bucci (2013) chega a afirmar categoricamente que não há um campo de televisão pública no Brasil. A tendência de retirada do Estado ante o fortalecimento do interesse privado e conseqüente mercantilização dos espaços e produtos culturais e de comunicação impede o estabelecimento de uma efetiva rede pública nacional de televisão.

O que se convencionou chamar de campo público de televisão no Brasil tem como referência um diagnóstico apresentado por ocasião do I Fórum Nacional de TVs Públicas, em 2006 (BRASIL, 2006). Estão incluídas: emissoras educativo-culturais (TV aberta), universitárias, comunitárias e institucionais. Estas últimas se referem aos canais dos três poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo (TV paga).

As primeiras emissoras educativas foram implantadas no Brasil no final dos anos 1960, como parte do projeto de integração nacional do governo militar (Decreto-Lei nº 236/1967). Capparelli (1982) indica a *TV Universitária de Pernambuco* como a pioneira, em 1967. Criou-se o *sistema educativo* (TVE), formado por emissoras não comerciais destinadas à transmissão de videoaulas, conferências e debates. Os telecurros, que mais tarde passaram a compor a programação da *Rede Globo*, surgiram nesse período.

Quase todos os entes federativos criaram suas TVE, operando sob fiscalização e com nomeação dos gestores pelos governos estaduais. A *TV Cultura* de São Paulo é uma exceção. Criado em 1960 pelo grupo *Diários Associados*, o canal foi reinaugurado em 1969 sob gestão do então recém-fundado Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta e não sob controle do governo, seguindo os moldes da inglesa *BBC* (LEAL FILHO, 2009). Ainda assim, segundo Leal Filho (1988), uma vez que a fundação compunha a estrutura do estado de São Paulo, sempre houve ingerências de natureza política.

Em 2007, o sistema público de comunicação no país passou a se organizar em torno da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), criada pelo Decreto n.º 6.246/2007, publicado com base na MP n.º 398/2007 e posteriormente convertido na Lei n.º 11.652/2008. A *TV Brasil*, criada com a estrutura da antiga *Radiobrás* e da *TVE-RJ*, seria o principal veículo da EBC e operaria como “cabeça de rede”, integrando as demais emissoras regionais inseridas no campo público, na perspectiva defendida pelo I Fórum Nacional de TVs Públicas (BRASIL, 2006).

Na prática, contudo, mais uma vez o caráter público se confunde com o estatal. A dissolução do Conselho Curador da EBC<sup>13</sup> – instância representativa da sociedade civil organizada – pelo presidente Michel Temer, em 2016, é sintomática do histórico controle da televisão pública pelo Poder Executivo.<sup>14</sup> Em 2019, o governo Bolsonaro decidiu pela fusão entre *TV Brasil* e *TV NBR*, emissora estatal.

O modelo de financiamento escolhido para a *TV Brasil* foi o custeio pelo Estado, diferente de um dos sistemas mais estruturados de televisão pública, o *licence fee*, do Reino Unido, no qual o cidadão contribui diretamente com o pagamento de taxas anuais.

---

<sup>13</sup> A medida foi determinada pela MP n.º 744/2016, convertida na Lei n.º 7 13.417/2017.

<sup>14</sup> A Lei n.º 13.417/2017 vinculou a EBC à Casa Civil. Antes disso, integrava a estrutura da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Lei n.º 11.652/2008).

Na América Latina, os países têm avaliado cada vez mais a adoção de modelos mistos, com diversas fontes de financiamento, incluindo a publicidade, com limitações de inserção. Na Argentina, por exemplo, a publicidade faz parte do desenvolvimento da TV pública (LOPES, I, 2015).

Emissoras do campo público no Brasil são proibidas de veicular publicidade de bens e serviços. Apoio cultural, publicidade institucional e publicidade dos órgãos da Administração Pública são permitidos (BRASIL, 2008).<sup>15</sup> Além disso, essas emissoras estão submetidas à Lei Geral de Licitações (Lei n.º 8666/1993), que estabelece normas específicas para contratação de serviços, dentre outras ações. A aquisição de conteúdo independente está sujeita a esse mecanismo.

Apesar dos fortes condicionantes, a *TV Brasil* ocupou desde a sua criação um lugar de destaque no escoamento da produção independente nacional. Uma experiência significativa foi o Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro (DocTV), entre 2003 e 2010, cuja principal característica foi a regionalização da produção, com projetos de todos os estados do país.

O programa foi fruto de uma parceria entre Ministério da Cultura (MinC)/SAv, Fundação Padre Anchieta/TV Cultura e Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec). A gestão foi compartilhada entre a *TV Brasil* e as emissoras públicas estaduais, articuladas em torno da *RedeDocTV*, incluindo os recursos: 80% do FNC e 20% das TVs estaduais.

De acordo com Holanda (2013), o DocTV teve resultados tímidos, não chegando a concretizar todos os objetivos propostos. A fragilidade institucional da rede pública de TV e os atrasos na liberação dos recursos foram as principais razões. Com mudanças na

---

<sup>15</sup> “[...] pagamento de custos relativos à produção de programação ou de um programa específicos, sendo permitida a citação da entidade apoiadora, bem como de sua ação institucional, sem qualquer tratamento publicitário.” (BRASIL, 2008).

equipe gestora após a posse da presidente Dilma Rousseff, em 2011, o programa perdeu a continuidade.

Mudança de gestão associada a transições de governo é um dos grandes entraves à manutenção de projetos no campo público e aos investimentos na produção independente em toda a trajetória brasileira.

Por outro lado, o programa teve desdobramentos, a exemplo do DocTV América Latina (transformado em DocTV Latinoamérica), DocTV CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e DocTV Colômbia. O DocTV havia sido inspirado no Doc.Brasil (1998-2002), da *TV Cultura*, um núcleo de documentaristas coordenado por Mário Borgneth.

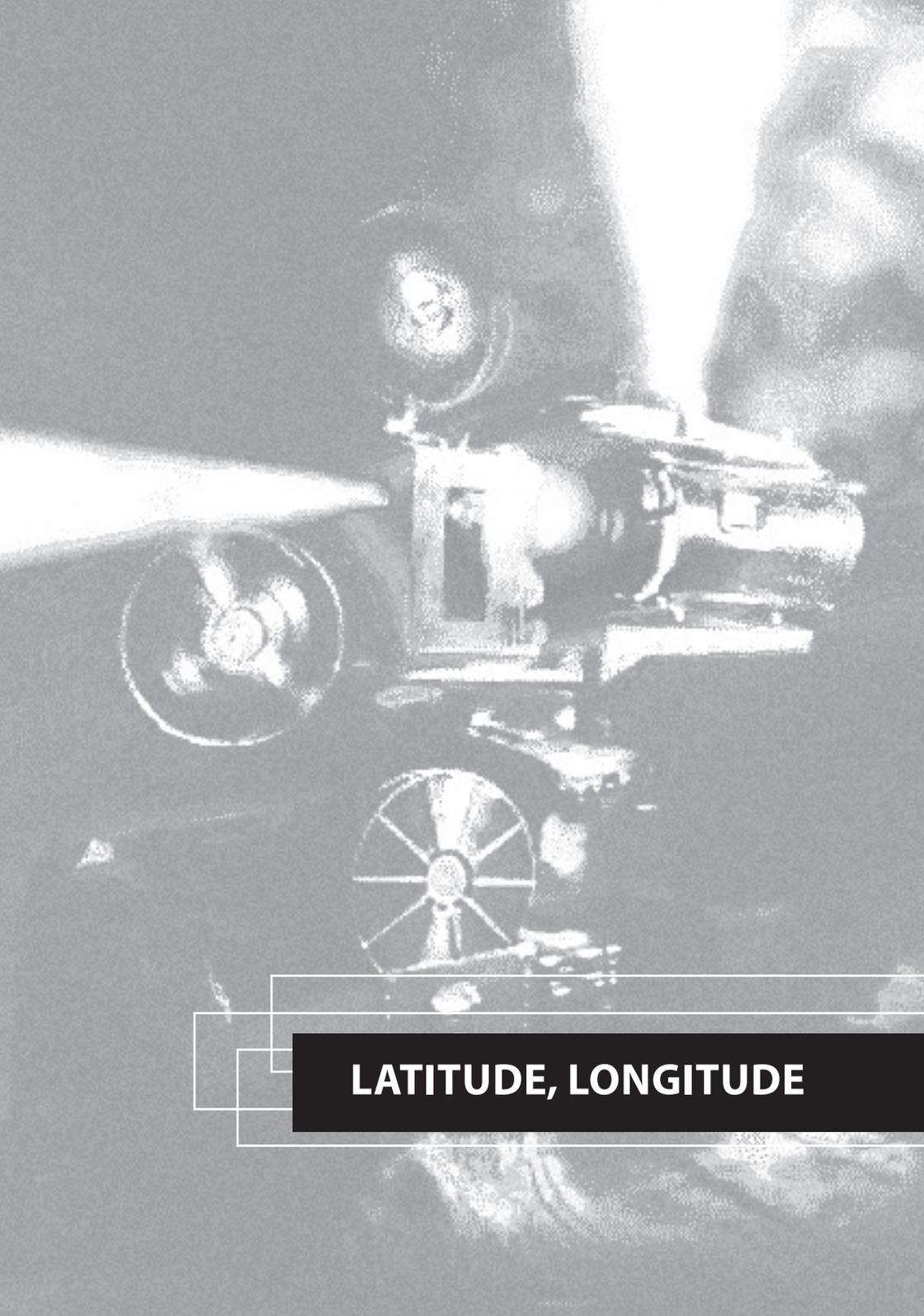
A *TV Cultura* é responsável por algumas das passagens mais expressivas de alcance ao público, caracterizando uma exceção na trajetória de baixa audiência que marca o setor público no país. Nos anos 1990, programas infantis como *Castelo Rá-ti-bum* se tornaram referência de qualidade no Brasil e no exterior, repercutindo na audiência da emissora e influenciando emissoras comerciais. O *SBT*, por exemplo, passou a investir em programação infantil para concorrer com a *TV Cultura*, inclusive com contratação de alguns profissionais daquela emissora (LEAL FILHO, 2016).

Na TV fechada, a Lei do Cabo (BRASIL, 1995a) declarou obrigatórios nos pacotes de TV por assinatura: canais do Legislativo, Judiciário, universitários, educativo-culturais (vinculados ao Ministério da Educação – MEC) e comunitários (não governamentais). A Lei da TV paga (BRASIL, 2011) mantém a obrigatoriedade desses canais, ampliando o espectro para canais de cidadania e do Executivo.

Em 2009, a *TV Brasil* padronizou suas normas de licenciamento de conteúdo, com destaque para os editais. No mesmo ano, a emissora lançou o primeiro *pitching* para aquisição de projetos. Tal como na TV comercial, este permanece como o método preferencial adotado pelas emissoras do campo público para se relacionar com as produtoras independentes.

Em 2014, o FSA passou a operar linhas exclusivas para TV pública, aprofundando a experiência do DocTV. Cada região do país ganhou editais específicos (Prodav 08 a 12), sendo elegíveis, além de documentários, projetos de ficção seriada, destinados aos públicos infantil, jovem e adulto, com temáticas e formatos previamente discutidos entre entidades representativas do setor.





**LATITUDE, LONGITUDE**

---

**Latitude, longitude** (série documental)

Giros

Rio de Janeiro, RJ

Selecionado no Prodav 01 em 2014

Exibido no Canal Curta! em 2016

---

## **PRODUÇÃO INDEPENDENTE, ESTADO E A POLÍTICA DE FOMENTO AO AUDIOVISUAL NO BRASIL**

Economia e cultura se manifestam e se disseminam por fluxos locais, regionais, nacionais e transnacionais simultâneos, tornando difícil a associação de qualquer movimento a um território específico. Mas as decisões sobre regulação e fomento aplicadas aos setores produtivos, entre eles o audiovisual, ainda se concentram na esfera dos Estados-nação.

Mesmo em um contexto de reposicionamento de poder dos Estados nacionais diante da expansão dos conglomerados econômicos, cabe a eles a definição das regras de operação de produção, distribuição e comercialização de produtos em seus territórios, incluindo os produtos culturais e de mídia. As decisões políticas afetam o modo como os recursos e serviços de comunicação são organizados (HARDY, 2014).

No tocante à produção audiovisual independente, iniciativas supranacionais tentam estabelecer acordos entre os países, normalmente aglutinados por região. Em geral, esses acordos enfrentam fortes dificuldades de operacionalização, devido a fatores como limitação de recursos (institucionais, financeiros e

técnico-operacionais), assimetrias produtivas e conflitos de interesse político entre os Estados membros.

A política de fomento ao audiovisual no Brasil é vista neste livro como o conjunto de ações, programas, órgãos, legislação e atos regulatórios resultantes da ação e da não ação do Estado a partir da disputa entre grupos de pressão em meio às regras de operação do setor. Esta é uma leitura que dialoga com autores da Ciência Política (DEUBEL, 2002; DYE, 1995; MARQUES, 2013).

O audiovisual se insere ao mesmo tempo no terreno das políticas de comunicação e das políticas culturais. Além disso, a compreensão de política de fomento adotada inclui as ações de fiscalização e regulação voltadas para o setor. Esta é uma observação importante, uma vez que, na estrutura organizacional da Ancine, fomento, regulação e fiscalização são tratados distintamente, inclusive com setores específicos.

## ESTADO, CULTURA E MERCADO

A ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas revela o resultado da articulação entre regras e arenas em disputa, ou seja, mostra quais grupos de interesse têm maior habilidade para se movimentar em meio às regras já estabelecidas e maior poder de pressão e barganha, para alterá-las ou redefini-las. Em última instância, trata-se de relações de poder.

As ações políticas dedicadas ao setor de mídia – entendido como setor cultural, ao lidar com a dimensão do simbólico – efetuam-se a partir de quatro atividades principais: criação de leis (legislação); aplicação de regras, diretamente ou mediante agências reguladoras (regulação); aplicação de subvenções e subsídios auxiliares ao fornecimento dos serviços (subvenções); e apoio à produção

e circulação de produtos, diretamente ou por meio de outros entes físicos ou jurídicos (fomento direto e indireto).

No terreno do audiovisual, incluindo a produção independente, essas ações são impactadas por sucessivos fatores de ordem tecnológica e político-econômica. Os principais são: o colapso do regime socialista e paralela expansão da economia liberal a partir de meados dos anos 1980 (JAMBEIRO, 2001); o início das transmissões por satélite neste mesmo período, rompendo as fronteiras dos territórios nacionais (MURDOCK, 2005); e a digitalização dos sistemas de produção e transmissão, que torna irreversível a circulação transnacional de conteúdos.

Em resposta ao domínio do poder da economia sobre os sistemas políticos em todo o mundo, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (Unesco) celebrou em 2005 a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. A tentativa era de pressionar os Estados a incorporarem a cultura às políticas nacionais e de cooperação internacional.

O documento se fundamenta no respeito à promoção e diversidade das expressões culturais dos territórios, ou seja, na pluralidade das identidades e suas representações e na complementaridade entre cultura e economia (UNESCO, 2005). A produção e disseminação de conteúdos que respeitem a diversidade cultural nacional e sua transmissão pelos meios de comunicação é contemplada no Artigo 4º.

Nem todos os países assinaram o documento, a exemplo dos Estados Unidos. Por não afetar os acordos de entes submetidos a outros tratados, a repercussão da convenção se dá mais em nível simbólico do que pelo impacto sobre regras comerciais.

A governança supranacional entra no jogo para remodelar as áreas políticas, mas a falta de uniformidade entre as estruturas nacionais e o modo como cada Estado membro acolhe as decisões

dos seus blocos dificulta a operacionalização de atos regulatórios em escala transnacional.

Exemplos significativos são a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (Recam) – criada em 2003 – e a diretiva “Televisão Sem Fronteiras” (*Television Without Frontiers* – TVWF), na União Europeia – criada em 1989 e revogada em 2010. Ambas são ações políticas que visavam a integração e criação de mercados regionais para o audiovisual, mas que não conseguiram se efetivar por completo.

A Recam foi criada pela articulação entre agentes de mercado e de órgãos de cinema dos países que compõem o Mercosul e não como uma iniciativa institucional do bloco. Funcionaria apenas com caráter consultivo, ou seja, sem autonomia jurídica, normativa e financeira para execução de uma política regional, embora contasse com objetivos ambiciosos (CANEDO; LOIOLA; PAUWELS, 2015).

Os principais objetivos da Recam eram: integrar as indústrias cinematográficas dos países membros do Mercosul e reduzir suas assimetrias; harmonizar a legislação e as políticas públicas cinematográficas desses países; impulsionar a livre circulação regional de bens e serviços cinematográficos; valorizar a diversidade cultural e identidade regional e garantir pluralidade de conteúdos ao espectador (MERCOSUL, 2003).

A estrutura do Recam “[...] nasce marcada por desbalançamento entre propósitos e recursos institucionais.” (CANEDO; LOIOLA; PAUWELS, 2015, p. 11). Isso causou uma incompatibilidade entre a política cinematográfica almejada pelos participantes e o que efetivamente o mecanismo tinha condições de executar.

Já a TVWF (EUROPEAN UNION, 1989), foi o primeiro mecanismo regulador comum de TV aberta na União Europeia e representou a vitória das forças econômicas liberais, embora contemplesse a dimensão cultural. Previa originalmente a livre circulação de conteúdos entre os sistemas de televisão dos países do bloco (o que

interessava aos mercados nacionais), somado à cota de exibição de obras europeias. As cotas não seriam um mecanismo legal, mas um compromisso político.

A TVWF surgiu em um contexto de reestruturação de monopólio ou oligopólio de mídia nacional nos países da União Europeia para sistemas pró-competição, a partir dos anos 1980. Isso se deu diante da crise do keynesianismo e da ascensão da ideologia liberal, somados a avanços tecnológicos (MICHALIS, 2014).

As alterações da TVWF em 1997 e 2007 foram incorporadas a um texto único, a Audiovisual Media Services Directive (AVMS) (EUROPEAN UNION, 2010), que constituiu o principal pilar da regulação de mídia na União Europeia, conservando o teor neoliberal da diretiva anterior. Os serviços *on demand* foram inseridos e passaram a ser minimamente regulados em nível regional pelo novo marco.

Para Michalis (2014), a experiência da TVWF mostrou que o principal problema na implementação de uma política de mídia na União Europeia não é a divisão de poder, mas a dificuldade de definir a natureza e as características de uma política regional. Política de mídia naquela região é essencialmente televisão e cinema, e a intervenção do bloco nesses setores é limitada. As decisões de política regulatória continuam sob controle dos Estados nacionais e subnacionais (MICHALIS, 2014).

No campo do fomento, iniciativas regionais e supranacionais de apoio à produção têm apresentado resultados mais satisfatórios do que as tentativas regulatórias. Costumam envolver mais diretamente estruturas governamentais e os setores produtivos.

Um exemplo é o programa Ibermedia, fundo criado em 1997 que contempla 18 países da América Latina,<sup>16</sup> mais Espanha,

---

<sup>16</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Portugal e Itália. O fundo é financiado pelos próprios membros e a Espanha responde por cerca de 60% dos recursos.

Vinculado à *Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica* (Caaci), que se dedica à formação de um mercado comum de audiovisual ibero-americano, o programa apoia formação, coproduções cinematográficas, distribuição e subsídios em projetos para televisão. A despeito de uma relação paternalista que a Espanha busca manter com suas ex-colônias, Falicov (2007) classifica o Ibermedia como um dos modelos de financiamento mais bem-sucedidos para o cinema latino-americano.

Coproduções com Espanha, Itália e Portugal abrem espaço no mercado europeu para as obras latinas. Por outro lado, o expressivo investimento da Espanha nessas produções gera redução de custos (o orçamento médio de uma produção em países da América Latina é consideravelmente baixo para os padrões europeus) e prestígio ao país, pela associação a obras originais e reconhecidas no circuito independente.

A inserção do Brasil no Ibermedia é acompanhada pela Coordenação de Programas Internacionais de Cooperação e Intercâmbio, da Ancine. A agência também é responsável pela gestão de acordos bilaterais de coprodução – com Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Espanha, França, Índia, Israel, Itália, Portugal, Reino Unido e Venezuela – e protocolos de cooperação firmados com órgãos públicos de fomento à produção audiovisual na Argentina (Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais – Incaa), Chile (Conselho Nacional da Cultura e Artes – CNCA),<sup>17</sup> França (Centro Nacional do Cinema e da Imagem Animada – CNC), Itália (Ministério de Bens e Atividades Culturais – MiBAC), México (Instituto Mexicano de Cinematografia – Imcine), Portugal (Instituto do Cinema e do Audiovisual – ICA), Ucrânia (Agência

---

<sup>17</sup> Em 2017 as atribuições do CNCA foram convertidas para o então recém-criado Ministério das Culturas, das Artes e do Patrimônio do Chile.

Estadual Ucraniana para o Cinema) e Uruguai (Instituto de Cinema e Audiovisual do Uruguai – Icau).

Os Estados nacionais permanecem exercendo um papel importante na economia globalizada porque o chamado mercado global necessita de políticas que permitam a sua expansão pelos territórios. Conforme Santos e Silveira (2011, p. 257), por esta razão “[...] se pode falar legitimamente de espaço nacional da economia internacional.”

Nos setores de mídia, essas relações claramente se manifestam por meio do estabelecimento de limites e regras de operação e de fiscalização. Segundo Hardy (2014), elas atuam sobre conteúdos, padrões técnicos e de interoperatividade, incentivos e subsídios de produção, impostos e financiamento.

Michalis (2014) argumenta que uma política de mídia deve ser entendida como o balanceamento entre duas faces que caracterizam o setor: de um lado, objetivos democráticos, sociais e culturais; do outro, objetivos de competitividade econômica e industrial. A expansão do liberalismo econômico impacta os projetos políticos de diferentes países, em geral sobrepondo-se a agendas que privilegiam a pauta cultural.

No Brasil, decisões políticas importantes para o setor de mídia ilustram o peso das agendas econômicas sobre as estruturas do Estado. A derrubada do projeto de transformação da Ancine em Ancinav, que também regularia a TV aberta; e a adoção do padrão de tecnologia japonesa para a implantação da TV digital, ambos em 2006, durante o governo Lula, atenderam à pressão dos principais grupos de mídia, especialmente de radiodifusão.

Mesmo com uma plataforma política progressista como a daquele governo, o poder dos grandes grupos econômicos, através de *lobby*, ou diretamente pela sua representatividade no Legislativo, impôs forte influência sobre a decisão política em regras no campo da comunicação e cultura, assim como em outras áreas.

O modo como os mercados nacionais de audiovisual se desenvolvem, acolhendo ou não a produção independente como parte do sistema produtivo, guarda relação com os modelos político-econômicos adotados pelos Estados, sob forte pressão do setor empresarial. Os desenhos de política pública definem os condicionantes centrais dentro dos quais a competitividade econômica e a diversidade cultural ganham ou não espaço, permeando as práticas produtivas.

Tradicionalmente, as ações de política para o audiovisual que contemplam o segmento independente se destinam à produção cinematográfica. A obrigatoriedade de exibição de percentuais de filmes nacionais no circuito distribuidor e o recolhimento de taxas de agentes da cadeia produtiva para financiar o setor têm sido recursos adotados por diversos países (MORAIS, 2019).

Dentre os modelos pautados na diversidade cultural e valorização da identidade nacional, a política protecionista da França é uma das experiências mais consolidadas (AUGROS, 2007). Em 1994, o país introduziu o conceito de “exceção cultural” (BAER, 2003) no contexto do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), em oposição à compreensão de filme como pura mercadoria, defendida pelos Estados Unidos. Essa discussão impactou as regras de comercialização internacional, servindo de parâmetro para políticas culturais em outros países.

A França mantém mundialmente uma posição de grande apoiador da produção audiovisual, por meio do CNC – órgão criado em 1946 como uma estrutura autônoma vinculada ao MinC e Comunicação –, que reúne atribuições de fiscalização, regulação e fomento. A maior parte dos recursos do CNC para a produção independente vem da própria indústria (taxas em ingressos de cinema, faturamento dos canais de TV, subsídios regionais etc.).

O modelo francês, contudo, não está isento de críticas. Vanderschelden (2016) aponta a dificuldade enfrentada pelos chamados *films du milieu* (filmes do meio) para conseguir financiamento.

Segundo a autora, isso decorre de uma política cujo apoio à produção independente se polariza entre os filmes comerciais e os de baixíssimo orçamento, promovendo uma “fratura” na indústria cinematográfica francesa.

A expressão *films du milieu* surgiu no início dos anos 2000 para se referir a produções de médio orçamento que propõem uma negociação entre o popular e o “cinema de autor”. Esta denominação inclui obras que se associam à estética de diretores consagrados como Jean Renoir, François Truffaut e Alain Resnais.

Na América Latina, com raras exceções, apenas os países que contaram com medidas protecionistas conseguiram desenvolver produção local (MELEIRO, 2007). Após a expansão do modelo neoliberal, nos anos 1990, as medidas assumiram diferentes feições: subvenções e auxílios na Argentina; incentivos fiscais no Brasil; prêmios e concursos no Chile; créditos estatais na Bolívia e Peru; auxílio de órgãos para investimento por fundos de fomento internacionais em Cuba (GETINO, 2007).

Argentina, Brasil e México concentram cerca de 80% da produção audiovisual da região. Os três países contaram com investimentos em grandes estúdios a partir dos anos 1930 e tiveram suas estruturas desmontadas com as políticas neoliberais entre o final dos anos 1980 e meados dos anos 1990. Todos os países da América Latina tiveram seu setor audiovisual afetado pelo avanço do neoliberalismo.

Os custos de produção aumentaram e poucas produtoras cinematográficas conseguiram permanecer no mercado, muitas delas passando a atuar também na publicidade e televisão. A maior dificuldade é a amortização dos custos de produção diante de mercados locais restritos e da concorrência com grandes grupos internacionais com capital para investimento em produção e no controle do circuito distribuidor.

Na análise da experiência brasileira, os trabalhos enfatizam os impactos da instabilidade política e econômica, responsáveis pela

constante crise da produção independente nacional (IKEDA, 2015; MARSON, 2009; MATTA, 2007; SIMIS; PELLEGRINI, 1998). A dificuldade para produzir profissionalmente fora dos grandes grupos de mídia está intimamente relacionada ao não estabelecimento de uma indústria autossustentável, consequência dos movimentos cíclicos entre a ação e a não ação do Estado. Essa característica, aliás, diz respeito à tradição das políticas culturais como um todo no Brasil (CALABRE, 2013; RUBIM, 2007).

De acordo com Abreu (2002), a *Boca do Lixo*, um conjunto de escritórios de produtoras e distribuidoras instalados na região da Estação da Luz, centro de São Paulo, foi a maior exceção à dependência de incentivos públicos na história da produção audiovisual nacional. Convivendo com a prostituição e a criminalidade, os cineastas da *Boca* estavam preocupados em exercitar um espírito de liberdade e resistência ao regime militar.

Interessava ao grupo fazer um cinema popular, de baixo orçamento e voltado para o mercado. Nudez explícita atraía bilheteria e essa foi uma seara explorada como forma de concorrer com os filmes americanos similares que entravam no mercado nacional. A pornochanchada (gênero híbrido entre a comédia e o filme erótico) ficou associada à *Boca*, embora a produção do grupo não se restringisse a esse estilo.

O movimento, ou modo de produção, reuniu um contingente de profissionais egressos das classes populares entre o final dos anos 1960 e o início dos anos 1980. Nos anos 1970, quase metade dos filmes lançados no Brasil tinham origem no movimento. A política de reserva de mercado praticada pelo INC a partir de 1967 (obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais no circuito comercial) garantia a distribuição daquelas produções.

O fim do ciclo *Boca do Lixo* veio a partir de 1983, com a crise da economia mundial que afetou diretamente o país, associada a fatores internos. Os principais fatores foram fechamento das salas

de cinema, aumento do valor dos ingressos nas salas remanescentes, esgotamento do modelo pornochanchada e a ofensiva das *majors* americanas na distribuição de filmes.

Em cenários de descontinuidades, sobretudo quando a produção audiovisual independente mantém estreita relação com o apoio do Estado, as cotas de conteúdos nacionais e nacionais independentes são recursos frequentemente adotados. Aplicam-se tanto a salas de cinema quanto aos canais de televisão.

## **Cotas de conteúdo nacional e independente na televisão<sup>18</sup>**

A aplicação da cota de tela nos mercados de televisão procura responder, em geral, à pressão de movimentos que defendem a desconcentração da mídia e sua abertura à produção independente nacional, em papel complementar às salas de cinema. Os discursos incorporados aos atos regulatórios costumam ser pautados na valorização da identidade nacional.

Na França, desde 1990, o CNC determina que os canais de TV exibam e invistam parte do faturamento anual na produção de obras cinematográficas europeias e francesas. Os percentuais mínimos estipulados são de 60% para a exibição de filmes de origem europeia, sendo 40% em idioma oficial francês.

Pelo menos três quartos dos percentuais estabelecidos por lei devem ser direcionados ao desenvolvimento da produção independente, a depender da tecnologia do canal. Como resultado, o *Canal Plus* se destaca como uma das principais janelas televisivas à produção cinematográfica francesa e europeia. O canal precisa investir o mínimo de 12% do seu orçamento anual na aquisição de produções

---

<sup>18</sup> Partes do conteúdo desta seção foram incluídas em versão preliminar em artigo publicado na revista *Significação* (MORAIS, 2019).

da região, sendo 9% de obras nacionais e três quartos de produção independente.

No Reino Unido, o *Broadcasting Act*, de 1990, que estabeleceu a cota de tela no sistema público de televisão; o *Public Broadcasting Service* (PBS); e o modelo *publisher-broadcaster*, introduzido com a criação do *Channel 4*, em 1989, foram responsáveis pela organização de um mercado de produção independente especializado em alimentar o circuito exibidor de televisão (BENNETT; KERR, 2012).

Por outro lado, o *Channel 4* assume gradativamente um perfil comercial, o que o leva a buscar conteúdos mais viáveis dentro desta lógica, como programas de formatos (a exemplo de *reality shows*) e *talk shows* (NORTH; OLIVER, 2010). Foram cruciais nessa direção a mudança de *status* a partir de 1993, quando o *Channel 4* se tornou uma empresa licenciada pela *Independent Television Commission* (ITC) e assumiu a responsabilidade por suas próprias vendas de horário (atendendo a uma recomendação do Peacock Report, de 1986); e a renovação de licença de transmissão, em 1998, que obrigou o canal a um maior comprometimento com a indústria cinematográfica britânica (FANTHOME, 2007; KERR, 2013).

No Canadá, a participação de produtoras independentes na criação de conteúdos financiados e exibidos pelos canais nos anos 1980 falhou como política audiovisual. As características estruturais dos sistemas de TV canadense, somadas à conjuntura da época, não permitiram o sucesso de um projeto de desenvolvimento da indústria nacional.

Esse projeto pretendia frear a forte influência dos conteúdos produzidos pelos conglomerados dos Estados Unidos, mantendo o Estado canadense como principal figura financiadora. Mesmo com ampliação no repertório de programas das emissoras, as medidas não conseguiram viabilizar um projeto de televisão nacional a longo prazo no país (SAINT-LAURENT; TREMBLAY, 1994).

A força dos conglomerados de mídia nos Estados Unidos também derrubou, em 1995, a Fin-Syn, que instituiu o limite máximo de 30% de produção própria para os canais de televisão aberta (*broadcasting*) no país, obrigando-os a adquirir conteúdos independentes. Schatz (2017) argumenta que as *majors* mantiveram seu poder de mercado, através das subdivisões de estúdio. As pequenas produtoras não conseguiram se estabelecer, devido aos altos custos de produção de projetos inovadores e à baixa remuneração pelos canais.

Na Argentina, a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y reglamentación* (Ley SCA) (ARGENTINA, 2009) é apontada como um modelo de enfrentamento aos conglomerados de mídia entre os países latino-americanos, ao acolher princípios de participação popular, mesmo tendo sofrido algumas críticas (BARROS, C., 2014).

A *Ley de Medios*, como ficou conhecida, previa a implementação de reserva de mercado para conteúdos nacionais e independentes, mas teve dispositivos invalidados pelo Decreto n.º 267, de janeiro de 2016, como uma das primeiras ações do governo liberal-conservador de Mauricio Macri. O argumento foi a inadequação do documento ao processo de convergência no setor de mídia. A medida da desregulação da TV a cabo no país afetou diretamente a cota de tela que havia sido estabelecida pela Lei.

Segundo Badenes (2017), tiveram peso nesta decisão entidades como a Associação Latino-Americana de Programadoras de Televisão e a *Motion Pictures Association of America* (MPAA), representante das *majors* americanas. As entidades classificaram a cota de tela argentina como uma prática discriminatória ao livre mercado, além de questionarem a qualidade do conteúdo independente.

No Brasil, a tentativa mais antiga de instituição de cota de tela na TV data de 1961. O Decreto n.º 50.450 (BRASIL, 1961) estabelecia a obrigatoriedade de exibição de um filme nacional de curta ou longa-metragem para cada dois filmes estrangeiros exibidos na TV. A medida foi revogada antes de entrar em vigor, sob a alegação de

que as emissoras não contavam com capital suficiente para adquirir as produções nacionais (SIMIS, 2010).

Na TV aberta, o *lobby* dos grupos de mídia que controlam o setor impede a alteração da regulação para os conteúdos, o CBT (BRASIL, 1962) e a regulamentação do artigo 221º da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna determina, dentre outros, o estímulo à produção independente (inciso II) e a regionalização da produção (inciso III) (BRASIL, 2017).

A adoção da cota de tela como medida protecionista para a produção brasileira se deu com certo atraso, nos anos 1990, ainda assim concentrada no mercado de TV por assinatura. A obrigatoriedade de oferta de pelo menos um canal exclusivo para exibição de conteúdo independente nacional estabelecida pela Lei do Cabo (BRASIL, 1995a) foi aprofundada com a Lei da TV Paga (BRASIL, 2011). O novo marco já nasce integrado a uma ampla política gerida pela Ancine.

## A POLÍTICA DE FOMENTO AO AUDIOVISUAL NO BRASIL

O desenho da política de fomento ao audiovisual consolidado no Brasil na segunda década dos anos 2000 remonta à reivindicação da criação de um órgão federal gestor da atividade. O contexto era de avanço do neoliberalismo em escala global e os reflexos desse modelo afetaram todos os setores produtivos no país, incluindo a produção cinematográfica.

O setor vinha de um período de total desmonte da estrutura pública de apoio à produção audiovisual durante o governo Collor (1990-1992), sobretudo pela extinção da Embrafilme, em 1990, e posterior implantação de uma política de incentivos fiscais. Estes

(“a fundo perdido”) se baseiam na transferência das decisões de investimento público para a iniciativa privada.

A Lei Rouanet (BRASIL, 1991) – promulgada ainda no governo Collor – e a Lei do Audiovisual (BRASIL, 1993) – já no governo Itamar Franco (1993-1994), marcaram o restabelecimento do apoio estatal às atividades culturais no país (IKEDA, 2013), com especial atenção ao audiovisual (pela criação de uma lei específica para o segmento). Juntas, elas forneceram as bases para o que ficou conhecido como a “Retomada do cinema brasileiro”.

Os mecanismos não foram suficientes para recuperar o setor da total ausência do Estado no fomento à produção desde o início dos anos 1990. Esse período da história, e seus reflexos para a conformação do setor de audiovisual tal como o conhecemos hoje, está devidamente analisado em uma ampla literatura (AUTRAN, 2010; GATTI, 2007; IKEDA, 2015; MARSON, 2009; MATTA, 2007; SIMIS, 2000).

Os autores argumentam como aquelas medidas estimularam a formação de um circuito de produtoras orientadas para a criação de obras com potencial comercial e concentração da produção no eixo Rio-São Paulo. Desenvolveram-se médias e grandes produtoras com penetração no mercado exibidor em decorrência dos incentivos fiscais de grandes empresas patrocinadoras.

A urgência da criação de um órgão que garantisse o retorno da presença do Estado na gestão da política para o audiovisual ganhou força nos setores produtivos. Isso culminou no conjunto de proposições do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), entre 28 de junho e 1 de julho de 2000, em Porto Alegre (RS).

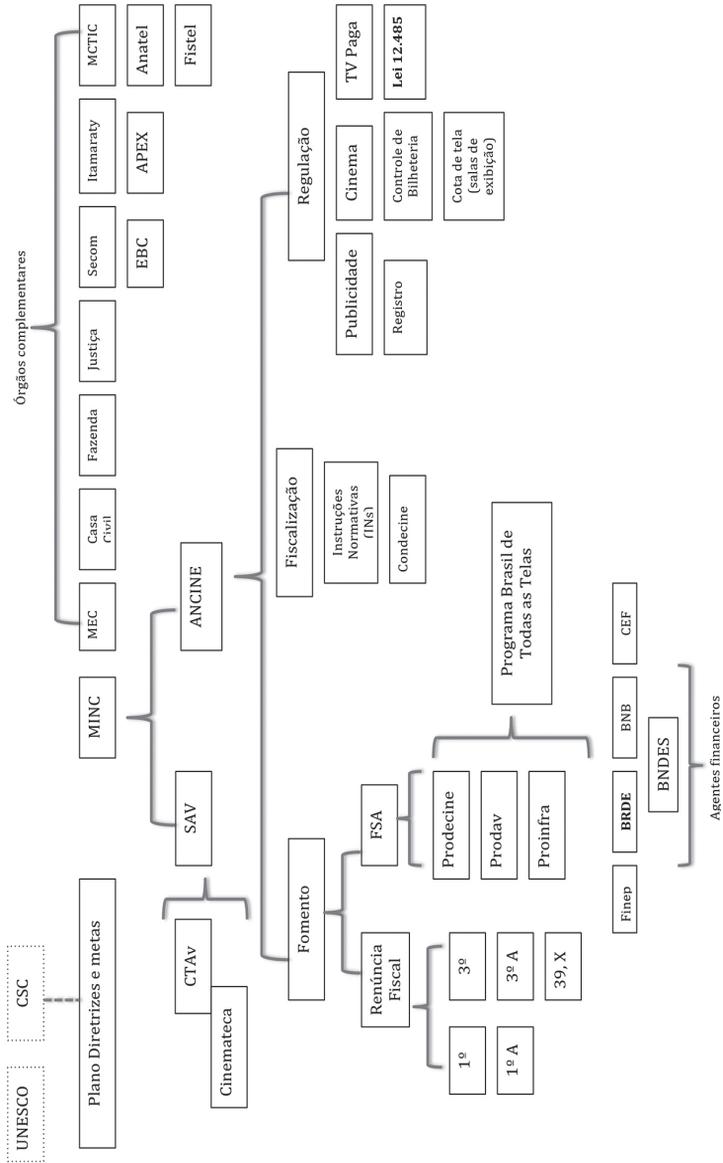
O congresso veio após um hiato de quase 50 anos. As edições anteriores haviam sido realizadas em 1952 e 1953. Além de cineastas e críticos de cinema, tradicionais participantes, o III CBC acolheria representantes de emissoras públicas e privadas de televisão, mostrando a força do segmento naquele momento.

A resposta à pressão da categoria cinematográfica e audiovisual viria no ano seguinte, com a criação da Ancine, pela MP n.º 2.228-1/2001 (BRASIL, 2001). A criação do órgão atendeu às reivindicações dos agentes produtores, mas não escapou à lógica neoliberal de intervenção estatal, o que repercutiu no desenho de toda a política setorial.

Na configuração assumida na segunda década dos anos 2000, a política de fomento ao audiovisual no Brasil se efetivou por meio de uma complexa articulação entre órgãos da administração pública federal direta e indireta (ministérios, secretarias e autarquias); instituições financeiras; programas de financiamento da produção; e legislação de apoio à regulação e fiscalização das atividades de produção, comercialização, exibição e distribuição (MORAIS, 2016). Os pesos e poder decisório variam a depender das dimensões tratadas.

A Figura 1 sintetiza os principais atores na instância decisória federal da política audiovisual nacional na segunda década dos anos 2000. Não estão relacionadas entidades externas à estrutura do Estado que exercem poder de pressão, a exemplo das entidades representativas dos setores de telecomunicações, radiodifusão e da produção independente.

**Figura 1 – Principais agentes da Política de Fomento ao Audiovisual na esfera federal**



Fonte: Elaborada pela autora.

A MP n.º 2.228-1/2001 é um dos marcos da política audiovisual, pela criação da Ancine e do Conselho Superior do Cinema (CSC) e pelo estabelecimento dos princípios gerais da Política Nacional de Cinema. Caberia ao conselho a função de formular a política cinematográfica, enquanto Ancine e a SAV, criada em 1992, seriam órgãos executores. A Ancine seria responsável pelo desenvolvimento industrial do setor e a SAV se dedicaria à formação e conservação e ao fomento a produções de cunho mais notadamente cultural.

Como resultado das decisões e jogos políticos na estrutura do Estado sob influência de agentes externos (sobretudo grandes empresas de mídia), o protagonismo da Ancine correspondeu à progressiva fragilização da SAV na instância decisória. A ênfase no desenvolvimento econômico do audiovisual – o que implica estreita aproximação com os modelos de negócios e modos de produção das empresas mais expressivas no setor – ajuda a explicar essa relação.

Originalmente, a SAV teve um papel decisivo no fomento ao audiovisual pela gestão de editais como o Longa Baixo Orçamento (Longa BO) e o DocTV. Além disso, a secretaria abriga a estrutura da Cinemateca Brasileira, principal equipamento público voltado à preservação da memória audiovisual nacional. Já a Ancine, em seus primeiros anos, operava como mero gerenciador do fomento indireto via renúncia fiscal.

O CSC continua sendo oficialmente a instância formuladora da política cinematográfica e audiovisual, o que inclui articulações com o segmento de televisão. No entanto, tal como a SAV, o conselho não conseguiu ocupar centralidade no desenho da política (IKEDA, 2015). Contribui fortemente para isso a composição, com ministros de nove pastas, seis representantes da indústria do audiovisual e três representantes da sociedade civil com atuação no setor de audiovisual, totalizando 18 conselheiros titulares.

Com a exponencial representação de ministérios<sup>19</sup> que não atuam diretamente na atividade audiovisual, aos poucos o CSC se tornou mais um órgão deliberador de decisões definidas pelo MinC (transformado em Secretaria da Cultura, em 2019) e pela Ancine (IKEDA, 2015). Um exemplo é o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, planejado para orientar as ações da política de fomento até 2020 (ANCINE, 2013b). O documento foi formulado por técnicos da Ancine e apenas aprovado pelo CSC.

Os mecanismos de incentivo fiscal (fomento indireto) que aparecem na Figura 1 se referem à Lei do Audiovisual, 1º, 1º-A, 3º, 3º-A (BRASIL, 1993), e à MP 2.228-1, artigo 39º, X (BRASIL, 2001). O artigo 1º prevê o investimento em obras audiovisuais e cinematográficas de produtoras independentes brasileiras com abatimento integral no imposto de renda, de pessoas físicas ou jurídicas.<sup>20</sup> Com isso, acabou se tornando mais vantajoso do que a Lei Rouanet, que carrega finalidades semelhantes.

Além disso, o apoio da Lei Rouanet caracteriza incentivo, enquanto a Lei do Audiovisual se enquadra como investimento, o que significa percentual sobre os direitos de comercialização da obra investida. Logo, o retorno ultrapassa os 100% de dedução fiscal, o que provocou o desuso da Lei Rouanet para projetos em audiovisual, restringindo-a a outras áreas culturais.

Tradicionalmente, o artigo 1º é um mecanismo para produção de longas-metragens desenvolvidos por produtoras de médio e grande porte. O investimento se dá mediante aquisição de cotas de comercialização na bolsa de valores.

---

<sup>19</sup> Ministérios da Casa Civil, Justiça, Relações Exteriores, Fazenda, Cultura, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Comunicações, Educação; Secretarias de Comunicação do Governo e de Comunicação Social da Presidência, esta integrada pelo Decreto n.º 6.293/2007.

<sup>20</sup> Limite de 3% do imposto de renda para pessoas físicas e de 1% para pessoas jurídicas.

O artigo 3º beneficia distribuidoras estrangeiras com a dedução de 70% do imposto de renda devido às remessas ao exterior<sup>21</sup> caso elas invistam 3% do valor em coprodução com produtoras independentes brasileiras. Diferente do 1º-A, aqui o investidor se torna coprodutor, o que lhe concede parte dos direitos patrimoniais sobre a obra investida.

O objetivo da criação do artigo 3º era aproximar distribuidoras estrangeiras e produtoras nacionais, diante de um cenário de completa ocupação das salas de exibição por obras estrangeiras. Embora permita o investimento em conteúdos para televisão, usualmente é aplicado em projetos de longa-metragem.

Os artigos 1º-A e 3º-A foram introduzidos pela Lei n.º 11.437/2006, ampliando os mecanismos da Lei do Audiovisual (BRASIL, 2006). O 1º-A foi criado como garantia de continuidade do fomento indireto diante de alterações na Lei Rouanet, a partir de 2007, que suspenderia o incentivo a projetos de longa-metragem e animação. O artigo funciona exclusivamente como patrocínio, não cabendo doação, ao contrário da Lei Rouanet, com limite de 6% de dedução de IR para pessoa física e de 4% para pessoa jurídica.

Já o 3º-A estende os benefícios do artigo 3º a programadoras de TV, brasileiras e estrangeiras, nos mercados de televisão aberta e fechada em operação no país, aplicando-se sobre os percentuais de remessa ao exterior.

Por fim, o artigo 39º-X da MP 2.228-1 apresenta as mesmas característica do 3º-A, com foco em conteúdos para TV (BRASIL, 2001). Se a programadora estrangeira coproduzir com uma produtora independente brasileira, está isenta de pagar a Condecine Remessa (11% do valor das receitas de exploração de obras audiovisuais no Brasil).

O modelo de incentivos fiscais enfatiza a lógica econômica, uma vez que os investidores contam com total autonomia para

---

<sup>21</sup> Remessa ao exterior é um imposto decorrente da exploração comercial de obras audiovisuais no território brasileiro por empresas estrangeiras.

decidir sobre quais projetos apoiar e tendem a buscar os menos ariscados comercialmente. Quanto maior a penetração comercial da obra, maior o retorno ao investidor. Em todos os casos, os projetos precisam ter aprovação da Ancine para captação de recursos via incentivos fiscais.

Os ministérios que aparecem na Figura 1 integram a política de fomento por meio de participação no CSC e de decisões específicas que afetam diretamente a gestão da política. Destacam-se as seguintes características:

- Ministério da Fazenda (integrado ao Ministério da Economia no governo Bolsonaro): define as normas tributárias que perpassam todas as operações de fomento público geridas pela Ancine, nas etapas de inscrição, contratação e prestação de contas dos projetos;
- Ministério da Educação (MEC): participa da formatação de ações no âmbito da SAV e do PBTT, além da concepção de chamadas para as linhas de TV pública do FSA/Prodav;
- Ministério da Justiça: responsável pela classificação indicativa das obras audiovisuais no Brasil;
- Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty): por meio da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), auxilia a Ancine nas operações de coprodução entre produtoras brasileiras e empresa estrangeira e na comercialização de obras para o circuito internacional;
- Casa Civil: abriga o CSC;
- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC): atua diretamente no mercado de radiodifusão e tem em sua estrutura a Anatel, que regula os mercados de TV aberta e de distribuição na TV paga. A Anatel é responsável ainda pela arrecadação do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), que compõe receita do FSA juntamente com a Condecine;

- Secretaria de Comunicação (Secom): abriga a EBC, que atua na gestão das linhas de TV pública do FSA/Prodav, além de editais e ações em parceria com a SAV.

A posição do PBT'T na Figura 1 deixa clara a sua interseção com o FSA. O programa foi lançado em 2014 para empregar recursos em quatro eixos: (1) desenvolvimento de projetos e formatos (as linhas de desenvolvimento do FSA/Prodav); (2) produção e difusão de conteúdos para cinema e TV (suporte automático e outras operações); (3) capacitação e formação profissional (Pronatec) e (4) implantação e modernização das salas de cinema.

Este livro concentra atenção nas instâncias da política audiovisual relacionadas diretamente à relação entre produção independente e os mercados de televisão aberta e de TV por assinatura. Ancine, FSA e Lei da TV Paga serão contemplados a seguir. De maneira transversal, estão incluídas as instituições financeiras, Unesco, Secretaria do Audiovisual e o CSC.

## **Ancine e a gestão da política<sup>22</sup>**

A Ancine é a principal instância gestora do Estado brasileiro destinada ao desenvolvimento da indústria nacional do audiovisual. Foi criada com atribuições de fomento, regulação e fiscalização (BRASIL, 2001).

Sua formulação se deu no contexto de uma ampla reforma do aparelho do Estado, entre 1995 e 2002, no governo FHC, baseada no modelo gerencial. Este se pautava nos conceitos de eficiência e de cidadão-cliente, inspirados na administração privada (BRASIL, 1995b). A justificativa era que a Constituição de 1988 havia estabelecido um excesso de burocracia que precisava ser suprimida. O governo FHC

---

<sup>22</sup> Partes do conteúdo desta seção foram incluídos em versão preliminar em artigo publicado na revista *Chasqui* (MORAIS, 2020).

argumentava ainda que havia rigidez e uma sobrecarga de funções para a administração pública, o que teria impactado sua autonomia financeira e capacidade de implementar políticas.

Seguindo a lógica internacional de avanço do capital, havia ali clara oposição à tradição de Estado burocrático, iniciada no Brasil nos anos 1930, durante o governo Vargas, baseado no sistema meritocrático. Nunes (1997) afirma que este modelo era acompanhado por clientelismo e insulamento burocrático, que se incrustaram nas estruturas dos órgãos públicos nacionais.

Segundo Costa V. (2002), a principal diferença entre os modelos de Estado burocrático e Estado gerencial está na forma de controle. Enquanto o primeiro exerce controle sobre os processos, o segundo se concentra nos resultados. Em ambos os casos, a profissionalização da administração pública se mantém como um princípio fundamental.

Atribuindo à Constituição um aprofundamento do antigo modelo, que descreve como “[...] um retrocesso burocrático sem precedentes.” (BRASIL, 1995b, p. 27), o plano diretor que orientou a reforma de FHC e do ministro Bresser Pereira deixava claro: “[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.” (BRASIL, 1995b, p. 12).

A proposta era dar continuidade à política de privatização iniciada no governo Collor, restringindo o papel do Estado à fiscalização e regulação do mercado. A criação de agências reguladoras, autarquias com autonomia administrativa e financeira, cumpriria essa função. Caberia às agências operar as políticas públicas e desenvolver atividades de interesse público na esfera federal, pelo equilíbrio entre demandas do governo, setor privado e usuários dos serviços.

A própria noção do que caracteriza o interesse público inspira cautela. A partir de revisão da literatura dedicada ao tema aplicado

às políticas de mídia, Iosifidis (2011) afirma tratar-se de um termo amplo e vago.

Isso se daria por dois motivos: primeiro pela inexistência de consenso em torno de um interesse comum, uma vez que governos, entidades intergovernamentais, grupos econômicos e sociedade civil possuem compreensões distintas sobre o que isso representa; segundo porque não se trata de um conceito estático, tendo em vista as permanentes mudanças na mídia e na sociedade, promovidas por alterações de ordem tecnológica, econômica, política e cultural.

Estudos sobre a reforma gerencial no Brasil enfatizam incoerências como a generalização dos processos, a incorreta aplicação de um modelo da área de infraestrutura sobre todas as agências reguladoras e a falta de proposta específica para a criação desses entes regulatórios (COSTA, V., 2002; PACHECO, 2006; PÓ; ABRUCIO, 2006). O caso da Ancine é visto como uma peculiaridade, uma vez que as atribuições do órgão “[...] parecem caracterizar a atividade de fomento, mais do que regulação. Não se justifica, portanto, o formato de agência reguladora.” (PACHECO, 2006, p. 503).

A agência foi gestada no âmbito da Casa Civil, com posterior vinculação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Sua autonomia administrativa se deu pela vinculação e não pela subordinação hierárquica ao Ministério.

Diferentemente da proposta de um Estado interventor nos moldes da antecessora Embrafilme, a Ancine materializava um projeto de Estado fiscalizador e regulador da ação de agentes externos à administração pública, que concentravam as decisões de investimento.

O mecenato privado estava estabelecido como a principal prática de investimento na produção audiovisual nacional. A Lei Rouanet (1991) e, sobretudo, a Lei do Audiovisual (1993) ofereciam os principais mecanismos de financiamento à produção independente através de dedução de imposto de renda.

Era preciso reduzir as incertezas do investidor, dando-lhe a garantia de que as regras e tarifas não mais sofreriam flutuações a partir de critérios políticos, um legado do intervencionismo do Estado brasileiro do governo Vargas. Os investidores, neste caso, incluem o setor privado, mas também empresas estatais. A Petrobrás, por exemplo, tornou-se historicamente um dos principais investidores no cinema nacional, com recursos de incentivos fiscais.

Ao mesmo tempo, o projeto da Ancine representou o atendimento a uma pauta do setor cinematográfico, em um momento de incertezas quanto às condições de produção e diante da forte concorrência das *majors* americanas, que àquela altura já controlavam o circuito distribuidor do cinema no Brasil. A classe cinematográfica expressava descontentamento com a condução da então Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual, do MinC, criada em 1992.

O III CBC, em 2000, foi um marco da movimentação do setor. Havia nas proposições do congresso um discurso de urgência quanto à readequação dos rumos da política para o audiovisual no país. Por outro lado, argumenta Ikeda (2015), as reivindicações caminharam mais na direção de postular uma garantia de suporte perene à atividade audiovisual do que da proposição de uma política de Estado.

Por fim, o projeto da agência representou uma conformação entre atendimento às pressões do setor audiovisual nacional, já incluindo parcelas do segmento televisivo, e o projeto de Estado gerencial defendido pelo governo naquele momento, de caráter neoliberal. O diretor-presidente do órgão seria o cineasta Gustavo Dahl, que havia presidido o III CBC e integrado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Gedic), criado a partir das proposições do congresso. Dahl vinha de uma trajetória de gestão pública à frente da Superintendência de Comercialização da Embrafilme.

A Ancine entrou em operação em 2002. Voltou-se inicialmente mais para a gestão dos mecanismos de renúncia fiscal do que para uma política audiovisual mais ampla, ao passo que ia

aperfeiçoando os mecanismos de fiscalização do mercado e de acompanhamento dos projetos financiados, com o suporte de seu quadro técnico. As instruções normativas são o dispositivo legal para regulamentar a legislação referente às atividades audiovisuais.

Em 2003, com o início da gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, dois posicionamentos marcariam uma possível redefinição de rumos na política audiovisual do país. Primeiro, o governo demonstrou insatisfação quanto ao excesso de autonomia das agências reguladoras em relação aos ministérios vinculados. O novo governo defendia maior poder aos ministérios como ente formulador de política, exprimindo inclinação a uma revisão da personalidade jurídica das agências. Segundo, e mais diretamente, a plataforma defendida por aquele governo trazia para o centro da arena a cultura como política pública, o que promoveria uma reconfiguração das ações implementadas pelo MinC e dos órgãos a ele vinculados, notadamente a SAV.

Sobre as agências, o Poder Executivo propôs alterações por meio de projeto de lei enviado ao Congresso em abril de 2004.<sup>23</sup> Mas ao invés de promover diferenciação entre as agências reguladoras em função das particularidades setoriais, o projeto aprofundou o modelo original uniformizado em torno do setor de infraestrutura (PACHECO, 2006). As principais alterações foram: criação da figura do ouvidor; regras para disciplinar o processo decisório das agências, pelo mecanismo de decisão colegiada e de consulta pública e obrigatoriedade de envio de relatórios ao Congresso e ao Ministério setorial.

Quanto à priorização da cultura como política pública, houve avanços significativos. O MinC assumiu papel de destaque na proposição de ações e a SAV foi fortalecida como instância formuladora, passando a assumir um lugar originalmente destinado ao CSC. Com

---

<sup>23</sup> Projeto de Lei n.º 3.337/2004.

o Decreto n.º 4.456/2002 (BRASIL, 2002), contudo, a força da SAV não se confirmaria frente ao crescimento da Ancine.

O decreto define as competências da SAV transferidas para a Ancine: emissão de certificado de produto brasileiro (CPB); emissão de registros de contratos de produção, coprodução, distribuição e licenciamentos; autorização para gravação de estrangeiros no Brasil; relacionamento com organismos de governo responsáveis por importação e exportação de obras e análise, aprovação e acompanhamento de prestação de contas de projetos; entre outras competências.

No caso da Ancine, a primeira medida foi a sua transferência da estrutura do MDIC para o MinC, pelo Decreto n.º 4.858/2003. Mas o audacioso projeto do governo Lula de transformação da Agência em Ancinav não teve força política para ser implementado. Houve forte rejeição dos setores empresariais, da mídia e até de órgãos do governo, como a Anatel e o Ministério das Comunicações. Estes últimos motivados pelo risco de conflito de competências com a futura Ancinav.

A desconfiança generalizada foi motivada pelo vazamento de uma minuta do projeto, elaborada pelo MinC e pela Casa Civil, sem participação da própria Ancine e sem prévia discussão no CSC. O acesso ao documento gerou suspeita de autoritarismo e de intervencionismo do governo no conteúdo audiovisual das emissoras de TV e na sobretaxação da Condecine, que impactaria o faturamento publicitário das emissoras de TV para financiamento de obras de produção independente (IKEDA, 2015).

Com a derrubada do projeto Ancinav, a Ancine continuou com sua formatação original, direcionada ao desenvolvimento industrial do audiovisual, enquanto à SAV caberia encabeçar ações e projetos de cunho cultural e voltados para formação.

Em 2006, com o fim do mandato de Gustavo Dahl, o cineasta e militante de esquerda Manoel Rangel, que já compunha a diretoria

colegiada, assumiu a presidência da agência. Rangel foi um dos articuladores do projeto Ancinav e do FSA.

Novos mecanismos criados, notadamente o FSA (2006) e a Lei da TV Paga (2011) são essenciais para uma maior robustez da Ancine no órgão gestor da política de fomento, ultrapassando a perspectiva de uma agência reguladora. A SAV não alcançou a mesma envergadura.

Embora a concepção de política cultural que orientou o plano político do governo Lula, continuado no governo Dilma Rousseff, reconhecesse na cultura uma conciliação entre valores democráticos e de diversidade versus desenvolvimento econômico, as ações implementadas na política audiovisual ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000 evidenciam o peso das normas estabelecidas pelos mercados de mídia e sua interferência nas decisões dos governos.

Esse delineamento pode ser identificado nos relatórios e estudos de análise de mercado elaborados pela Ancine, reunidos no Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA).<sup>24</sup> De modo mais amplo, essa inclinação aparece no Plano de Diretrizes de Metas para o Audiovisual (ANCINE, 2013b). O documento faz uma avaliação contextual da indústria setorial e desenvolve 12 diretrizes, que servem como um norteador para a atuação da Agência. A Diretriz Geral é

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

O texto apresenta 12 diretrizes: (1) a ampliação da oferta no cinema nacional e facilitação de acesso às obras; (2) ampliação da

---

<sup>24</sup> Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br>. Acesso em 15 jan. 2020.

participação de produção nacional na TV paga e no VoD; (3) investimento em distribuição; (4) fortalecimento da produção independente; (5) capacitação dos agentes de audiovisual para qualificação dos produtos, serviços e métodos; (6) aprofundamento do ambiente regulatório; (7) aprimoramento dos mecanismos de financiamento; (8) estímulo à competitividade da produção audiovisual nacional; (9) promoção da cultura; (10) estímulo à inovação; (11) regionalização e (12) maior inserção do audiovisual na formação educacional no país.

Curioso notar que, embora o Plano defenda a necessidade de equilíbrio entre as dimensões econômica e de diversidade cultural do audiovisual, a diretriz geral não menciona a SAV, denunciando a sua falta de articulação política com a Ancine. Ao se referir à cultura e à regionalização da produção, a diretriz enfatiza sempre o papel das TVs Públicas, referindo-se ao MinC quando trata da formulação de políticas culturais.

O trabalho empreendido pela Ancine conta, em geral, com o reconhecimento do setor de audiovisual. A criação do FSA, o PBT e a gestão de mecanismos estabelecidos pela Lei da TV Paga são enfatizados pela classe produtora e por empresas exibidoras e distribuidoras como avanços significativos para o campo.

Todas essas ações se deram durante os três mandatos de Manoel Rangel. Em ocasiões de recondução, entidades representativas do setor se posicionaram publicamente a favor da sua permanência à frente da agência.<sup>25</sup> Em 2017, o sucessor escolhido pelo presidente Michel Temer para ocupar o cargo até 2021 foi Christian de Castro,<sup>26</sup> um especialista em assuntos financeiros do audiovisual,

---

<sup>25</sup> Entidades como a Associação Brasileira de Produção de Obras Audiovisuais (Apro), Associação Brasileira das Produtoras de Fonogramas Publicitários (Aprosom) e a Brasil Independente Audiovisual (Bravi).

<sup>26</sup> Na Ancine desde 2008, quando ocupou o cargo de assessor da diretoria especializado em assuntos financeiros e comerciais. Foi exonerado da presidência em 2019, em decorrência de investigação judicial (ver Epílogo).

indicando uma expectativa de aprofundamento do direcionamento econômico às ações geridas pelo órgão.

O nome defendido por parcelas significativas da classe produtora era Débora Ivanov. Nomeada como diretora colegiada em 2015 por Dilma Rousseff, chegou a ocupar interinamente a presidência da Ancine, logo após o fim do mandato de Manoel Rangel. A produtora vinha discutindo publicamente temas como a reduzida presença feminina na atividade audiovisual no país e a necessidade de ampliação das ações de desconcentração da produção.

As disputas políticas em torno da presidência da agência foram amplamente divulgadas na imprensa no segundo semestre de 2017. O site *Época*, do *Grupo Globo*, publicou uma matéria intitulada “Paciência de Temer com a presidente da Ancine está perto do fim.”, destacando que a presidente interina “[...] ignora solenemente orientações do governo voltadas ao setor [...]” (RAMOS, M., 2017). Com a posse de Christian de Castro, em janeiro de 2018, Débora Ivanov foi conduzida para a direção colegiada do órgão, com mandato até 2019.

Uma das principais atribuições da Ancine com impacto nas ações da política de fomento para a produção independente é o recolhimento da Condecine, principal fonte de recursos do FSA. Consiste em uma taxa que incide sobre as transações comerciais (veiculação, produção, licenciamento e distribuição) envolvendo obras brasileiras nos diferentes mercados (salas de cinema, vídeo doméstico, TV paga, TV aberta, VoD e outros).

A Condecine se divide nas categorias Condecine Título (exploração comercial de obras por empresas em todos os mercados de audiovisual), Condecine Remessa (alíquota de remessas ao exterior de exploração de obras, aquisição ou importação, para canais estrangeiros de TV paga) e Condecine Teles (distribuição de conteúdos por empresas de telecomunicações).

A Condecine Teles foi instituída pela Lei da TV Paga. Desde então, foi travada uma disputa política e judicial entre governo federal, tendo Ancine à frente, e empresas de telecomunicações, representadas pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTeleBrasil).

As empresas questionaram judicialmente o reajuste de 28,5% na taxa da contribuição, em 2015, e a constitucionalidade da cobrança, alegando que não integram a cadeia do audiovisual. Em 2016 uma liminar chegou a ser impetrada desobrigando-as de pagarem a contribuição, mas foi suspensa logo em seguida pelo Supremo Tribunal Federal.

Uma das prioridades da agência, mais efetivamente desde 2017, foi a tentativa de regulação do mercado de VoD, visto como setor estratégico para difusão da produção independente nacional, juntamente com o mercado de TV paga. Em fevereiro de 2018, o MinC apresentou no CSC uma proposta de diretrizes elaborada por técnicos da Ancine para criação da Condecine catálogo de títulos, destinada ao recolhimento da taxa por exploração comercial de conteúdos brasileiros pelo segmento. O texto fala em “Possibilitar a ‘visibilidade competitiva e proeminência’ do conteúdo brasileiro nas plataformas que oferecem os serviços de *Video on Demand* (VoD) [...]” (BRASIL, 2018, p. 2, grifo do autor), enfatizando o teor econômico da proposta.

O projeto do MinC era cobrar por catálogo e não por faturamento, o que causou insatisfação a setores da produção independente. Além disso, a proposta não contemplava a implementação de cotas no setor, uma reivindicação dos produtores que altera recomendação anterior da Ancine, de reserva de 20% para conteúdos independentes sobre o total de horas disponíveis nos catálogos das empresas de VoD.

A criação de reserva de mercado para conteúdos nacionais como parte da proposta regulatória aparece em ata de reunião do CSC de dezembro de 2015:

A promoção das obras audiovisuais brasileiras e das obras audiovisuais brasileiras de produção independente nos catálogos é um dos objetivos que alinha o tratamento do VoD às políticas para os demais segmentos do mercado audiovisual. Consideram-se possíveis três instrumentos independentes e complementares para essa tarefa: (a) a *obrigação de provimento mínimo de títulos nacionais no catálogo*; (b) o investimento do provedor na produção ou licenciamento de obras brasileiras; e (c) a proeminência ou destaque visual dado às obras brasileiras na interface com o usuário. (ANCINE, 2015a, p. 3, grifo nosso).

A recondução do debate em torno de um marco regulatório para o VoD, restrita ao aspecto tributário, desconsiderando encaminhamento anterior sobre cotas para conteúdos nacionais, mostra mais uma vez o poder de pressão dos grandes grupos econômicos do setor de mídia em influenciar as decisões políticas no campo do audiovisual.

O serviço de VoD foi introduzido no Brasil em 2011, com o lançamento do *Now*, plataforma da empacotadora *Net*. No mesmo ano, a *Netflix*, um dos principais grupos, que atua em escala global, começou a operar no país.

## **FSA e o retorno ao poder decisório do Estado**

Cinco anos após a criação da Ancine, o governo Lula editou a Lei n.º 11.437/2006, que alterou significativamente os rumos da política pública para o audiovisual no Brasil (BRASIL, 2006). Uma das principais medidas foi a criação do FSA como uma categoria específica do Fundo Nacional da Cultura (FNC) (Lei n.º 7.505/1986), com função complementar aos mecanismos de fomento indireto. O mecanismo é regulamentado pelo Decreto n.º 6.299/2007.

Sua raiz está na Lei Rouanet, que, embora seja mais associado ao mecenato privado, também institui o Programa Nacional da Cultura (Pronac) e, como parte do Pronac, o FNC e os Ficarts.

O FSA conjuga um conjunto de linhas inauguradas em 2008 para alcançar toda a cadeia produtiva do audiovisual (produção, comercialização, distribuição, exibição e infraestrutura de serviços). As ações do fundo são sistematizadas dentro de programas previstos em legislação anterior.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine) havia sido instituído pela MP n.º 2.2281-1/2001, a mesma que cria a Ancine e o CSC. Já a Lei n.º 11.437/2006 institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura (Proinfra) e o Prodav. Originalmente, Prodecine, Proinfra e Prodav são os três grandes guarda-chuvas dentro dos quais as ações do FSA são implementadas, sob execução da Ancine.

Para cada uma das linhas de ação, utilizam-se mecanismos de apoio distintos. No suporte à produção independente, as operações ocorrem na modalidade de investimento, tendo como contrapartida a participação do fundo nos resultados comerciais dos projetos, nomeada como retorno de investimento.

O retorno ao FSA corresponde a 2% da Receita Líquida do Produtor (RPL), isto é, o total de receitas abatidas as despesas de produção, comercialização e distribuição da obra. A taxa incide ainda sobre o licenciamento de marcas e produtos derivados do projeto original, com vigor por até sete anos após a primeira exibição comercial. Nesse caso, o retorno corresponde a 40% do percentual do investimento sobre itens financiáveis do projeto, estabelecidos em edital (ANCINE, 2017b).

Isso significa que o FSA reverteu a lógica dos mecanismos de fomento adotados após a extinção da Embrafilme. Isso acontece de duas formas: primeiro por recuperar a função do Estado como agente direto de fomento, responsável pela decisão dos

investimentos e por toda a sua operacionalização; segundo por se efetivar como investimento retornável e não por meio de renúncia fiscal a fundo perdido.

O investimento já era uma modalidade de apoio prevista na Lei do Audiovisual, mas concedendo ao investidor apenas os direitos sobre as receitas de comercialização. No FSA, o retorno também só se aplica sobre os resultados comerciais dos projetos, mas empresas parceiras da produtora proponente assumem o *status* de coprodutor e, nesse caso, há um compartilhamento dos direitos patrimoniais. Investimentos em produção de conteúdos para TV na linha *Prodav 01* acontecem segundo essa lógica.

Direitos patrimoniais são uma “[...] categoria de direitos de autor com repercussão econômica, suscetíveis de exploração, nos termos, limites e exceções previstos na legislação.” (ANCINE, 2012b). Como regra, empresas produtoras independentes brasileiras são a única categoria de proponente elegível às linhas de produção, o que, pelas normas da Ancine, exclui pessoas físicas e microempreendedores individuais (MEI).<sup>27</sup>

No caso de pré-licenciamento com canais e programadoras de televisão, os projetos inscritos precisam ter pelo menos 51% dos direitos patrimoniais nas mãos de produtoras independentes. Juridicamente, esse percentual majoritário significa deter o direito das decisões finais administrativas e criativas sobre as obras.

Na prática, contudo, o poder dos canais e programadoras representa um risco à autonomia das produtoras para exercer esse direito. Isso porque os grandes grupos de mídia tendem a empregar estratégias para direcionar o desenvolvimento de produtos que atendam a suas demandas.

O FSA é gerido por um comitê gestor (CGFSA) com nove membros designados pelo MinC, sendo: dois representantes do MinC (transformado em Secretaria Especial de Cultura pelo governo

---

<sup>27</sup> MEI é uma categoria de pessoa física com inscrição CNPJ.

Bolsonaro, em 2019), um da Casa Civil, um do MEC, um da Ancine, um dos agentes financeiros credenciados e três membros da indústria do audiovisual. Esses três últimos são indicados pelo CSC, com mandato de dois anos.

A Ancine exerce ainda a atribuição de secretaria executiva, o que significa gerir o orçamento e propor normas e critérios para aplicação dos recursos. Assume, portanto, posição de destaque nos processos decisórios do FSA. Mais uma vez, a SAV não compõe essa instância da política de fomento, embora participe da operacionalização das linhas Prodav de TV pública.

As instituições financeiras também exercem papel importante no desenho do FSA, sendo responsáveis por administrar e movimentar os recursos, o que inclui a contratação dos projetos aprovados. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o agente central, atuando de forma descentralizada por meio de outras instituições credenciadas: inicialmente com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Caixa Econômica Federal (CEF), depois com o Banco Regional do Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Em novembro de 2017 o Banco do Nordeste (BNB), com sede em Fortaleza, Ceará, foi credenciado como agente financeiro para operar os projetos de produtoras com sede nas regiões que integram a Conexão Audiovisual do Centro Oeste, Norte e Nordeste (Conne).

As regiões da Conne conquistaram o direito à reserva de 30% do total de recursos disponibilizados pelo FSA, atendendo à diretriz de regionalização da produção (ANCINE, 2013b). O impacto da Lei da TV Paga, pela instituição da Condecine Teles, ajuda a explicar o aumento progressivo no orçamento anual do FSA a partir de 2012 (Tabela 1).

**Tabela 1** – Orçamento global anual FSA

Ano	Dotação em R\$	
	Inicial	Final
2007	37.963.007	<b>37.963.007</b>
2008	56.160.628	<b>56.160.628</b>
2009	97.825.804	<b>97.825.804</b>
2010	63.437.792	<b>63.437.792</b>
2011	126.305.011	<b>216.305.011</b>
2012	112.360.348	<b>562.360.348</b>
2013	870.497.525	<b>870.497.525</b>
2014	1.035.868.300	<b>1.035.868.300</b>
2015	992.757.366	<b>992.757.366</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Ancine.

Com a ampliação dos recursos globais e a publicação do Regulamento Prodav, em 2013, o FSA passou a operar novas linhas de modo programático. Nesse bojo foram organizadas as linhas específicas de conteúdo para televisão e de desenvolvimento de projetos, que representam uma inovação no fomento público à produção independente nacional.

O Regulamento Prodav sistematiza e estabelece as condições para aplicação de recursos nas linhas destinadas aos mercados de audiovisual, com ênfase na televisão. A partir das linhas, têm-se: produção de conteúdos para TV (Prodav 01) e para TV pública (Prodav 08 a 12); desenvolvimento de projetos (Prodav 03 a 05); desempenho artístico e comercial (Prodav 06 e 07); e jogos eletrônicos (Prodav 14), além da linha de programação, destinada aos canais e programadoras de TV (Prodav 02).

Cada uma delas toca em demandas específicas do Plano de Metas do Audiovisual (ANCINE, 2013b), com critérios de seleção distintos em cada caso, organizados a partir de diagnósticos e estudos técnicos. Três características merecem ser destacadas na configuração do Prodav:

#### Pré-licenciamento

O FSA assegura escoamento para os projetos investidos ao exigir contrato de pré-licenciamento com canal/programadora de TV aberta ou fechada, pública ou comercial em operação no Brasil, como um requisito para inscrição na linha Prodav 01 (produção de conteúdos para TV). Em 2019 a linha Prodav 1 passou a ser chamada de Prodav Fluxo Contínuo.

Esta medida garante que as obras contempladas sejam comercializadas e exibidas, o que toca na barreira histórica da falta de espaços de distribuição para os conteúdos independentes nacionais. Pelas normas do regulamento, entende-se por pré-licenciamento a concessão de licença pelo canal de TV antes da emissão do CPB da obra a ser produzida.

Há nesse requisito clara articulação com a obrigatoriedade da cota de tela na TV paga. Canais de espaço qualificado precisam exibir conteúdo nacional e independente, o que os leva a buscar aproximação com a classe produtora. As produtoras, por sua vez, contam com esse indutor e buscam se associar a um canal, pois precisam apresentar essa garantia ao FSA para se candidatar aos recursos.

O grande conflito está no perfil das produtoras que conseguem de fato acessar o circuito de televisão, sobretudo as grandes emissoras/programadoras, e no modo como se dá o relacionamento entre produtora e canal para desenvolvimento do projeto, tendo em vista as regras de direitos patrimoniais (mínimo de 51% para a produtora proponente).

Os valores de pré-licenciamento são negociados diretamente entre canal/programadora e produtora independente, a partir de percentuais mínimos estabelecidos pelo Regulamento Prodav, que variam de acordo com condições como exclusividade ou não do licenciamento, perfil e região-sede da emissora, entre outros. Como regra geral, o valor da primeira licença não pode ser inferior a 7,5 mil reais,<sup>28</sup> exceto para o campo público, ao qual não se aplica limite mínimo.

A Convenção da Unesco (UNESCO, 2005) é um dos instrumentos que orientam as diretrizes para aplicação dos recursos do fundo. Embora o plano de metas estabeleça em sua diretriz geral a busca por um equilíbrio entre organização econômica e diversidade cultural, este segundo ainda aparece de forma tácita na operacionalização das linhas.

As linhas de produção para TV Pública apresentam uma distinção neste sentido. Por sua natureza, demandam de modo mais incisivo a adequação das propostas à finalidade educativo-cultural do campo público de televisão. São aceitos projetos em documentário, série documental, ficção seriada e animação com temáticas previamente estabelecidas em edital.

### Regionalização

A diretriz de regionalização da produção (ANCINE, 2013b) foi incorporada pelas chamadas públicas FSA/Prodav por meio três ações: (1) estabelecimento de cotas regionais nos editais nacionais de produção (Prodav 01) e desenvolvimento (Prodav 03 a 05); (2)

---

<sup>28</sup> Dado referente a 2018.

criação de editais específicos por região do país (Linhas TVs públicas); e (3) pelos arranjos regionais.<sup>29</sup>

O artigo 27º da Lei da TV Paga determina a reserva de 30% dos recursos Condecine Teles (aplicados no FSA) para investimento na produção independente das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste e de 10% em investimentos de projetos para o campo público (BRASIL, 2011). No entanto, o artigo não foi regulamentado. Isso significa que a continuidade dessa cota regional está condicionada a uma decisão política.

Nas chamadas nacionais do Prodav, as cotas regionais se aplicam a produtoras independentes de todos os estados brasileiros, exceto Rio de Janeiro e São Paulo. Além dos 30% para os estados da Conne, outros 10% são destinados aos estados da região Sul, além de Minas Gerais e Espírito Santo.

Nas linhas de TV pública (Prodav 08 a 12), os editais são direcionados para cada uma das cinco regiões do país. Essas linhas foram formatadas coletivamente entre pesquisadores, produtores culturais e representantes dos canais do campo público.

Partiu-se do debate sobre quais questões centrais da realidade cultural e social do país deveriam ser abordadas, considerando os perfis de público. O trabalho culminou em um seminário de programação, em 5 de novembro de 2014, em Brasília, Distrito Federal, coordenado pela EBC.

As linhas de TV pública partem de uma articulação entre o CGFSA, Ancine, EBC e SAV. Entidades representativas como Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCom) e Abepec também estão envolvidas.

---

<sup>29</sup> Arranjos regionais não são analisados neste livro por se aplicarem a editais públicos locais, com investimento no nível dos estados e municípios. A Ancine participa com suplementação sobre o valor liberado pelas entidades locais. Dirigem-se a projetos de produção e distribuição de obras independentes brasileiras.

Os indutores regionais do FSA representam um enfrentamento a uma característica fundadora de concentração da produção no eixo Rio-São Paulo, cujas origens remontam ao período de consolidação de uma indústria de bens duráveis a partir do Estado Novo (1937-1946) e do pós-Segunda Guerra (MATOS, 2002). O crescimento da massa urbana com poder de consumo de produtos industrializados tornou economicamente viável a instalação de empresas comerciais de televisão baseadas no modelo de financiamento pelo mercado publicitário. A concentração de grandes produtoras na região decorre desse contexto.

Garantir reserva de mercado para produtoras de outros estados implica potencialmente ampliar as chances de uma produção estética e culturalmente mais plural. Por outro lado, nem as cotas regionais nem os editais de regionalização garantem, por si só, que produtoras do eixo não usufruam desses mecanismos. A coprodução entre produtoras de qualquer parte do país (como também com produtora estrangeira) é um recurso possível pelas regras do FSA.

### Profissionalização das produtoras e aprimoramento dos projetos

Uma das grandes inovações do FSA foi o lançamento de linhas específicas para desenvolvimento de projetos: Prodav 03 (núcleos criativos), Prodav 04 (laboratório de desenvolvimento)<sup>30</sup> e Prodav 05 (desenvolvimento de projetos). Elas não exigem a criação de uma obra audiovisual, ao contrário das linhas de produção.

O foco recai sobre etapas de desenvolvimento e pré-produção e nisso atendem a uma reivindicação do segmento independente por condições de aperfeiçoamento dos projetos a fim de torná-los comercialmente competitivos. Tradicionalmente, editais para produção audiovisual não contemplam investimento retroativo para desenvolvimento. As produtoras acabam arcando com os custos ou

---

<sup>30</sup> A linha Prodav 04 contou com apenas duas edições: 2013 e 2014.

não tendo recursos financeiros para aplicação na concepção e em atividades de pré-produção.

As chamadas Prodav 03 a 05 são o ponto de interseção mais evidente entre televisão e cinema dentro do FSA. Isso porque, após aprimorarem os projetos nessas linhas, é comum as produtoras os inscreverem em linhas Prodecine, dedicadas à produção de conteúdos para comercialização em primeira janela no cinema. Mais do que isso, as chamadas expandem a perspectiva de projetos pensados exclusivamente para mídias tradicionais, abarcando novas janelas de exibição. São elegíveis propostas dirigidas aos mercados de televisão, cinema e VoD.

A diferença essencial entre as três linhas está na quantidade de projetos por proponente e no método de trabalho. Núcleos criativos (Prodav 03) funcionam através da reunião de profissionais de criação coordenados por um líder para desenvolverem uma carteira de projetos (mínimo de 5), enquanto desenvolvimento (Prodav 05) envolve apenas um projeto, mas ambos compartilham a lógica colaborativa e de troca de experiências entre equipes de criação. Laboratório de desenvolvimento (Prodav 04), também em torno de um projeto, propunha a execução sob acompanhamento de especialistas indicados pela Ancine, como uma espécie de consultoria.

### **Lei n.º 12.485/2011: televisão como janela estratégica<sup>31</sup>**

A publicação da Lei do Acesso Condicionado, ou Lei da TV Paga, no governo Dilma Rousseff (2011-2016), foi uma das ações mais importantes da política audiovisual brasileira nas primeiras duas décadas dos anos 2000. Sua principal contribuição está em

---

<sup>31</sup> Partes do conteúdo desta seção foram incluídas em versão preliminar em artigo publicado na revista *Significação* (MORAIS, 2019).

colocar a televisão como um espaço de exibição estratégico para a produção independente nacional (MORAIS, 2016).

A Lei concede à Ancine competência para regular a programação de conteúdos no mercado de TV por assinatura. Isso inclui o registro dos canais e a fiscalização do cumprimento da cota de tela.

Embora seja um marco legal específico para o mercado de TV fechada, as regras repercutem também na TV aberta e em todo o segmento de audiovisual, sobretudo quando articuladas com as linhas Prodav do FSA. A cota de conteúdos nacionais e nacionais independentes, aplicadas sobre os canais de espaço qualificado (cotas de programação) e a exigência quanto à inclusão desses canais nos pacotes de assinatura (cotas de distribuição) são centrais na discussão.

A IN n.º 100/2012 da Ancine estabelece classificações para os canais brasileiros de espaço qualificado (Cabeq), a fim de organizar a operacionalização e a fiscalização de cumprimento das cotas. Os CEQ nacionais se dividem em quatro categorias (ANCINE, 2012a).

A cota de tela cria reserva de mercado para os conteúdos nacionais e abre espaço para as produtoras independentes, por meio do licenciamento de obras já lançadas em outras janelas – geralmente festivais e circuito cinematográfico – e do desenvolvimento de projetos em coprodução com os canais.

As linhas Prodav financiam essas operações com apoio nos recursos oriundos da Condecine Teles. A instituição dessa taxa foi produto de um acordo quando da formulação da lei, condição para que as empresas de telefonia móvel pudessem explorar o serviço de TV por assinatura no país. Por trás da abertura às empresas de telefonia, estava o fim dos limites à participação do capital estrangeiro no mercado de TV paga nacional (MORAIS, 2019).

O Plano de Metas da Ancine aprofunda a compreensão do lugar estratégico a ser ocupado pela TV, já em um contexto de vigor da Lei n.º 12.485/2011. A TV por assinatura é tratada no plano sempre

associada ao mercado de VoD, considerando os avanços trazidos pelo novo marco e as perspectivas de integração entre os setores.

Até 2014 a TV paga passou por um período de franca ascensão no número de assinantes, condizente com o cenário econômico nacional e o consequente aumento do poder aquisitivo da população. A partir de 2015, com a crise econômica, o setor passou a apresentar queda na base de assinantes. Ainda assim, nos anos subsequentes permaneceu como um dos mais importantes mercados de TV fechada em todo o mundo (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2018).

A expansão do serviço de VoD no mercado nacional também ajuda a explicar esse movimento, ao se colocar como uma opção alternativa à TV paga pelos valores atrativos das assinaturas. A *Netflix*, por exemplo, tem no Brasil um de seus principais mercados.<sup>32</sup>

Apesar da retração da TV paga nacional, a base regulatória e toda a política audiovisual dão suporte à continuidade dos investimentos no setor. Alguns trabalhos destacam o protagonismo da lei como parte de uma política de conciliação sistêmica entre cinema e TV (COSTA, M., 2015; SOUZA, A., 2016; LOPES, I., 2015).

Os trabalhos enfatizam avanços como o impacto das cotas de programação e de empacotamento sobre a produção nacional, bem como o aumento da concorrência no setor (aumento do número de canais e programadoras). No entanto, os autores também alertam sobre os riscos de manutenção da concentração da produção no eixo e o excesso de poder concedido às programadoras e empacotadoras, incluindo as estrangeiras, exercido mediante articulação no mercado e pressão sobre a orientação das regras de regulação e fiscalização.

Uma consequência imediata da regulamentação dos dispositivos da Lei da TV Paga, em 2012, especialmente a cota de tela, foi o aumento no número de produtoras independentes formalizadas, repercutindo no aumento de registros na Ancine. A participação em

---

<sup>32</sup> A *Netflix* não divulga o número de assinantes por país. Em 2017 a empresa informou que a base de assinantes fora dos Estados Unidos já era maioria.

chamadas públicas do FSA e acordos de pré-licenciamento com os canais estão condicionados a essa operação (Tabela 2).

**Tabela 2** – Número de produtoras independentes cadastradas na Ancine (2012-2017)

(Continua)

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
AC			1	6	2	1	10
AL	1		2	2	7	6	18
AM		3	3	11	7	9	33
AP	1	3	3	1		3	11
BA	16	11	24	30	41	50	172
CE	9	4	10	22	22	22	89
DF	19	16	19	32	29	37	152
ES	5	5	7	9	9	6	41
GO	4	11	8	26	26	11	86
MA	1	7	4	11	7	12	42
MG	26	16	37	41	48	45	213
MS	1	3	4	7	8	4	27
MT	1	3	4	9	7	8	32
PA	6	6	10	10	12	6	50
PB	2	1	6	10	6	6	31
PE	14	14	22	28	20	28	126
PI	1	1	2	2			6
PR	13	25	42	30	40	36	186
RJ	98	100	169	224	151	159	901
RN	2	2	6	5	9	5	29
RO	2	1	2	1	2	4	12
RR	1	1	1	2	1	1	7
RS	25	25	40	50	59	36	235

(Conclusão)

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
SC	16	7	13	31	29	15	111
SE	2		3	9	2	2	18
SP	181	203	303	362	309	341	1699
TO	1	2	1	5	6	1	16
<b>Total</b>	<b>448</b>	<b>470</b>	<b>746</b>	<b>976</b>	<b>859</b>	<b>854</b>	<b>4353</b>

Fonte: Ancine, 2017 (via Lei de Acesso à Informação).

A Tabela 2 demonstra um crescimento gradativo no número de registros anuais de produtoras na Ancine a partir de 2012. Se no início dos anos 1990 houve no país intensa movimentação de produtoras adentrando o mercado de produção de conteúdos, como expectativa da Lei do Audiovisual, há uma diferença central entre os dois marcos.

Naquele primeiro movimento, as produtoras que se somavam aos grupos de cineastas se concentravam no eixo Rio-São Paulo e vinham de uma tradição da publicidade e do vídeo. Além disso, somente aquelas com maior capital de giro (adquirido, em muito, devido à trajetória pregressa na publicidade) e redes constituídas com as principais emissoras e distribuidoras, sobretudo a *Globo Filmes*, conseguiram se consolidar no mercado.

Nesse segundo momento, houve um crescimento ainda concentrado no eixo, mas com a integração de todas as unidades federativas. Profissionais que até então não tinham os recursos de toda espécie necessários à realização de obras, passaram, enfim, a vislumbrar um cenário possível.

O *boom* no segmento de audiovisual promovido pela Lei da TV Paga articulada com o FSA/Prodav pode ser comprovado ainda pelo número de obras audiovisuais registradas após a regulamentação da Lei.

Segundo as IN n.º 100/2012 e n.º 104/2012 (ANCINE, 2012a, 2012b), todas as obras audiovisuais brasileiras não publicitárias destinadas aos mercados de audiovisual (cinema, televisão, VoD) precisam solicitar à Ancine o CPB. Esse certificado é uma espécie de identidade das obras, atribuindo-lhes classificação para fins de comercialização junto ao circuito exibidor.<sup>33</sup>

Em 2012, o número de CPB emitidos, somente de obras independentes de espaço qualificado, sem considerar as demais produções, foi 532. Em 2016, com aumento progressivo anual, foram 2.246 certificados. Entre 2012 e 2016, a Ancine emitiu um total de 8.290 CPB de obras independentes (ANCINE, [2019a]).

Além do CPB, conteúdos a serem comercializados ou exibidos nos mercados de audiovisual precisam adquirir o Certificado de Registro de Título (CRT). Ao contrário do CPB, o CRT inclui obras publicitárias e títulos como chamadas de programas e vinhetas de programação.

Em 2011, foram expedidos 482 registros. A partir de 2013, já com a lei consolidada, a média anual tem sido de mais de 2 mil CRT por ano. Em 2016, foram 2.410. O total do período 2011-2016 é de 11.926 CRT emitidos pela Ancine (ANCINE, [2019b]). CBT e CRT definem o enquadramento tributário para recolhimento da Condecine. Os números deixam claro que, de fato, a Lei da TV Paga exerceu papel relevante como um indutor das ações do FSA, além de consolidar a televisão como uma das janelas mais importantes para a produção independente nacional.

A Superintendência de Análise de Mercado (SAM), da Ancine, publica anualmente estudos sobre o desempenho comercial dos mercados de audiovisual e a penetração da produção independente nacional. O estudo sobre TV paga com dados referentes a

---

<sup>33</sup> As classificações do CPB contemplam as seguintes tipologias: animação, documentário, ficção, jornalística, manifestações e eventos esportivos, programa de auditório ancorado por apresentador, *reality show*, religiosa, variedades e videomusical.

2016 aponta que, pela primeira vez desde a implementação da lei, a quantidade de horas de conteúdos nacionais na TV paga superou a cota mínima exigida dos canais brasileiros de espaço qualificado (ANCINE, 2018a).

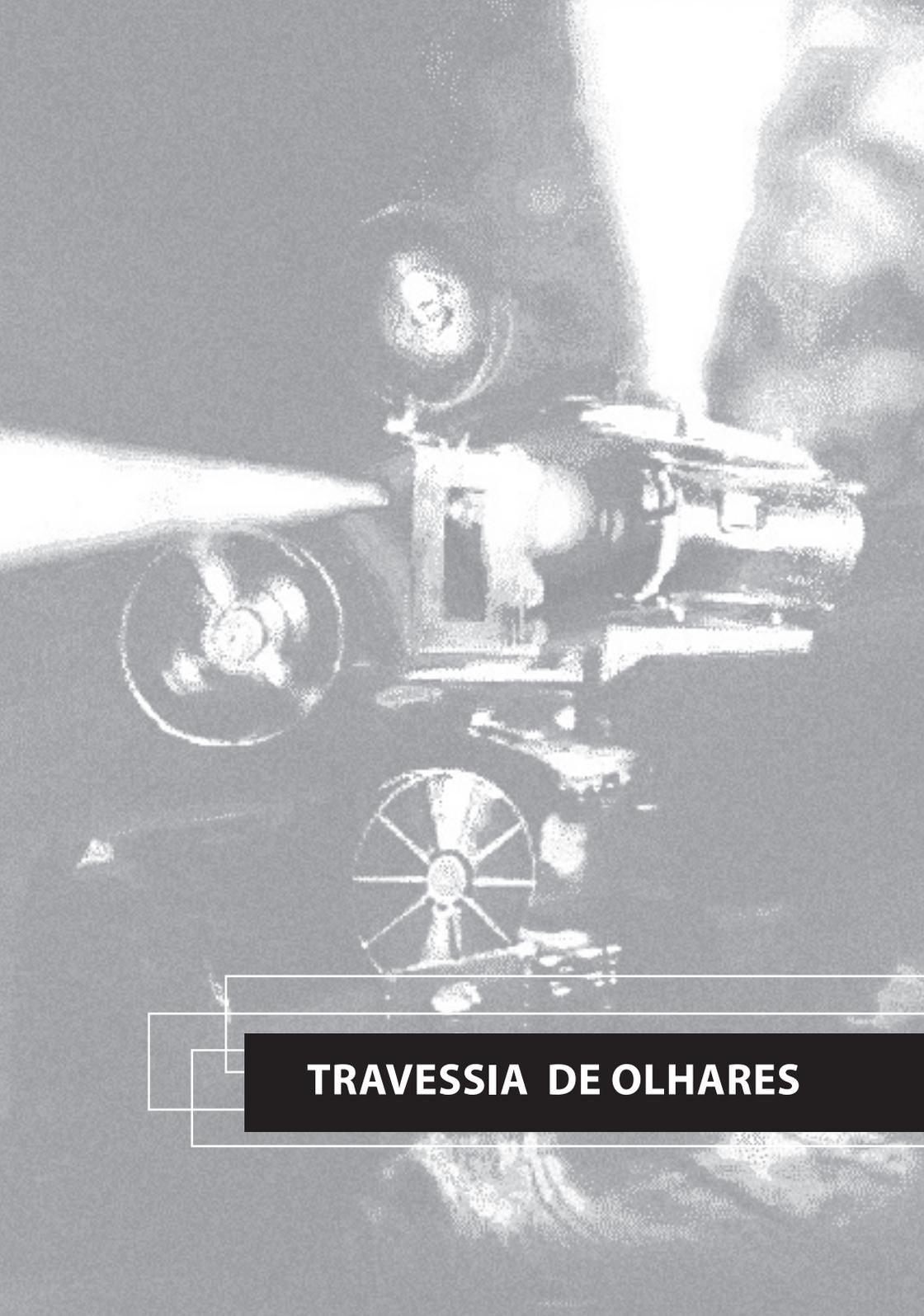
Nesse ano, o percentual de conteúdos nacionais nos Cabeq chegou a 56,2% da programação média, sendo 39,5% de conteúdo independente. Mais uma vez, os efeitos da lei se confirmaram.

Percebe-se que 90,0% das horas de obras brasileiras veiculadas nos CABEQ foram produzidas após o marco legal, em 2011. Dos 957 títulos transmitidos, 373 foram realizados entre 2012 e 2014, e 497 a partir de 2015. Juntos, somam 3.180 horas e 53 minutos no horário nobre e 11.060 horas e 18 minutos na programação total. Em média, são mais de 23 horas semanais de produções recentes em cada canal. (ANCINE, 2018a, p. 33).

Uma ressalva a ser feita é que as reprises são contabilizadas para fins de cumprimento da cota de tela. Além disso, os canais superbrasileiros são obrigados a exibir 12 horas diárias de conteúdo independente, o que interfere na média total quando somados aos demais Cabeq. Em fevereiro de 2018, o número de canais credenciados para operar na TV paga nacional era de 163: 67 CEQ, 18 Cabeq (as quatro categorias), cinco canais jornalísticos brasileiros e 73 canais de programação comum (ANCINE, 2018b).

A previsão de fim da obrigatoriedade da cota de tela nos canais de espaço qualificado da TV paga estabelecida pela Lei n.º 12.485/2011 é dezembro de 2023. A medida parte do entendimento de que doze anos seriam suficientes para estabelecer um nível de relacionamento entre produtoras independentes e canais que torne desnecessária a obrigatoriedade de reserva de mercado por determinação legal. Cabe a revisão da regra.





**TRAVESSIA DE OLHARES**

---

**Travessia de olhares** (documentário)

Trem Chic

Belo Horizonte, MG

Aprovado no Prodav 11 em 2015

Exibido na TV Brasil em 2017

---

## PERFIL DAS PRODUTORAS E RELACIONAMENTO COM A TV

Entre 2012 e 2017, 4.353 produtoras independentes brasileiras se cadastraram na Ancine, de acordo com dados do próprio órgão. Na Brasil Audiovisual Independente (Bravi),<sup>34</sup> uma das principais entidades representativas do setor em âmbito nacional, o número de associados foi de 250 para 644 no mesmo período.<sup>35</sup>

Enquanto o registro na Ancine é condição obrigatória para que as produtoras concorram a investimentos pelas linhas do FSA, no caso da Bravi o principal motivador é a articulação de mercado. A entidade exerce um papel mediador junto aos *players* e na promoção de ações voltadas para a profissionalização do setor.

Tanto o FSA quanto os canais de TV só se relacionam com a produção independente na categoria pessoa jurídica. Profissionais (pessoa física) e MEI não estão habilitados a se candidatar às linhas do fundo, nem tampouco conseguem estabelecer relações comerciais com emissoras e programadoras de televisão.

Os números produzidos pela indústria nacional do audiovisual na segunda década dos anos 2000, amplamente divulgados pelos

---

<sup>34</sup> Antiga Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV).

<sup>35</sup> Dados atualizados em novembro de 2017 disponibilizados pela Ancine (via Lei de Acesso à Informação) e pela Bravi (através de contato direto com a entidade).

órgãos públicos e pela imprensa, justificam as expectativas criadas em torno do setor durante o período. Mas é preciso compreender o lugar do segmento de produção independente pelo entendimento do que caracteriza o processo de comercialização de suas obras no circuito exibidor nos últimos anos.

Nesta obra, o foco está especificamente nos caminhos constituídos a partir do acesso das produtoras às linhas Prodav do FSA, voltadas à criação de conteúdos para os mercados de televisão aberta e por assinatura e ao desenvolvimento de projetos posteriormente direcionados a diferentes janelas de exibição, o que contempla, além da TV, o cinema e o vídeo sob demanda.

Os dados apresentados a seguir foram produzidos com apoio em fontes indiretas, mas sobretudo através de fontes diretas, entrevistas e questionários com representantes de produtoras independentes contempladas nas linhas FSA/Prodav entre 2014 e 2015. Os dados expostos têm como referência o ano de 2017, quando as produtoras foram consultadas.

## O RETRATO DAS EMPRESAS PRODUTORAS

Aproximadamente 90% das produtoras independentes contempladas em linhas Prodav do FSA entre 2014 e 2015 que participaram desta pesquisa atuam profissionalmente nos segmentos de cinema e televisão. Este é um dado relevante para situarmos a produção independente contemporânea nacional. Historicamente, cinema e televisão foram constituídos no país por trajetórias distintas em termos de política e regulação, mercados e organização de classe, não chegando a integrar de fato uma indústria do audiovisual (SIMIS; MARSON, 2010).

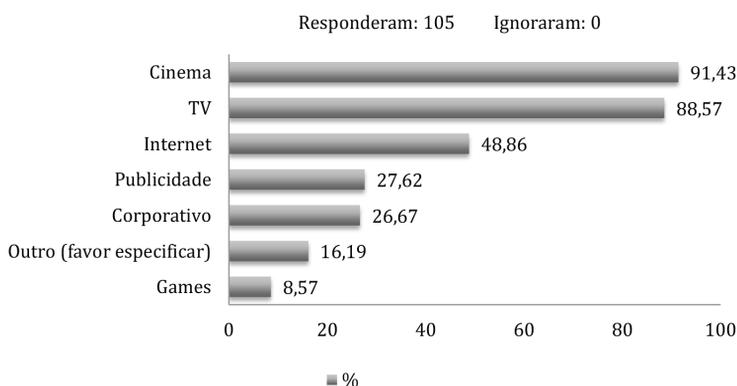
Como mostra o Gráfico 1, além de cinema e televisão, as produtoras atuam profissionalmente em outros segmentos. Algumas são

oriundas da publicidade e migraram para a produção de conteúdos ao vislumbrarem a possibilidade de se manterem fora daquela área. Existem até empresas recentemente criadas pela compreensão de demanda para conteúdos independentes na televisão e suas multi-plataformas e em circuitos outros, sobretudo no ambiente *on-line*.

*Nossa empresa surgiu como publicidade e depois do nosso primeiro curta em 2007 fomos mudando de foco para a cultura, para o conteúdo audiovisual. Focamos em conteúdo. Temos objetivos claros, não fazemos audiovisual porque achamos legal, trabalhamos de forma planejada, entendendo o mercado.* (Diretora executiva de microempresa, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

*Constituímos a empresa tendo como CNAE principal produtora independente porque o FSA exige isso para concorrer aos editais. Mas temos outros CNAEs porque nossa intenção é investir em festivais, projetos transversais entre cultura e esporte. Em audiovisual nosso foco é conteúdo qualificado para a infância.* (Sócia-diretora de microempresa, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

**Gráfico 1** – Segmentos de atuação das produtoras



Fonte: Elaborado pela autora.

Uma variedade de perfis coexiste em torno desses grupos, o que inclui empresas dedicadas de modo mais estrito a nichos de mercado. Produtoras especializadas em animação são um exemplo, constituindo-se um segmento com características particulares no campo da produção independente.

Áreas como formação, eventos, organização de festivais, mostras de audiovisual e projetos em artes em geral também compõem o universo das produtoras. No Gráfico 1, essas alternativas estão representadas pela opção “Outro” e fazem parte da rotina de 16,19% das empresas consultadas, sediadas nos estados do Amazonas (1), Minas Gerais (2), Paraná (1), Pernambuco (2), Rio de Janeiro (1), Rio Grande do Sul (1) e São Paulo (2).

Cabe ressaltar que parte considerável das produtoras atua no campo das artes e na organização de mostras e festivais de audiovisual de modo mais pontual. O percentual indicado corresponde às empresas que declararam atuar nessas funções com regularidade.

Em muitos casos essas atividades representam uma alternativa de sustentabilidade diante da falta de perenidade na produção, por dificuldade na captação de recursos. Além disso, os dados obtidos evidenciam que formação íntegra, de fato, o projeto de algumas empresas, sejam aquelas com perfil mais voltado para o entretenimento, sejam as de atuação mais política, no sentido de orientarem seus trabalhos por uma reflexão em torno de temáticas de cunho social, educativo e cultural.

É fundamental apontar a tendência das produtoras de não enxergarem mais os conteúdos como produtos direcionados para um mercado específico. Ao contrário, prevalece entre os profissionais uma compreensão de conteúdo audiovisual de modo amplo, como a melhor definição do tipo de produto que desenvolvem, ou seja, a centralidade está no conteúdo em si e não no meio a que se destina.

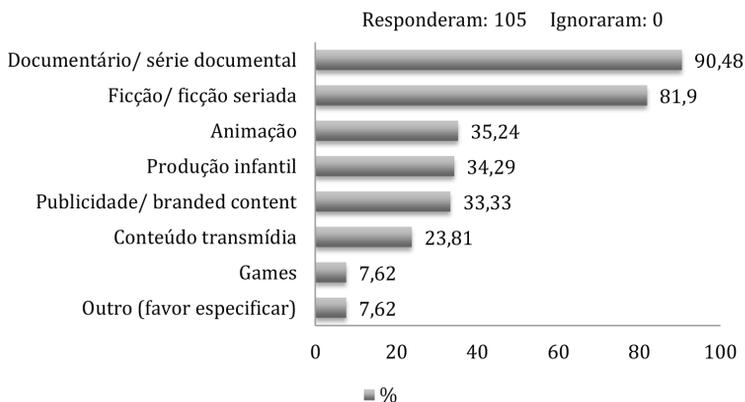
*Acho melhor falar em conteúdo audiovisual pensando em janelas novas, em qualquer tipo de conteúdo que possamos estar aptos a*

*desenvolver.* (Produtora executiva de empresa de grande porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

*O leque abriu. Não falamos mais só em TV. Nosso foco é esse conteúdo que antes era só TV e hoje migrou. Está no VoD, IPTV, OTT. São as mídias convencionais (TV) e as não convencionais (as outras), a maioria VoD. Dentro do VoD você divide pelos tipos que eles têm.* (Diretor de empresa de médio porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

A desvinculação direta entre conteúdo e janela exibidora leva a um outro ponto, que se torna mais visível a partir das plataformas de vídeo sob demanda: o relacionamento da audiência deixa de ser com um canal e passa a ser com o conteúdo, onde ele estiver. Para a produção independente isso recai sobre as possibilidades de licenciamento dos projetos para janelas de exibição distintas, sejam canais de TV, cinema ou plataformas *on-line*. As características de cada formato específico de produto audiovisual são levadas em conta nessas negociações.

Na relação entre cinema e televisão, a fluidez e a aproximação entre os campos se confirmam na perspectiva do tipo de conteúdo que as empresas produzem (Gráfico 2). Documentário e ficção, tradicionalmente oriundos da linguagem cinematográfica, estão presentes na rotina de percentual majoritário das empresas e são cada vez mais absorvidos pelos mercados de televisão na versão seriada.

**Gráfico 2** – Tipos de conteúdo desenvolvidos pelas produtoras<sup>36</sup>

Fonte: Elaborado pela autora.

Os crescentes investimentos em ficção seriada e em séries documentais são uma tendência no mercado global de mídia. A televisão, em especial, tem na serialização sua principal estratégia de estruturação dos conteúdos. Somado a isso há um amplo mercado se formando no segmento de VoD.

Formatos inovadores e sua repercussão junto à audiência contribuem para essa expansão. A inovação dos conteúdos seriados se dá pela complexificação da estrutura narrativa, baseada na hibridização de formatos e gêneros (MUNGIOLI, PELEGRINI, 2013). Mittell (2004) defende que isso ocorre através do terreno cultural das indústrias de mídia, audiências, política, crítica e contextos históricos.

O lançamento de um festival em Cannes em 2018 dedicado exclusivamente a séries de TV ilustra o peso desse produto no mercado

<sup>36</sup> As respostas para a categoria “Outro” incluem *reality shows*, videoarte (videoperformance, videoclipe) e artes visuais.

global.<sup>37</sup> O site do evento informa que o objetivo é “[...] tornar-se a voz dessa arte moderna, popular e ultra criativa.” (ABOUT..., [2019]).<sup>38</sup>

No Brasil, o desenvolvimento de um mercado de séries tem sido atribuído a fatores como o crescimento desse tipo de produção nos Estados Unidos e sua influência no mercado global e o aumento de demanda nos canais da TV paga em operação no país devido à cota de tela.

*Fazemos muita série porque existe um desejo de consumo de obras seriadas no seguinte sentido: eu não quero me relacionar com este conteúdo apenas uma vez, quero ter uma continuidade de relação com esse produto, com esse personagem, com essa história. Por isso o mundo hoje está seriado. Você quer uma série de dez temporadas, ou seja, vou me relacionar durante dez anos com esse conteúdo. Quando se fala em temporada se fala em número de anos. Por isso hoje nós gostamos de fazer mais produtos seriados, porque você tem uma convivência maior inclusive com o assunto, seja em documentário, ficção, realidade. Você perpetua mais o conteúdo.* (Diretor de empresa de médio porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

*O mundo não consome novelas como a gente consome, como o público latino consome. A globalização foi boa para nosso mercado porque mostrou que a gente não faz só isso. O que o público procura não é novela, é série.* (Presidente de empresa de médio porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

A participação representativa de conteúdo publicitário na rotina das produtoras (Gráfico 2) se justifica pela permanente demanda de projetos nessa área. A confluência de empresas de publicidade com a produção independente se estabeleceu a partir da retomada do cinema nacional nos anos 1990, como reflexo das novas

---

<sup>37</sup> Cannes International Series Festival. Disponível em: <http://canneseries.com/en>.

<sup>38</sup> “[...] become the voice of this modern, popular and ultra-creative art.” (ABOUT..., [2019]).

bases de produção constituídas naquele período, então mais próximas do mercado.

Além disso, o florescimento do *branded content* (conteúdo criado em função de uma marca) a partir dos anos 2000, originalmente na *internet*, representa um ponto de encontro entre as narrativas publicitárias e o conteúdo de entretenimento (RUSSEL, 2007), gerando um mercado especializado para empresas oriundas da publicidade tradicional.

Os percentuais similares de conteúdos em animação e produção infantil, apresentados no Gráfico 2, representam a associação entre essas duas categorias no segmento independente. Projetos em animação desenvolvidos por produtoras brasileiras são eminentemente voltados para o público infantil.

Em geral, produtoras atuantes em animação não vêm do cinema, mas da publicidade ou artes gráficas, e atuam com alto nível de especialização (GATTI JÚNIOR; GONÇALVES; BARBOSA, 2014). Embora essa seja uma área em ascensão no país, os produtores apontam falta de profissionais qualificados para as funções criativas.

A produção de conteúdo transmídia, narrativa que surge em resposta à convergência (JENKINS, 2009), ainda se efetiva muito mais como material promocional vinculado a um produto principal do que como um segmento próprio de produção. Já o mercado de *games* permanece um nicho restrito a poucos grupos e sofre com as demandas geradas pelo alto grau de especialização comum à animação.

Se por um lado a atuação em várias linguagens possibilita que as produtoras tenham maiores chances de inserção no mercado e de aumento do fluxo produtivo, por outro repercute diretamente na organização interna da empresa e no seu posicionamento e relacionamento com os *players*. Essa questão perpassa a atuação das produtoras, independentemente do seu porte ou experiência de mercado.

*Ter um currículo diversificado é bom, mas às vezes há dificuldade em ter uma equipe especializada para atender à demanda. Criação é o mais difícil. Para dar um exemplo, o fotógrafo de publicidade e o fotógrafo de cinema têm carreiras diferentes e expertises diferentes, linguagens que não vão se bater. Eles podem até trafegar, mas são custos totalmente diferentes. A transição de expertise dessas mídias, desses técnicos, acontece, só que a expertise de narrativa para se adequar a uma outra linguagem é complexa. Aí a ponta vai falar: quem é o diretor? Eu não posso falar que é de publicidade porque isso pode gerar certa insegurança de que não haja currículo para entregar. E o inverso também. É difícil o tráfego. E acho que falta criativo no mercado também. (Produtora executiva de empresa de grande porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

*Somos uma produtora nova e estamos no processo de definir quem somos. Se vamos investir nessa área e a equipe é pequena, não vai dar para querer ser um monte de coisa. A produção independente requer muito envolvimento, os projetos são de dois, três anos, às vezes até cinco anos. Se quiser fazer um pouco de tudo, não vai ter qualidade. Ou você é o cara que faz documentário, ou você é o cara que faz ficção, não dá pra sair fazendo tudo. (Sócia-diretora de microempresa, Salvador, BA, 2017, informação verbal).*

Muitos produtores apontam ainda preocupação em garantir a sustentabilidade da empresa. A tentativa de manutenção de uma carteira com projetos em diferentes fases é uma estratégia de fluxo de produção e de sobrevivência no mercado. As fases contemplam: pré-produção, captação de recursos, produção, finalização e distribuição (Tabela 3).

**Tabela 3** – Projetos na carteira por fase de desenvolvimento

Etapa	Quantidade							Total
	0	1	2	3	4	5	Mais de 5	
<b>Pré-produção</b>	3,30% 3	40,66% 37	19,78% 18	13,19% 12	5,49% 5	4,40% 4	13,19% 12	91
<b>Captação</b>	6,59% 6	25,27% 23	18,68% 17	14,29% 13	15,38% 14	5,49% 5	14,29% 13	91
<b>Produção</b>	23,29% 17	38,36% 28	15,07% 11	8,22% 6	8,22% 6	1,37% 1	5,48% 4	73
<b>Finalização</b>	15,85% 13	51,22% 42	17,07% 14	8,54% 7	2,44% 2	0% 0	4,88% 4	82
<b>Distribuição</b>	21,95% 18	35,37% 29	20,73% 17	8,54% 7	6,10% 5	1,22% 1	6,10% 5	82

Fonte: Elaborada pela autora.

A maior parte das produtoras opera com apenas um projeto por fase. A gestão de cinco ou mais projetos por etapa é privilégio de um número reduzido, por demandar uma estrutura operacional incompatível com o perfil médio da produção independente nacional. Esse cenário demonstra a pulverização e falta de regularidade identificada na literatura dedicada ao cinema (IKEDA, 2015; MARSON, 2009), de onde vem grande parte dessas empresas.

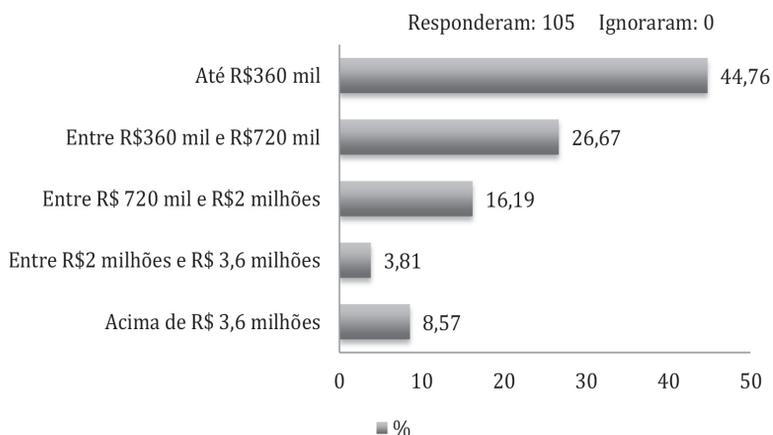
Do mesmo modo, o gargalo da distribuição que afeta o escoamento comercial dos conteúdos nacionais ajuda a entender os resultados. A dificuldade de acesso ao circuito exibidor continua sendo um dos maiores obstáculos para o segmento de produção independente no país.

Um ponto enfatizado pelos produtores é a dificuldade de pequenas empresas se desenvolverem em um contexto nacional de baixo investimento em cultura, apesar das ações de fomento implementadas no audiovisual. Além disso, foi recorrente a alusão ao plano de negócios associado à tentativa de manter uma carteira com projetos em diferentes etapas de desenvolvimento, a fim de impedir um hiato de produção a cada obra finalizada.

Na pesquisa, percentual considerável dos respondentes (34,78%) afirmou ter um plano adequado ao cenário de mercado. Foi verificada uma similaridade entre o percentual de empresas que não possuíam um plano de negócios e as que contavam com plano em fase de elaboração, respectivamente, 23,91% e 26,09%. Outros 7,61% afirmaram ter um plano que já não atendia às demandas. Segundo os produtores, sobretudo os menores, uma estratégia empregada é o investimento em projetos pequenos e mais viáveis, pela dificuldade na obtenção de recursos para obras mais dispendiosas como longa-metragem de ficção e animação.

A dificuldade na manutenção de fluxo produtivo capaz de fornecer capital de giro confirma o predomínio de produtoras de pequeno porte no setor e tem relação direta com o faturamento dessas empresas. Mais de 40% das produtoras apresentaram um faturamento médio anual de até 360 mil reais nos três anos anteriores à participação na pesquisa (2014-2016) e quase 30% tiveram faturamento entre 360 mil e 720 mil reais no mesmo período (Gráfico 3).

**Gráfico 3** – Média de faturamento anual das produtoras entre 2014 e 2016



Fonte: Elaborado pela autora.

A receita bruta anual (faturamento) é o critério central para definição de porte de empresas no Brasil. A Lei Geral de Microempresas (Lei Complementar n.º 123/2006), que instituiu o sistema de arrecadação Simples Nacional, e o instrumento da receita operacional bruta (ROB), utilizado como critério de financiamento pelo BNDES, balizou as faixas de valores adotadas por esta pesquisa.

Por essas classificações, as faixas em vigor no Brasil no período de realização da pesquisa eram: microempresa (até 360 mil de reais por ano), empresa de pequeno porte (acima de 360 mil e até 3,6 milhões de reais por ano), empresa de médio porte (acima de 3,6 milhões e até 300 milhões de reais por ano) e empresa de grande porte (maior que 300 milhões de reais por ano).

Para empresas integrantes de grupos econômicos, a classificação leva em conta o faturamento de todo o grupo. O Simples Nacional (Lei n.º 123/2006) prevê regime tributário específico para as micro e pequenas empresas. A classificação de porte que a pesquisa atribuiu às produtoras independentes considera as faixas de receita informadas pelos participantes.

Pouco mais de 10% das empresas consultadas apresentaram faturamento superior a 2 milhões de reais anuais. Das nove participantes com faturamento médio superior a 3,6 milhões de reais anuais, cinco estão no estado de São Paulo. A concentração nesta área se explica por se tratar do principal centro financeiro nacional e onde originalmente se implantaram as maiores empresas do setor de mídia. Produtoras independentes com penetração no mercado internacional, ou seja, com maior valor de licenciamento atribuído a seus projetos, estão sediadas em São Paulo.

As demais produtoras (do Distrito Federal e Minas Gerais) trabalham com publicidade. Tradicionalmente este setor costuma gerar maiores receitas do que produção de conteúdo não publicitário, devido à maior regularidade no fluxo produtivo, embora este cenário venha sofrendo alterações.

Para as produtoras, o aumento da capacidade produtiva está relacionado a investimentos na profissionalização e/ou à consolidação de parcerias. As redes formadas através de coproduções e de profissionais contratados por obra estão inclusas na compreensão dos entrevistados sobre suas equipes. Essas informações aparecem quando perguntado sobre os principais pontos fortes da empresa (Gráfico 4).

**Gráfico 4 – Pontos fortes das produtoras**



Fonte: Elaborado pela autora.

A estreita relação entre profissionais qualificados, portfólio e experiência de mercado é indicada pelos pesos correspondentes atribuídos a esses itens (Gráfico 4). Por outro lado, o alto índice de

produtoras que indicam equipe qualificada como um de seus pontos fortes (75%) coexiste com a dificuldade apontada em encontrar profissionais aptos a desempenhar as funções criativas.

A dependência do fomento público e a relevância do FSA como principal fonte de recursos para investimento no setor independente no Brasil impõem às empresas a necessidade de entender o funcionamento desses mecanismos. O item “compreensão dos processos do FSA e demais mecanismos de fomento” aparece como um dos mais importantes entre os pontos fortes das produtoras (Gráfico 4).

*Uma das sócias da empresa estudou muito o fundo, porque viu ali uma oportunidade de entrarmos no mercado, apesar da complexidade que é. Tanto é que a empresa é nova e vencemos em uma linha de desenvolvimento. Sem o Prodav não teríamos nenhuma chance de entrar no mercado.* (Sócia-diretora de microempresa, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

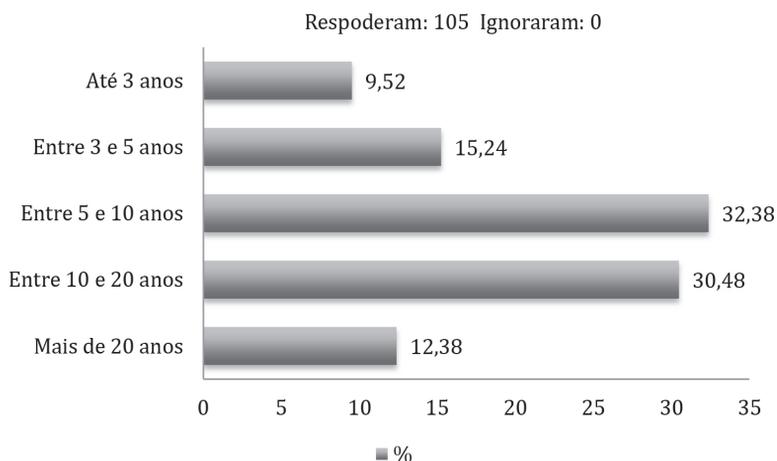
*Temos focado cada vez mais em entender esses meandros e nos especializar cada vez mais nisso a ponto de realmente termos viabilizado muitos editais.* (Sócio-diretor de empresa de pequeno porte, Recife, PE, 2017, informação verbal).

Outros itens, como premiações, reconhecimento no setor e relacionamento com canais de TV, apresentam percentuais próximos e significativos. Empresas de mídia buscam parceiros aos quais atribuem menor risco, considerando a incerteza de demanda que caracteriza o setor (DOYLE, 2012; WASKO, 2008).

Nesse sentido, produtoras premiadas e reconhecidas no circuito têm mais chances de estabelecer relacionamento com os canais. A pontuação menos expressiva e similar em itens como gestão patrimonial, organização contábil, plano de negócios, relacionamento com concorrentes, estrutura física e equipamentos expõe a dificuldade de estruturação interna das produtoras.

Mais de 60% das empresas tinha entre cinco e vinte anos de atuação quando foram ouvidas pela pesquisa, em 2017. O número de produtoras com até cinco anos superou o de empresas com mais de vinte anos de trajetória. O Gráfico 5 demonstra estes índices.

**Gráfico 5** – Tempo de atuação das produtoras



Fonte: Elaborado pela autora.

As empresas com mais de vinte anos se concentram no estado de São Paulo (5), estando presentes também na Bahia (3), Pará (1), Rio de Janeiro (2), Rio Grande do Sul (1) e Distrito Federal (1). São produtoras de pequeno, médio e grande porte que atuam com múltiplas linguagens.

Em um setor dinâmico como o audiovisual, isso revela um processo de seleção no qual as melhores empresas conseguem sobreviver, mesmo em um ambiente de sazonalidade de receitas e outros obstáculos. (APRO; SEBRAE, 2016, p. 272).

Produtoras que conseguiram se estabelecer durante o início da retomada tiveram mais chances de permanecer no mercado (IKEDA, 2015).

Exceto uma produtora de São Paulo, que não possui trajetória de produção para TV, todas as empresas com mais de vinte anos produzem conteúdos para TV e cinema. Cinco trabalham ainda com publicidade (Distrito Federal, Pará e São Paulo) e quatro com conteúdo para *internet* (Distrito Federal, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo).

A produtora do Pará atua ainda no mercado de produção de *games*. Dentre as oito empresas com experiência nesse setor, a paraense é a única com mais de vinte anos de mercado. As demais possuíam de três a dez anos de fundação durante a realização da pesquisa.

Entre as produtoras criadas a partir de 2012 (cinco anos anteriores à participação na pesquisa), mantém-se o alto índice em São Paulo (10), mas há uma maior pulverização entre as regiões brasileiras. Essas empresas estão nos estados do Acre (1), Amazonas (1), Ceará (1), Espírito Santo (1), Mato Grosso (1), Minas Gerais (1), Pará (2), Rio de Janeiro (3), Rio Grande do Sul (3), Tocantins (1) e no Distrito Federal (1).

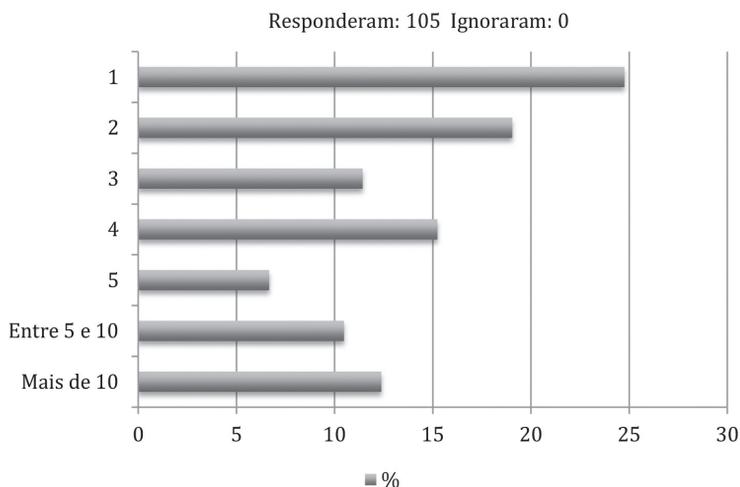
O recente surgimento de produtoras fora do eixo Rio-São Paulo condiz com o impulso ao audiovisual no Brasil a partir da segunda década dos anos 2000. Isso ocorreu em virtude da ampliação dos recursos para fomento à produção e seu aprofundamento pelos indutores regionais (MORAIS, 2016).

O florescimento da atividade profissional em estados como o Acre, por exemplo, é relevante, considerando as barreiras ao desenvolvimento do setor produtivo do audiovisual em regiões mais afastadas dos grandes centros do país, devido à dificuldade em encontrar qualificação profissional especializada e aos altos custos de aquisição de equipamentos e da estrutura técnica que a atividade exige.

## Equipes, parcerias e gestão

Em geral, as produtoras independentes possuem estruturas tanto profissional quanto societária enxutas. A maioria conta com dois sócios-proprietários (51,43%) e poucas têm a propriedade dividida entre cinco ou mais sócios (3,81%). Na equipe, é baixa a média de empresas com mais de dois profissionais fixos (Gráfico 6).

**Gráfico 6** – Número de colaboradores fixos, incluindo os sócios



Fonte: Elaborado pela autora.

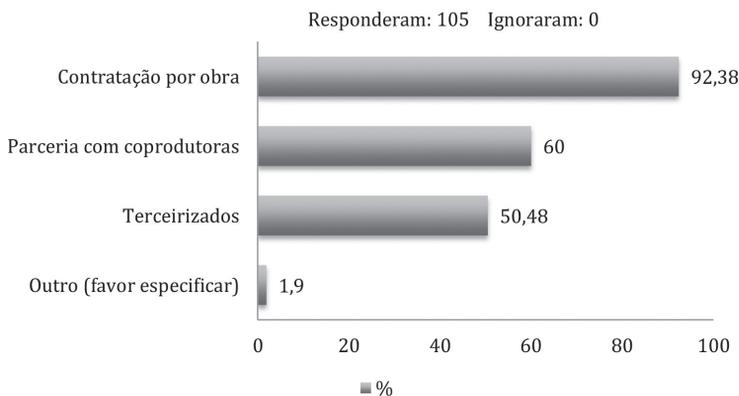
Ter equipes reduzidas é um dos traços mais característicos das produtoras independentes brasileiras contemporâneas. Por si só, isso confirma que o segmento é composto majoritariamente por empresas de pequeno porte. Esses resultados se juntam a achados de estudos anteriores (APRO, SEBRAE, 2016; IKEDA, 2015).

Das treze empresas com mais de dez funcionários fixos, oito apresentaram faturamento médio anual de mais de 3,6 milhões de

reais e apenas uma faturou até 360 mil reais por ano até 2017. Isso indica que, com exceções, somente as maiores empresas conseguem manter uma estrutura considerável de profissionais. Ainda assim, até elas precisam complementar seus quadros a cada obra desenvolvida.

Três recursos são empregados como estratégia comum para viabilizar o desenvolvimento dos projetos: (1) contratação por obra/projeto (92,38%), (2) parceria com outras produtoras (60%) e (3) terceirização de serviços (50,48%). Outras alternativas, como a contratação de estagiários ou o apoio de colaboradores sem qualquer espécie de vínculo, foram apontadas, embora com baixa incidência (1,9% das respostas) (Gráfico 7).

**Gráfico 7** – Composição das equipes de produção



Fonte: Elaborado pela autora.

Na categoria “contratação por obra/projeto”, que faz parte da realidade de mais de 90% das produtoras, está a figura do *freelancer*, um ponto central da atividade audiovisual independente no Brasil. A principal causa de número tão expressivo nesse quesito é a dificuldade das produtoras em manter um corpo de profissionais contratados com carteira assinada (CLT), pela falta de fluxo permanente de

produção e pelo porte do negócio, ou seja, faturamento da empresa e orçamentos dos projetos.

Somado a isso, dado o nível de especialização das funções da atividade audiovisual, sobretudo as criativas, quanto maior a experiência e o reconhecimento do profissional, maior o seu valor de mercado. Profissionais de criação com um nome consolidado conseguem atingir um nível de autonomia que lhes permite escolher os projetos que julgam mais interessantes. Sobretudo para produtoras dedicadas ao desenvolvimento de longa-metragem e séries ficcionais, este é um desafio real.

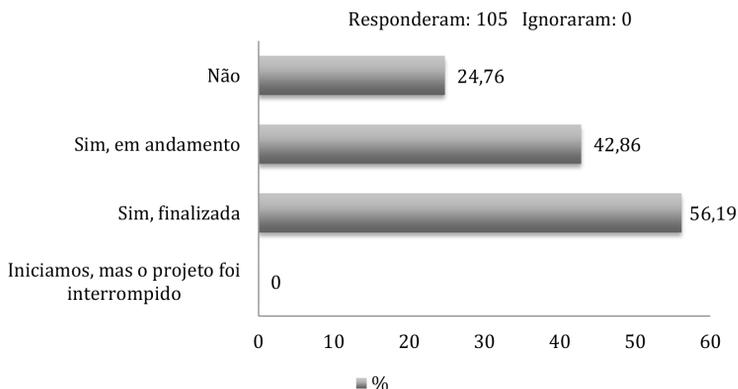
*Quando você entra em um nível de produção como o nosso, grande parte da equipe são pessoas caras, pessoas do cinema e essas pessoas não são funcionários de ninguém, são freelancer. (Sócio-diretor de produtora de pequeno porte, Recife, PE, 2017, informação verbal).*

Muitas produtoras de pequeno porte não conseguem contratar profissionais gabaritados para os projetos nem mesmo como *freelancer*. Seus orçamentos não comportam. É aí que entram as parcerias como uma alternativa sustentável. Limitação de recursos e pouca experiência costumam estar na base da estratégia de criação de redes e parcerias entre pequenas e novas empresas independentes.

Vale ressaltar que o investimento pelo FSA e mecanismos de fomento público em geral restringem as contratações à produção da obra a qual se destinam os recursos. As produtoras não podem contratar profissionais para as atividades ordinárias das empresas com recursos de fomento. Em termos fiscais, isso descaracterizaria a finalidade do investimento público.

Coprodução entre produtoras aparece na experiência de grande parte das empresas consultadas. Pelo menos 40% das produtoras contam com projeto de coprodução e mais de 50% já tiveram pelo menos uma obra concluída a partir desse arranjo (Gráfico 8).

**Gráfico 8 – Coprodução com outras produtoras**



Fonte: Elaborado pela autora.

A associação entre produtoras com competências complementares ou a parceria com os mesmos profissionais em diferentes projetos, tendo em vista um relacionamento já consolidado, são uma característica comum ao segmento independente nacional.

*Trabalho com projetos mais autorais. Escolho mais pelas pessoas do que pelos projetos. Um bom produto nas mãos de um mal profissional pode ficar ruim. Também tenho procurado trabalhar mais com jovens, de primeira obra. Eles vão ouvir mais, gostam de se envolver. A forma de se manter atualizado é ficar mais próximo do mundo.* (Diretora de produtora de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

O investimento em profissionais iniciantes, sem um nome consolidado no mercado, viabiliza a atuação das produtoras, embora neste caso elas esbarrem nos critérios da avaliação de currículo ao submeterem projetos ao FSA.

Funções técnicas na gestão das obras também representam uma lacuna. Assistência nas áreas de direito e de contabilidade são as

mais afetadas e os custos de contratação de pessoal dessas áreas com domínio nos trâmites do audiovisual costumam ser dispendiosos.

Produtoras de médio e, sobretudo, de grande porte conseguem investir com maior fôlego na contratação de profissionais para esses setores. Para as pequenas, à dificuldade em lidar com os custos relacionados ao criativo, soma-se a demanda pelo auxílio de um profissional com domínio dos processos envolvendo contratos, certidões e toda a documentação necessária ao desenvolvimento dos projetos, internamente, com as equipes, e externamente, com o circuito exibidor e com os órgãos de fomento.

A prestação de contas é uma das fases mais delicadas e muitas vezes só a experiência do produtor executivo não é suficiente para atender às demandas.

*Nós contratamos uma auditoria externa que faz nossa planilha e vai acompanhando o projeto desde o início.* (Produtora Executiva de empresa de médio porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).

*No financeiro eu sofro muito. Eu preciso pegar o profissional não formado, porque o profissional com expertise me cobra um valor que não posso pagar. Quando eu o formo ele adquire experiência e sai para ganhar mais. O profissional que eu contrato CLT também sai para ganhar o que eu gasto com ele só em nota. Eu também não consigo colocar um profissional 100% CLT em um projeto porque ele é caracterizado como uma despesa da empresa e o dinheiro público não pode pagar o meu custeio, pode pagar o dinheiro do filme. Então essa coisa de profissional de departamento pessoal é bem complicada, do ponto de vista da gestão da empresa.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Os coletivos se constituem também como parcerias importantes, pelo compartilhamento de estrutura física e operacional, experiências e ideias, ajudando a viabilizar a atuação de pequenas produtoras por todo o país. Para citar um exemplo entre as produtoras participantes, a *Anavilhana* (Minas Gerais), criada em 2005,

compõe com outros três grupos o *Espaço Teia*,<sup>39</sup> em Belo Horizonte. Além de compartilhar a estrutura física, articulam coletivamente atividades em pesquisa, formação e criação.

Alguns participantes se referiram a produtoras de produtores *versus* produtoras de diretores, como um claro exemplo de como as parcerias são viabilizadas. Enquanto as primeiras têm *expertise* na gestão dos projetos e buscam se associar a diretores para o desenvolvimento de conteúdos, as últimas têm grande relação com a criação e buscam apoio de profissionais com entendimento dos processos de gestão.

*Hoje nos intitulamos uma produtora de produtores, que é uma coisa rara. Existem muitas produtoras que são produtoras de diretores. Vários colegas e até parceiros nossos se juntam, fazem as produtoras deles, mas não pensam na produtora como uma empresa estruturada, é mais para viabilizar os projetos deles. Nós não. Na verdade temos muito pouca coisa autoral, a maioria absoluta dos nossos projetos é de terceiros. Criam-se as parcerias e nós viabilizamos os projetos para um diretor ou para outro produtor, normalmente para diretores. (Sócio-diretor de empresa de pequeno porte, Recife, PE, 2017, informação verbal).*

*Como produtora construo junto com o diretor. Penso estética, penso roteiro... Existe criatividade na produção. (Sócia-diretora de empresa de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).*

Ao mesmo tempo, são recorrentes os casos de produtoras cujos sócios-diretores acumulam funções criativas e de gestão. As motivações para isso incluem a dificuldade para encontrar profissionais especializados dentro do perfil que a empresa busca, a falta de capital para contratação ou o desejo de manter uma característica identitária nas obras, associando-as à imagem da empresa.

*Temos de fato participação em absolutamente tudo. Isso é desgastante, mas também por uma questão: falta mão de obra. Já testamos muita gente. Não conseguimos encontrar um diretor que entendesse a*

---

<sup>39</sup> Disponível em: [www.teia.art.br](http://www.teia.art.br). Acesso em 10 nov. 2019.

*essência do que queríamos. O que nos faz ir a campo é a ausência de encontrar possíveis diretores que entendessem o que a gente precisava ou que nos trouxessem boas soluções. O que estamos fazendo é treinar pessoas aqui de dentro para que elas possam nos ajudar cada vez mais em direção. De roteiro acho muito difícil, nosso mercado ainda é muito novo.* (Diretor de empresa de médio porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

A figura do diretor (e/ou roteirista) que aprende a ser produtor é um movimento cada vez mais forte na produção independente nacional. No cenário atual, essa redefinição decorre principalmente de uma necessidade de compreensão das lógicas dos mercados de audiovisual e dos mecanismos de fomento, mas também está diretamente relacionada ao perfil de alguns profissionais.

*Não tenho dúvida que eu sou autora. Sou autora, sou diretora, sou criadora. Mas até para eu exercer isso com a intensidade que eu quero, eu tenho que ser produtora também. Eu nunca consegui deixar de produzir não por uma contingência, mas por uma característica de personalidade. Meus primeiros filmes eu fiz parceria de coprodução nesse sentido. Com a ideia, com meu nome, que ajuda a financiar no sentido da pessoa que faz, que fez etc. [...] não trago dinheiro em grandes investimentos e bilheteria. Mas é só isso. Eu não quero produzir coisas de outras pessoas. Para mim essas coisas estão muito ligadas: os meios, o dinheiro que eu consigo levantar e o tipo de projeto.* (Sócia-diretora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Nos grandes centros produtores, Rio de Janeiro e São Paulo, a estruturação de empresas em torno de diretores que desenvolveram habilidades como produtores se apresenta em um nível mais avançado, o que é coerente com o tempo de trajetória do setor nessa região do país.

*Hoje existe mais esse equilíbrio de diretores que se adequaram e têm o pensamento de produtor. Acho que as maiores têm essa configuração, estão surgindo agora mais produtoras de produtores em São Paulo, mas ainda existe uma carga desse mercado antigo, dessa configuração*

*inicial, onde as produtoras eram dos diretores. Eles eram tudo: diretor, roteirista, produtor. E se adequaram. Eles têm o perfil correto de produtores. Sabem a hora que saem de cena e quem fica tocando é o produtor. Às vezes ele é o chamariz pra trazer o projeto e o produtor toca o resto. E algumas que vêm atuando de forma bacana, produtores que não têm diretores associados. Então em São Paulo há mais uma tendência de produtores.* (Produtora executiva de empresa de grande porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Em todas as formatações possíveis, a configuração atual de inter-relação com as instâncias de fomento público e com os circuitos de exibição e distribuição impõe às produtoras a necessidade de entender a produção independente não somente pelo seu viés artístico, mas enquanto um negócio que compartilha responsabilidades comuns a qualquer empresa, tendo em vista a rigidez das regras tributárias.

*É um desafio de quem gestiona [sic] uma empresa que tem as mesmas exigências de uma grande empresa do ponto de vista fiscal, administrativo, legal. Temos pouca “grana”, tem um monte de coisas que são inerentes a qualquer empresa, não tem perdão pra gente por ser menor. Você não pode deixar de ser rigoroso no uso do dinheiro público de forma alguma e com toda a documentação que isso requer. E ao mesmo tempo temos que criar projetos para seguir.* (Sócia-diretora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

*Estamos nesse processo de formação de produtores com capacidade física, com fôlego para poder oferecer produto para o mercado. Porque você entra num patamar de exigências muito alto, não só criativas, mas financeiras também, gestão administrativa. Estamos tendo noção de que falta o know-how administrativo-financeiro para entender as regras do mercado, como se negocia, como se faz contrato, como é a relação das entregas e a relação com esses players. Estamos nessa formação.* (Produtora-executiva de empresa de grande porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

O alto nível exigido das produtoras quanto à compreensão dos processos de gestão, somado a critérios de seleção dos projetos

que valorizam experiência e currículo, pode comprometer a participação de empresas pouco estruturadas ou com perfil mais autoral. Em alguns casos, isso leva à associação com produtoras de maior estrutura e/ou experiência como alternativa para se tornarem competitivas no acesso aos investimentos públicos.

*Eu me considero cada vez menos empresária e mais realizadora. Não sei se o mercado terá lugar para empresas pequenas com projetos mais pessoais como a minha, por isso tenho buscado parcerias com produtoras maiores. (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).*

*Hoje, as empresas muito pequenas estão sendo obrigadas a crescer e se associar, sob risco de não participarem. (Sócio-fundador de micro-empresa, Porto Alegre, RS, 2017, informação verbal).*

Embora favoreça a atuação das pequenas produtoras, a prática das parcerias pode assumir outros contornos quando motivada mais por uma estratégia de acesso ao capital para produção do que por um projeto de desenvolvimento coletivo. Nesse caso, produtoras com maior espaço no circuito tendem a obter maiores vantagens. Isso se dá à medida que elas conseguem ampliar seu poder de competição, desafiando constrangimentos (legais, regulatórios, culturais e financeiros) e compartilhando os riscos com empresas menores.

No relacionamento entre produção independente e FSA, essa questão requer especial atenção quando se trata dos arranjos regionais e das cotas regionais, ações implementadas pela política de fomento para desconcentrar a produção do eixo Rio-São Paulo. Como regra, são elegíveis às cotas regionais e aos editais regionais empresas sediadas há pelo menos dois anos na região a que se refere a chamada pública.

Como o FSA permite parcerias entre empresas de regiões distintas, é possível que produtoras mais estruturadas, a maioria localizada no Rio de Janeiro ou em São Paulo, associem-se a empresas menores com perfil elegível às cotas. Essas alianças podem favorecer a profissionalização de produtoras menos experientes ou com menor

penetração no mercado, pelo compartilhamento de expertise criativa, estrutura técnica, experiência administrativa e de aprendizagem dos processos.

No entanto, tais associações podem também representar uma estratégia de expansão das empresas maiores, beneficiando-se, na condição de coprodutora, de um mecanismo (cota regional) ao qual elas não poderiam concorrer. Se os grandes conglomerados de mídia se utilizam comumente dessa estratégia para expandir seu poder de mercado, o segmento independente não está isento de operar dentro desta dinâmica.

Nesses casos, há o risco de empresas com sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo aproveitarem a vulnerabilidade comercial de empresas de outras regiões e estabelecerem acordos de coprodução. Na prática, acessam parte dos recursos e controlam as decisões sobre os projetos, driblando a regra de direitos patrimoniais nas mãos da produtora proponente elegível à cota regional.

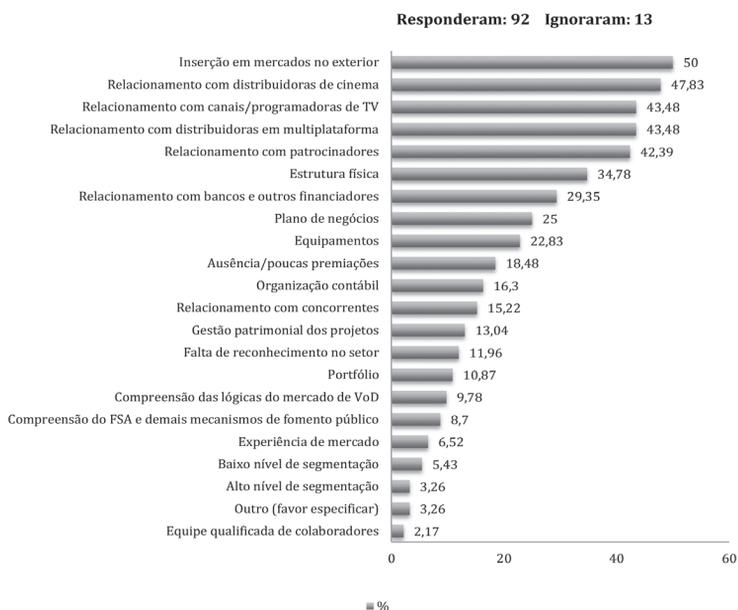
Há relatos, por exemplo, da prática do “aluguel de CNPJ” ou seja, uma empresa apta a usufruir de cota regional se inscreve no Prodav como proponente em parceria com produtora do eixo mas, na prática, esta última assume o controle sobre o projeto. Casos como este ilustram a necessidade de permanente revisão das regras à medida que as relações do mercado vão se adaptando e superando os condicionantes impostos pelo Estado.

Portanto, as ações da política de fomento efetivadas na segunda década dos anos 2000 podem não ser suficientes para garantir a autonomia das pequenas produtoras que buscam condições de sustentabilidade e espaços para escoamento de suas obras. Esse é um risco em meio às regras que estimulam o desenvolvimento do setor independente e a entrada de pequenas produtoras de diferentes regiões do país no circuito produtivo.

## RELACIONAMENTO COM CANAIS DE TELEVISÃO

A dificuldade em estabelecer um nível de relacionamento com o circuito exibidor que viabilize a comercialização dos projetos foi uma das principais fragilidades apontadas pelas 119 produtoras que participaram da pesquisa. Circuito exibidor nesse caso inclui *players* no Brasil e no exterior, nas diferentes janelas de exibição (cinema, televisão etc.), como mostra o Gráfico 9.

**Gráfico 9 – Pontos fracos das produtoras**



Fonte: Elaborado pela autora.

O fato de 50% dos respondentes não conseguirem se inserir em mercados no exterior pode ser atribuído ao perfil representativo das produtoras independentes nacionais: pequeno porte,

dificuldades na gestão e baixo fluxo produtivo. Essas características inibem o acesso ao circuito internacional, pela ausência dos recursos capazes de superar constrangimentos de diferentes ordens em escala transnacional.

Incluem-se desde condicionantes de ordem regulatória (adequação dos projetos a regras contratuais a partir do que estabelece a legislação dos países envolvidos na transação) até os constrangimentos econômicos que orientam a atuação das empresas transnacionais de mídia. Produtoras com certa penetração nos circuitos comerciais e capacidade produtiva tendem a obter maiores chances nesse tipo de operação. As produtoras brasileiras que conseguem comercializar seus projetos no circuito internacional estão concentradas no estado de São Paulo.

A tentativa de estabelecer relacionamento com o circuito internacional envolve, na maioria dos casos, produtoras de médio e grande porte. Elas ocupam espaços originalmente restritos a grandes empresas nacionais de TV e passam a competir com produtoras que operam em larga escala.

*Nós somos top no Brasil. Há três produtoras grandes no Brasil, mas aí eu vou brigar com 300 superpoderosas do mundo. Fazemos HBO, mas até chegarmos no nível de produtoras que fazem com o orçamento de Game of Thrones... pode ser, mas vai demorar. É um gap muito grande. Você tem as pequenas e as grandes aqui no Brasil, a gente passa a ser um pouco essa relação no mercado internacional, passamos a ser pequenos nesse mercado. Para nós que já temos essa entrada é complicado. Temos relacionamento e é um grande investimento. Para as pequenas vai ser muito mais difícil.* (Produtora-executiva de empresa de grande porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Embora os constrangimentos à atuação das produtoras em escala transnacional costumem ser econômicos e tecnológicos, eles podem ser de outra ordem. A língua, por exemplo, pode representar uma barreira cultural.

*Se nós falássemos inglês, ou até espanhol, nossos produtos viajariam com muito mais facilidade. Vende? Vende bem internacionalmente, mas o esforço é maior e o valor de episódio, inclusive, é menor por ser falado em português. Você pega uma animação, coloca um bonequinho e ele fala a língua que você quiser. Colocar dublagem numa ficção, é mais complicado, e não é todo país que se interessa em legenda. Então há essas questões que precisamos entender.* (Presidente de empresa de médio porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Enquanto as produtoras maiores disputam espaço no mercado internacional, grande parte das menores ainda não consegue alcançar este patamar e tenta superar a barreira do acesso aos grandes canais de TV em operação no país. O porte da produtora e, associado a isso, seu portfólio interferem no primeiro acesso.

*Temos que nos dobrar e trabalhar arduamente para termos produtos com o mesmo nível de excelência que empresas grandes e mais experientes têm.* (Presidente de empresa de pequeno porte, Brasília, DF, 2017, informação verbal).

*Precisamos de conteúdos de qualidade que dialoguem com nossa realidade e identificação cultural.* (Presidente de microempresa, Belém, PA, 2017, informação verbal).

*Você tem uma concentração de 15 a 20 produtoras que têm um certo acesso e aquelas produtoras pequenas, que às vezes vão pegar só aquele projetinho menor, que conseguem vender para um canal, que é também o efeito risco. Nessa questão do amenizar o risco, eles vão atrás da segurança, e eles vão querer saber quem é você, qual o seu currículo, o que você já fez. Isso é fato. Então há uma pedra grande ainda a ser transposta pelas produtoras menores.* (Produtora-executiva de empresa de grande porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Entre produtoras de médio e grande porte sediadas no eixo, parece haver, em geral, um reconhecimento da sua condição de vantagem competitiva no relacionamento com os canais de TV. A isso se soma o seu posicionamento no mercado, ou seja, produtoras com

visibilidade e um nome reconhecido, tanto da empresa quanto dos profissionais envolvidos nos projetos, têm maiores condições de estabelecer acordos comerciais com os canais.

*Conhecemos todas as TVs, temos acesso a todas, fazemos visitas periódicas de apresentação e de que tipo de conteúdo eles estão demandando para um próximo período, pensando sempre um ano e meio à frente. Com isso nós temos a liberdade de apresentar ideias originais que acreditamos que possam ser interessantes para o canal [...]. Eu vou tomar café com o cara da Sony de 15 em 15 dias, por exemplo. Uma produtora que está no Nordeste não consegue fazer isso e esse tipo de relação vai ter que acontecer lá também. É preciso um investimento de relacionamento para existir confiança entre as empresas, para que os canais tenham a coragem de apostar em um produto fora do eixo. (Produtora-executiva de empresa de grande porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

*Nós tentamos estabelecer contato com várias das grandes ou até das médias e pequenas TVs pagas, mas eu ainda classifico como algo muito fechado, muito restrito ao eixo. Eu diria mais, eu vejo produtoras pequenas de São Paulo e Rio com dificuldades, é muito restrito ao famoso lobby, a quem é parceiro. Você vai a uma palestra no Rio Content, o cara fala “estou há 6 anos tentando” e o cara já foi daquele canal, a produtora dele está no mesmo prédio do canal e ele não consegue. Se esse cara não está conseguindo viabilizar, pra mim que estou no Nordeste é muito mais complicado. Essa é a primeira barreira que precisamos quebrar. Por um lado eu entendo que não é só preconceito, eu acho que ainda temos uma lacuna não de qualidade- as coisas do Nordeste têm tido qualidade a despeito de toda a nossa dificuldade- mas uma lacuna de processo, de trabalho. Acho que ainda estamos patinando em algumas coisas e um mercado do tamanho de São Paulo já está em um nível de produção, um nível profissional muito mais avançado. Por outro lado acho que é preconceito mesmo, a gente acaba não conseguindo chegar nesse patamar porque não tem demanda. Se tivéssemos a mesma demanda, estaríamos em outro ponto. (Sócio-diretor de empresa de pequeno porte, Recife, PE, 2017, informação verbal).*

Pequenas produtoras sediadas no eixo Rio-São Paulo enfrentam uma particularidade: estão geograficamente próximas aos grandes *players*, mas concorrem mais diretamente com as grandes empresas. Em termos de fomento, não são beneficiadas pelas cotas instituídas pelo FSA para os outros estados do país.

*Há bastante dificuldade em se inserir no mercado de TV no Brasil sendo uma pequena produtora, não por conta do FSA, mas por conta das TVs, que buscam trabalhar somente com produtoras grandes e de credibilidade. (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

*O Prodav com o Curta!, CineBrasilTV, um pouco o Canal Brasil, os superbrasileiros, abriu mercado para as produtoras médias, mas uma boa parte das menores ainda não consegue. Nós conseguimos porque um dos sócios da empresa tem um baita currículo, então quando houve essa mudança na lei foi fácil pra gente entrar via Prodav. Mas tenho amigos que não conseguem muito. Conseguem licenciar filme pelo Prodecine, mas pouco também. Se você falar em outros canais tipo GNT, são as produtoras já bem grandes que conseguem entrar. (Produtora-executiva de empresa de médio porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).*

Relacionamento com patrocinadores também aparece com destaque entre os principais pontos fracos apontados pelas produtoras (Gráfico 9). Neste quesito, a questão regional novamente se apresenta como uma variável. Produtoras fora do eixo Rio-São Paulo apontam maiores dificuldades de captação, uma vez que os grandes patrocinadores também se encontram nesta região.

*Temos capacidade de produção, uma carteira de projetos, premiações em grandes festivais e um nível de captação junto ao Ministério da Cultura. Mas existe uma dificuldade de captação por estarmos fora do eixo. Ainda dependemos muito de editais e concursos. (Sócio-diretor de empresa de pequeno porte, Recife, PE, 2017, informação verbal).*

A tentativa de aproximação entre produção e distribuição é um dos eixos que orienta as ações de fomento geridas pela Ancine. A televisão ganha destaque como um espaço privilegiado de escoamento dessa produção, sobretudo em virtude da cota de tela na TV paga, somada às linhas Prodav do FSA.

Com a emergência de novos espaços para circulação de conteúdos, como o VoD, à exceção dos maiores *blockbusters*, o cinema já não é a janela mais rentável, constituindo-se muito mais como uma vitrine importante para as obras (NUDELIMAN; PFEIFFER, 2010).

Dada a diversidade de meios e a fluidez com que os conteúdos transitam entre as diferentes mídias, o cenário contemporâneo impõe às produtoras a necessidade de entendimento das lógicas que orientam tanto os mercados quanto os circuitos não comerciais de exibição. Esse é um requisito para negociar a difusão dos conteúdos independentes, aceitando as práticas em curso, questionando-as ou propondo modelos alternativos. No caso da televisão, o relacionamento entre produtoras e canais passa pela compreensão das práticas de licenciamento e coprodução, através das quais os conteúdos são comercializados junto a estas janelas.

## **Licenciamento e coprodução**

Com base em análise de Hardy (2014) sobre alianças nos mercados de mídia, licenciamento e coprodução são as principais estratégias de aquisição de conteúdo independente utilizadas pelos mercados de mídia sem que isso caracterize expansão de propriedade. Os procedimentos adotados e as formas de relacionamento são diferentes nas duas modalidades.

Na TV paga nacional, a pressão imposta aos canais pela cota de tela introduzida pela Lei n.º 12.485/2011 torna mais viável a abertura às produtoras. Um resultado imediato foi o aumento na demanda

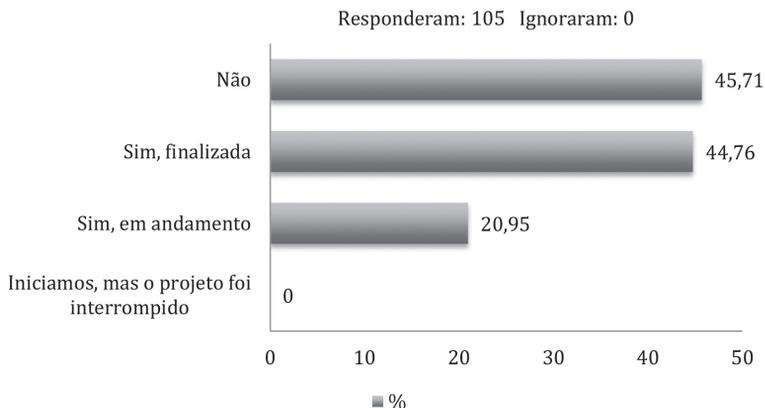
por licenciamento de obras independentes já comercializadas em outras janelas, ou seja, produzidas sem qualquer interferência dos canais.

*A Lei da TV Paga deu conta de promover uma revolução na produção nacional. Primeiro porque surgiu uma demanda. Ninguém nunca me procurava para licenciar meus filmes, de repente todo mundo começa a me procurar. Começamos a ver dinheiro de licenciamento, que antes era uma experiência aqui outra lá. (Sócia-diretora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

Licenciamentos são caracterizados pelo pagamento para exploração comercial (a exibição) da obra. São empregados ainda para fins de exploração comercial de subprodutos decorrentes do conteúdo original, ou seja, licenciamento da marca. A produção infantil é um segmento no qual esse tipo de transação tem se expandido.

Quanto às coproduções, os dados referentes a parcerias entre produtoras independentes brasileiras e canais de TV mostram um cenário ambíguo. São médias similares entre experiências já efetivadas (44,76%) e produtoras que nunca produziram com canal, independentemente da natureza deste (45,71%). Outros 20,95% das empresas consultadas estavam com coprodução em andamento quando participaram da pesquisa (Gráfico 10).

**Gráfico 10** – Coprodução entre produtoras e canais de TV



Fonte: Elaborado pela autora.

As empresas com coprodução finalizada se concentram no estado de São Paulo (18). Os demais estados são: Bahia (2), Minas Gerais (3), Pará (03), Paraíba (1), Pernambuco (2), Roraima (4), Rio de Janeiro (8), Rio Grande do Sul (4), Santa Catarina (1), além do Distrito Federal (1).

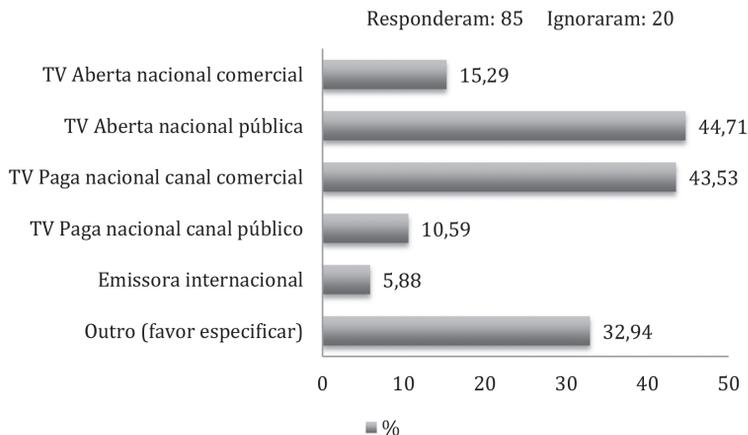
Entre as empresas que nunca haviam coproduzido com canal de TV, a maior concentração está em estados fora do eixo, incluindo alguns sem tradição na produção audiovisual. São eles: Acre (1), Amazonas (1), Bahia (4), Ceará (3), Espírito Santo (1), Goiás (1), Minas Gerais (3), Mato Grosso (2), Tocantins (1), Pará (3), Pernambuco (2), Paraíba (1), Paraná (2), Rio Grande do Sul (6), Santa Catarina (1) e o Distrito Federal (4). Nove empresas de São Paulo e três do Rio de Janeiro não tinham experiência em coprodução com televisão, mais da metade delas com faturamento até 360 mil reais por ano, ou seja, são microempresas.

Esses números confirmam que produtoras situadas no eixo Rio-São Paulo são as que mais estabelecem relacionamento com

o circuito televisivo. Além disso, algumas produtoras contam com apenas um projeto de coprodução, o que, por si só, não indica relacionamento permanente com os canais. Pelo contrário, muitas empresas trabalham com projetos isolados, sem um ritmo de produção que lhes permita ter maiores chances de estabelecer relacionamento com o circuito exibidor.

Todas as produtoras consultadas foram contempladas em linhas Prodav do FSA, mas as linhas de desenvolvimento (Prodav 03 a 05) não exigem acordo de pré-licenciamento com canal de televisão por não se destinarem à entrega de um produto audiovisual final. Logo, a incidência de produtoras que nunca coproduziram com canal de televisão indica que elas foram contempladas nas chamadas de desenvolvimento do FSA/Prodav (Gráfico 10).

Nas linhas de produção, após aprovado, o projeto se desenvolve como uma coprodução, cujas regras se baseiam na divisão dos direitos patrimoniais entre produtora e canal de TV. Para os canais, trata-se de uma parceria altamente vantajosa, pois os custos de produção são baixíssimos, já que os projetos selecionados poderão ser desenvolvidos com recursos do FSA. Somado a isso, os riscos serão compartilhados com a produtora. O Gráfico 11 apresenta o número de pré-licenciamentos por tipo de canal, com as produtoras pesquisadas.

**Gráfico 11** – Pré-licenciamento por tipo de canal (FSA/Prodav)

Fonte: Elaborado pela autora.

Canais comerciais na TV paga e canais do campo público na TV aberta, juntos, são os segmentos com maior concentração de pré-licenciamentos, o que pode ser explicado pelas ações da política de fomento consolidadas em 2013. A cota de tela na TV paga estimula os canais de espaço qualificado a buscar parcerias com produtoras para inscrição de projetos nas linhas de produção do FSA/Prodav. O pré-licenciamento é a formalização da parceria.

O número expressivo de projetos no campo público também é reflexo dos investimentos do FSA. O fundo conta com linhas específicas para TV pública, com um edital para cada região do país (Prodav 08 a 12). Na TV aberta comercial, a programação em rede, estrutura e equipes de produção próprias e baixo histórico de abertura à produção independente ajudam a explicar o baixo número de acordos de pré-licenciamento.

Ainda assim, os canais começam a abrir espaço para a produção independente, aproveitando uma oportunidade da política

gerida pela Ancine. Produtoras de maior porte e penetração no mercado têm obtido êxito nos acordos com a TV aberta, o que tem a ver com fatores como o menor risco que os canais atribuem a transações com estas empresas.

O alto índice apontado pela opção “Outros” (Gráfico 11) deve ser relativizado. Embora inclua algumas opções como “TV regional pública” ou “TV aberta local”, a grande maioria é de informações como “ainda não licenciamos”, “estamos em fase de negociação” ou “ainda não concluímos os projetos”.

Por outro lado, VoD aparece entre as opções, confirmando a centralidade do conteúdo em detrimento do meio de exibição que caracteriza as atividades da produção independente contemporânea. Aos poucos, as regras de fomento começam a incorporar esse mercado como uma janela viável para a comercialização dos conteúdos independentes desenvolvidos com investimento público.

## **Direitos patrimoniais e autonomia frente aos canais**

Os acordos entre produtoras e canais são estabelecidos com base na gestão dos direitos patrimoniais sobre a obra. No FSA, o que caracteriza as coproduções é a divisão desses direitos, ou seja, quem detém os direitos de exploração sobre aquele produto e os produtos decorrentes dele (produtos derivados e licenciamento de marcas).

Juridicamente, maior proporção de direitos patrimoniais implica maior poder decisório sobre a obra, em questões tanto administrativas quanto artísticas. Esse é o ponto central no debate sobre o caráter independente dos conteúdos audiovisuais no contexto da política de fomento no Brasil e no relacionamento com os canais de televisão.

Entre as produtoras entrevistadas não há consenso quando perguntadas “Como você avalia o grau de interferência do(s) canal(is)/programadora(s) sobre o desenvolvimento dos projetos

pré-licenciados junto a sua produtora?” Trechos de relatos dos participantes ajudam a compreender as perspectivas defendidas:

*Os canais preferem estar desde o início do desenvolvimento e se chegarem depois fatalmente pedirão alterações. Apenas um dos meus produtos teve aceitação total sem modificações, mas o primeiro contrato que me enviaram era terrível e exigiu uma negociação cuidadosa para não entregarmos o produto de bandeja. Por fim deu tudo certo. (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).*

*Na região Norte, mais especificamente no Amazonas, ainda muito incipiente. Não possuem conhecimento sobre o FSA. (Sócia-fundadora de microempresa, Manaus, AM, 2017, informação verbal).*

*Depende da linha editorial do canal e do modelo de gestão de cada um deles. Até então não houve interferência, mas sabemos que é natural haver essa colaboração na etapa de desenvolvimento. (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).*

*Sempre a produtora foi respeitada quanto às decisões relativas à linha editorial do projeto. Tivemos apoio total até mesmo quando houve necessidade de modificar alguns episódios. (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Curitiba, PR, 2017, informação verbal).*

*Em termos de decisão criativa não sofremos interferência dos canais. É claro que submetemos o corte, eles fazem sugestões, pedem para tirar ou inserir alguma coisa, mas não há ingerência no dia a dia. (Produtora executiva de empresa de médio porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).*

A dependência dos recursos públicos e a ausência de um fluxo produtivo que garanta sustentabilidade às empresas se evidenciam por meio de fatores associados a limitações no exercício da gestão patrimonial sobre as obras. Não raramente, as produtoras têm dificuldade em defender suas decisões quando não há consenso com o

canal parceiro. Entre as empresas menores, esta é uma questão mais presente.

*Produtoras como a nossa não estão preparadas para ter maior poder de barganha e de defesa dos direitos enquanto detentor patrimonial de obras originais, a dificuldade em distribuir nos torna “desesperados” por fechar contratos e garantir a exibição, o que nos prejudica. Precisamos de maior espaço e viabilidade de contratos mais eficientes e rentáveis para conseguirmos nos manter ativos e competitivos no mercado.* (Sócia-fundadora de microempresa, Porto Alegre, RS, 2017, informação verbal).

*Acho que a autonomia depende dos acordos estabelecidos. Em algum momento, produtoras podem abrir mão de total autonomia para viabilizar os recursos.* (Sócio-fundador de microempresa, Belo Horizonte, MG, 2017, informação verbal).

*Por melhor que o mercado esteja, os canais e programadoras mandam muito. Poucos produtores têm coragem de discutir os contratos draconianos enviados pelos canais e por vezes insistir em determinados pontos pode significar o fim da negociação. Tem que ter muito tato e flexibilidade para não se submeter a determinadas exigências.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).

Alguns produtores chamam a atenção não para o porte da empresa ou para o peso de alguns nomes da equipe como um definidor das negociações com os canais, mas para a compreensão sobre o que se pretende com a obra, ou seja, o domínio dos processos. Essa perspectiva foi apontada como um aspecto capaz de viabilizar a independência dos projetos desenvolvidos no âmbito do FSA:

*Eu tenho nome e tenho conhecimento. Eu sei o que é equity, o que é produção independente. Eu estou agora fazendo uma coprodução com a Globo e tive uma discussão criativa lá em um determinado momento. Como eu tenho uma maturidade e o discurso, chegou uma hora eu falei: vocês têm que se acostumar com a produção independente. Vocês estão usando dinheiro público pra produzir comigo algo que*

*vai para sua televisão, mas eu sou produtora independente, isso aqui quem vai decidir sou eu, a palavra final é minha. Eu estou entendendo seu argumento criativo, mas eu não concordo. E pronto, acabou. Não precisa falar mais que uma frase, porque isso está estabelecido por lei, então isso nos dá uma segurança muito grande, para negociar, inclusive. Essa conversa é do jeito que eu estou te falando, não tem conflito nenhum, porque eu sei o meu lugar e eles sabem o deles. O fato de eu dizer “produção independente é assim” não é tanto pelo meu nome, é mais pela minha experiência em saber o que é e me expor claramente sem me sentir aviltada. (Sócia-diretora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

*Já fomos pequenos também, acho que não é questão de ser pequeno, é questão de saber o que você quer. A gente gosta de sair da zona de conforto. Quando a gente acredita no produto, passa a conhecer o produto, o conteúdo e o contexto do produto de uma maneira que o canal percebe que você tem conhecimento do que está falando. Quando você tem conhecimento real, desejo real e uma transparência forte, de que vai fazer o melhor, de que vai dar certo, que você vai dar o seu máximo para aquilo sair bom, o outro lado se sente mais confortável, mais seguro. (Diretor de empresa de médio porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

Esses relatos trazem à tona o conflito da compreensão do que é ser uma produtora independente no relacionamento direto com empresas de mídia, considerando características comuns aos agentes operando nesse setor, mas também as complexidades de cada mercado e estrutura organizacional em particular.

No caso da televisão, há de se levar em conta as características do meio, orientado pela audiência, pelos anunciantes (na TV aberta) e pelas negociações com as operadoras que controlam os pacotes de assinatura (na TV paga). Há ainda os limites que definem o que pode ou não ser acolhido como conteúdo, no caso das emissoras do campo público.

A capacidade das produtoras de negociar com os canais, defender suas escolhas, passa necessariamente pela profissionalização

do setor. Isso inclui tanto o investimento em formação nas funções criativas quanto a habilidade de exercer a gestão das produtoras, ou seja, enxergá-las enquanto empresas. Compreender contratos, regras, direitos, deveres e os limites dentro dos quais os canais podem influenciar as escolhas sobre a obra são aspectos que integram essa formação.





**SERTÃO DE DENTRO**

---

**Sertão de dentro** (Série documental)

Truque Produtora

Salvador, BA

Selecionado no Prodav 09 em 2015

Exibido na TV Brasil em 2017

---

## **RELACIONAMENTO COM A ANCINE E PARTICIPAÇÃO NO PRODAV**

A corrida por organização da produção independente no Brasil, impulsionada pela política de fomento ao audiovisual gerida pela Ancine a partir do início dos anos 2000, não é um processo linear, tampouco isento de conflitos, tanto internamente na categoria quanto no seu relacionamento com o circuito exibidor e com as instâncias de fomento. Os resultados expostos neste livro ajudam a compreender como as ações da política repercutem no segmento de produção independente, onde estão os principais entraves, e quais posicionamentos são enfatizados pelas empresas produtoras.

Um componente central a ser observado é como as produtoras independentes, em geral com pouca experiência na gestão do audiovisual, lidam com as regras estabelecidas pela agência – pautadas na lógica industrial – e com a burocracia inerente às instituições públicas, pouco adequada às especificidades do setor.

Associado a isso, deve-se atentar ao modo como as demandas culturais e regionais democratizantes são articuladas a pautas econômicas dentro do desenho da política audiovisual. Por fim, é preciso compreender como as produtoras respondem a essas questões e como se organizam coletivamente.

As regras e condicionantes estabelecidos pela política audiovisual constituem um processo dinâmico que envolve a interação com agentes de diversas naturezas e contextos de produção, disseminação e consumo de conteúdos em permanente estágio de reconfiguração (FERREIRA; JAMBEIRO, 2014). Desse modo, elas também sofrem modificações. O poder de pressão dos agentes e as regras em vigor na política setorial reverberam no acolhimento ou não de pautas como parte do projeto político executado pelos diferentes governos.

Além disso, em função de sua estrutura burocrática, em geral, a dinâmica da política não acompanha a velocidade das transformações tecnológicas, econômicas e culturais que constituem os fluxos através dos quais os conteúdos são produzidos, comercializados e disseminados. À medida que os agentes se movimentam e apresentam suas demandas a Ancine aprende a operar as ações da política audiovisual.

## RELACIONAMENTO COM A ANCINE

*Essa é a vantagem de ter uma agência reguladora com um pensamento democrático, e isso é político, de valorizar a produção independente, porque só a produção independente é que garante aquilo que a minha geração estava buscando desde os anos 80, que é ter voz, exprimir os sotaques, poder falar de diversidade regional, cultural, de gênero, de raça, de tudo. Esse é um projeto absolutamente político. Um projeto que não esteja ocupado nisto não vai defender a produção independente do jeito que a Ancine nos defende. Ataca também em outros lados... cota de tela é uma selvageria, mas a definição de produção independente é fundamental para nós. Ela é isso, ela faz com que eu tenha esse tipo de voz e os meus 51%. (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

Associada ao conceito de produção audiovisual independente normatizado no Brasil em 2001, isto é, não possuir vínculos diretos ou indiretos com empresas dos setores de exibição e distribuição em radiodifusão e telecomunicações, a regra definidora do caráter independente como um requisito para acesso aos recursos do FSA se apoia no controle dos direitos patrimoniais (mínimo de 51%) nas mãos das produtoras. Essa é uma conquista importante para a categoria e representa um marco em relação aos mecanismos de incentivos fiscais que antecederam o fundo.

Na linha Prodav 01, dedicada à produção de conteúdos para televisão, a divisão dos direitos se dá quando da assinatura do contrato de pré-licenciamento entre produtora e canal/programadora. Os canais participam como coprodutores com no máximo 49% dos direitos sobre as obras.

Nesse ponto entra a Ancine, como agência reguladora da atividade audiovisual no país e, sobretudo, como gestora da política de fomento. Entra também a constituição da própria política, com suas regras e condicionantes criados para direcionar a aplicação dos recursos públicos ao desenvolvimento de conteúdos, bem como para estabelecer os parâmetros das negociações entre produtoras e empresas distribuidoras e exibidoras.

Uma constatação inicial a partir dos resultados da pesquisa retratada neste livro é a distinção entre o modo como os produtores entendem a inserção dos conteúdos independentes nos mercados de televisão *versus* a participação das pequenas produtoras como detentoras dos direitos patrimoniais sobre esses conteúdos.

As expectativas quanto aos efeitos da cota de programação (cota de tela) da Lei n.º 12.485, apontadas em alguns estudos (COSTA, M., 2015; LOPES, D., 2015), foram confirmadas na avaliação dos entrevistados. O mecanismo garante a inserção dos conteúdos independentes na TV paga, enquanto o FSA/Prodiv estimula a

expansão dessas obras para a TV aberta e, em certa medida, para os mercados de conteúdo audiovisual como um todo, incluindo o VoD.

A avaliação dos produtores vai além da expansão das janelas de exibição para os conteúdos. Aspectos como profissionalização e diversificação, criação de público e aumento da capacidade produtiva foram apontados como desdobramentos.

*Tem fomentado com bons produtos, diversidade e geração de empregos. (Presidente de microempresa, Fortaleza, CE, 2017, informação verbal).*

*Estes mecanismos contribuíram muito para a ampliação e diversificação do setor, tanto em produtos quanto de agentes. Também estão contribuindo para a formação de público. (Produtora de empresa de pequeno porte, São Carlos, SP, 2017, informação verbal).*

*Apesar do receio em relação a reserva de mercado, a qualidade das produções tem aumentado exponencialmente, fruto do interesse dos produtores em fazer circular seus produtos em outros mercados. (Sócio-fundador de microempresa, Brasília, DF, 2017, informação verbal).*

*Altamente positivo. Tem incentivado produtores a propor novos projetos e criado uma cultura nos principais players de contar com a produção nacional na grade de programação. (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Curitiba, PR, 2017, informação verbal).*

*Avalio positivamente, pois é uma forma de concorrer com o material internacional e ampliar o mercado desse setor. (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Campina Grande, PB, 2017, informação verbal).*

Já as críticas enfatizam a vantagem competitiva para empresas de médio e grande porte do eixo Rio-São Paulo, as características das regras de licenciamento e o excesso de reprises na programação dos canais. Em algumas falas prevalece um tom pouco otimista.

*Fictício, só beneficia as grandes produtoras consolidadas e com estrutura, que sempre ganham as melhores linhas.* (Presidente de microempresa, Florianópolis, SC, 2017, informação verbal).

*Conteúdos em geral de baixa qualidade mais focados em entretenimento do que em qualidade informativa.* (Diretora de empresa de pequeno porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).

*A proposta da lei é necessária, mas falta aperfeiçoar, impedir que os canais possam repetir incessantemente os produtos licenciados, reduzir o tempo dos contratos, impedir a exclusividade, criar maior incentivo às produções fora do eixo Rio-São Paulo para que também consigam licenciar nos diversos canais do país.* (Sócio-fundador de microempresa, Porto Alegre, RS, 2017, informação verbal).

As reprises na TV paga são contabilizadas para fins de cumprimento da cota de programação pelos canais de espaço qualificado (CEQ). A alteração desse mecanismo é uma reivindicação na pauta do setor de produção independente.

Pelas normas do FSA, os contratos de pré-licenciamento concedem ao canal licenciante direitos de exibição pelo período de até dois anos de exclusividade, para canais comerciais, e de um ano para emissoras do campo público. Em canais públicos de televisão, o licenciamento é não oneroso, ou seja, sem remuneração para as produtoras.

Essas regras beneficiam os canais comerciais de TV em dois sentidos. Primeiro pelos baixos investimentos em produção, uma vez que os custos de criação das obras são arcados pelo fundo e os valores pagos no pré-licenciamento costumam ser baixos, não chegando a constituir capital de giro para as produtoras. Segundo porque a contabilização das reprises na cota de tela privilegia o circuito exibidor, controlado por grandes grupos econômicos de mídia, o que mostra seu poder de barganha e influência sobre as decisões na arena política.

Além disso, empresas de mídia precisam de conteúdos inovadores como uma condição para a manutenção e ampliação de espaço de mercado. Ao mesmo tempo que atende a reivindicações do segmento das produtoras, a política de fomento beneficia os canais, pelo potencial dos produtos independentes que irão alimentar suas programações, com perspectiva de ganhos de “segunda janela”. Na condição de coprodutores, os canais mantêm participação sobre as receitas quando as obras são comercializadas para exibição em outros meios.

Ao avaliarem não a inserção de conteúdos independentes na TV, mas as produtoras de pequeno porte como responsáveis por esses conteúdos, outras questões aparecem nos depoimentos. Prevalece o entendimento de que o FSA e a Lei n.º 12.485 criaram condições para que empresas com esse perfil negociassem seus projetos junto aos players, mas este também não é um ponto consensual.

*Nós, como uma pequena empresa, tivemos a oportunidade de mostrar nosso trabalho com ajuda das ações do FSA e assim fechar contratos para outras produções com os canais de TV diretamente. (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Londrina, PR, 2017, informação verbal).*

*A lei mudou o perfil do mercado e abriu portas para empresas de pequeno e médio porte desenvolverem produtos competitivos e relevantes para o mercado audiovisual nacional. (Diretor de microempresa, Itajaí, SC, 2017, informação verbal).*

*O FSA não atende as demandas das pequenas e médias produtoras, sobretudo as do eixo Rio-São Paulo, que concorrem com as grandes empresas. O fundo prioriza audiovisual comercial e industrial. (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

*As cotas não dão uma oportunidade real de competir com as empresas grandes e experientes do eixo Rio-São Paulo. (Presidente de empresa de pequeno porte, Brasília, DF, 2017, informação verbal).*

De modo geral, as produtoras argumentam que as ações do FSA favoreceram sua posição e desenvolvimento no mercado. O aumento no número de projetos na carteira foi apontado como o principal resultado da implementação do fundo (80%) (Gráfico 12).

**Gráfico 12** – Impactos do FSA sobre o posicionamento e desenvolvimento da produtora



Fonte: Elaborado pela autora.

O aumento no número de obras anuais e a participação em atividades do setor assumem pesos equivalentes na rotina das produtoras em decorrência das ações do fundo, respectivamente 55% e 60%. Eventos como o Rio Content Market (RCM) - Rio Creative Conference (Rio2C), a partir de 2018- são espaços importantes de articulação das produtoras com os agentes da indústria do audiovisual.

Atividades como *pitching* para avaliação dos projetos e rodadas de negócio durante esses eventos propiciam o contato direto

das produtoras com representantes do circuito exibidor nacional e internacional, além de dar visibilidade à produção nacional. Quanto maior o número de projetos na carteira e de obras já produzidas, maiores as chances de as empresas independentes estabelecerem relacionamento com o mercado de exibição.

De acordo com dados disponíveis no portal da Bravi,<sup>40</sup> entidade promotora, desde a primeira edição do *Rio Content*, em 2011, foram 6.900 reuniões de rodada de negócios com *players* brasileiros e estrangeiros de cinema, televisão e mídias digitais. Na edição de 2017 foram realizadas 1.421 reuniões de negócios com 260 *players* de diferentes países.

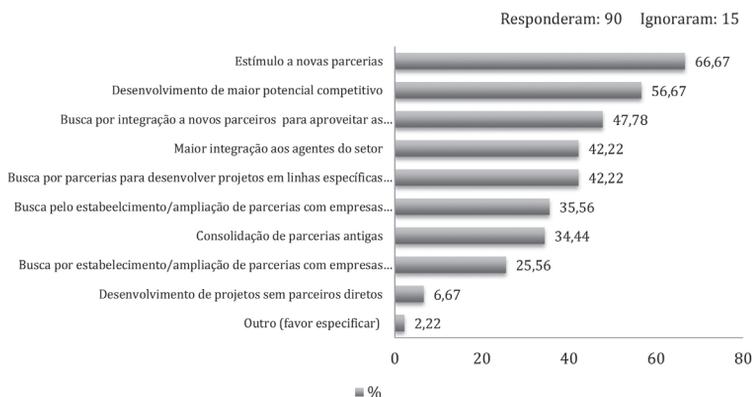
Outros itens, como aumento de faturamento e de demanda por profissionalização aparecem exatamente com a mesma pontuação (48,89%). O volume de recursos disponibilizados pelo fundo, bem como o nível esperado no aprimoramento dos projetos e na compreensão da gestão dos direitos patrimoniais, influencia esses resultados.

Apenas 7,78% afirmam que o FSA não apresenta impacto significativo sobre o posicionamento e desenvolvimento da produtora. É possível extrair outros elementos a respeito da repercussão do fundo quando olhamos especificamente para o relacionamento entre as produtoras (Gráfico 13).

---

<sup>40</sup> Disponível em: <http://bravi.tv/projetos-abpiti/riocontentmarket>. Acesso em 20 nov. 2018.

**Gráfico 13 – Impactos do FSA sobre o relacionamento com outras produtoras**



Fonte: Elaborado pela autora.

Comparativamente, é significativo o número de empresas que buscam novas parcerias como um resultado das ações do FSA (66,67%) em relação às que preferem desenvolver projetos sem parceiros diretos (6,67%). Esses dados reforçam o perfil do segmento, cuja estratégia de parceria é a mais empregada como recurso para o desenvolvimento das obras, dada a falta de equipes próprias que caracteriza o perfil médio do setor.

A atuação sem parceiros diretos é uma característica associada a produtoras cujos gestores são responsáveis também pelas decisões criativas. Em geral, essas empresas possuem uma estratégia definida de como querem se inserir no mercado e as parcerias consistem, na maior parte dos casos, em projetos já definidos internamente.

O fortalecimento das empresas pela soma de competências emerge das indicações de alianças entre as produtoras como um resultado do FSA. A busca por novos parceiros (47,78%), tanto internacionais (25,56%) quanto de regiões onde a produtora não atua

(35,56%), bem como a consolidação de parcerias antigas (34,44%), demonstram a articulação do setor independente com vistas a ampliar as chances de criação de fluxo e consequente participação no circuito produtivo.

O aumento de potencial competitivo como uma característica apontada por mais da metade das produtoras (56,67%) induz a constatação de que as ações do FSA de fato repercutem no comportamento do segmento. Esse é um dos objetivos previstos pelo regulamento geral do Prodav, associado à organização institucional e à profissionalização da produção independente no Brasil.

## **A gestão do FSA**

O investimento de projetos pelo FSA envolve os procedimentos de seleção, contratação e prestação de contas, geridos pela Ancine com execução conjunta entre a agência e o BRDE, agente financeiro.

Na perspectiva das empresas produtoras contempladas no Prodav, “lentidão” e “excesso de burocracia” são pontos de conflito comuns a todas as fases de operacionalização do FSA. Além disso, para cada fase emergem aspectos específicos, que ajudam a compreender o relacionamento desses agentes com a Ancine.

### **Seleção**

Consiste na análise documental e avaliação de mérito dos projetos. Os resultados indicam que, em geral, as produtoras fazem uma avaliação positiva do sistema de seleção do FSA. Nos questionários respondidos por 119 produtoras, a incidência de termos como “bom” (22,22%), o mais recorrente, “claro” (4,44%), “adequado” (3,33%), “excelente” (2,22%), “ótimo” (2,22%), “democrático” (2,22%) e “coerente” (2,22%) balizam esse entendimento. Em oposição, “lento” (8,89%) e “demorado” (6,67%) também apresentam percentual significativo.

As principais críticas específicas à fase se referem aos critérios de seleção dos projetos e seus respectivos pesos, que variam de acordo com o perfil da linha de investimento.<sup>41</sup> A Tabela 4 sintetiza os critérios gerais de avaliação em vigor durante o desenvolvimento da pesquisa em cada uma das linhas Prodav analisadas.

**Tabela 4 – Critérios de avaliação por linha Prodav**

<b>Critérios</b>	<b>Prodav 01</b>	<b>Prodav 03</b>	<b>Prodav 04</b>	<b>Prodav 05</b>	<b>Prodav 08 a 12</b>
Aspectos artísticos e adequação ao público	35%	40%	60%	55%	50%
Qualificação técnica – criação 1*	15%	35%	30%	35%	20%
Capacidade gerencial e desempenho da empresa	15%	5%	10%	10%	30%
Planejamento e adequação do plano de negócios	35%	-	-	-	-
Relação tipologia da proposta × metodologia	-	20%	-	-	-

\*Nas linhas de produção, o item “qualificação profissional” considera a experiência e desempenho progressivo do diretor e roteirista para ficção e animação e do diretor no caso de projetos em linguagem documental. Já nas linhas de desenvolvimento, refere-se aos integrantes das equipes de criação, com maior peso para o líder.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Ancine.

Embora o maior peso se concentre no projeto – “aspectos artísticos e adequação ao público” –, os critérios acabam privilegiando produtoras com maior capacidade produtiva e experiência de mercado. As linhas de TV pública (Prodav 08 a 12) apresentam um diferencial, ao promoverem seleções específicas para cada uma das cinco regiões

<sup>41</sup> As notas variam de 1 a 5 e quando a produtora não pontua em determinado item, é atribuída a nota 1.

do Brasil. As condições de competição para empresas menores e fora do eixo Rio-São Paulo, nesse caso, tornam-se mais concretas.

O alto peso atribuído ao item “qualificação profissional” privilegia grandes produtoras, uma vez que elas dispõem de orçamento para contratação de profissionais de criação com experiência e reconhecimento de mercado. As pequenas empresas, ao contrário, encontram aí um primeiro obstáculo, sobretudo aquelas que apostam em projetos de profissionais iniciantes. Algumas produtoras de pequeno porte declararam já ter sido reprovadas nessa fase da seleção por baixa pontuação no quesito.

Como ressalva, há entre pequenas produtoras com trajetória no cinema um circuito de colaboração que viabiliza a pontuação em qualificação técnica, em função dos vínculos entre produtores, roteiristas e diretores. Fora do eixo Rio-São Paulo, a experiência de produtoras de Pernambuco é representativa nesse sentido. A tradição cinematográfica do estado, com diretores e roteiristas premiados no circuito independente conta a favor das empresas.

Do mesmo modo, produtoras especializadas em nichos como animação tendem a lançar mão de profissionais com alto grau de compreensão dessa linguagem, premiados ou não. O alto nível de especialização do setor de animação cria um mercado mais segmentado, com poucas chances para produtoras que não dispõem de profissionais com as habilidades necessárias ao desenvolvimento de projetos na área.

Em todos os casos, as parcerias são um componente importante para que produtoras de pequeno porte alcancem maiores pontuações no quesito “qualificação técnica”. Projetos em coprodução ou a colaboração de profissionais com experiência e trajetória reconhecida como integrantes da equipe criativa são um recurso frequentemente empregado.

Do ponto de vista do desenvolvimento industrial do audiovisual no Brasil, os itens valorizados na análise de mérito do FSA condizem com os objetivos da Ancine pela necessidade de

profissionalização como um requisito para que as produtoras integrem o campo produtivo. Nesse sentido, as regras estimulam as produtoras a investir na capacitação e organização interna.

Mas, da perspectiva de uma política pública, cabe um questionamento quanto ao excesso de poder dos mercados de mídia nas regras que orientam a criação de obras audiovisuais com recursos do FSA. Ao priorizar projetos considerados menos arriscados do ponto de vista comercial, a agência legitima os modelos de produção e negociação estabelecidos pelos grandes conglomerados, aprofundando a valorização de critérios econômicos e do poder desses agentes sobre a instância decisória da política audiovisual.

Com isso, revela-se um cenário em que os avanços à produção nacional promovidos nos anos 2000 coexistem com a ausência de enfrentamento ao modelo neoliberal originalmente implantado no setor.

*Todo mundo tem seu filme de estreia. A verba é pública, é para experimentar. A coisa da Ancine ficou muito comercial, e aí você não pode nunca arriscar, uma coisa meio louca. Acho que a produção é metade do sonho do filme. (Sócia-diretora de empresa de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).*

Essa perspectiva se mantém quando observados os demais critérios de seleção. “Capacidade gerencial e desempenho da produtora” e, no caso do Prodav 01, “planejamento e adequação do plano de negócios”, colocam em condição vantajosa empresas mais estruturadas. Ao incluírem critérios como desempenho comercial das obras, regularidade e número de projetos desenvolvidos, esses itens dificultam a inserção de pequenas produtoras com baixa penetração no mercado.

É difícil pensar o acesso de produtoras de estados da região Norte, por exemplo, dado o contexto regional de baixa tradição no audiovisual, ou até de pequenas produtoras dentro do eixo que competem mais diretamente com as grandes empresas do setor.

É bem verdade que os indutores regionais (cotas regionais, editais regionais de TV pública e arranjos regionais) buscam minimizar essas contradições, ao criar condições de maior equidade na competição pelos recursos públicos. Ainda assim, os critérios de avaliação dos projetos demandam um nível de profissionalização e organização interna que muitas produtoras independentes iniciantes na atividade ainda sentem dificuldade de alcançar.

Esse cenário pode comprometer a diversidade da produção e a criação de oportunidade para novos agentes em detrimento de um alinhamento às leis do mercado. Mais uma vez, trata-se de pensar o equilíbrio entre demandas culturais e democráticas *versus* objetivos econômicos como orientador da política audiovisual e como essas decisões se manifestam no setor produtivo.

As linhas de desenvolvimento (Prodav 03 a 05) assumem papel importante nesse contexto, por sua proposta de aperfeiçoamento dos projetos em meio a um ambiente de formação. Isso porque não priorizam o desenvolvimento de um produto final a ser comercializado junto ao circuito exibidor, mas os processos de pré-produção (pesquisa, roteiro etc.).

Essas linhas apresentam critérios de avaliação mais flexíveis do que o Prodav 01, ampliando, potencialmente, as condições de acesso das produtoras de pequeno porte aos recursos do fundo. Por exemplo, os aspectos artísticos ganham maior peso na avaliação quando comparados ao Prodav 01 e o item “planejamento e adequação do plano de negócios” é desconsiderado.

A retirada desse item favorece as pequenas produtoras, já que um número expressivo de produtoras no Brasil não conta com plano de negócios ou o plano já não atende a suas demandas. Na pesquisa, os resultados revelaram que 57,61% das empresas participantes compartilham dessa realidade.

Além disso, há uma ampliação dos perfis de proponente aceitos, permitindo que produtores que não dispõem de registro de

pessoa jurídica se alieem a empresas parceiras para acessar o FSA. São elegíveis para concorrer às linhas de desenvolvimento empresas independentes com registro em qualquer segmento produtivo, não necessariamente atuantes no campo da produção audiovisual.

Há relatos de representantes da Ancine nos encontros setoriais sobre a flexibilização do perfil de proponente para as linhas Prodav 03 a 05 para atender a uma demanda do segmento independente, ao mesmo tempo que cumpre exigência jurídica. O argumento defendido é que, por ser agência reguladora, a Ancine não pode se relacionar com pessoa física, nem com MEI. A inclusão da categoria pessoa jurídica com fins lucrativos, mesmo sem CNAE de produção audiovisual, foi a alternativa encontrada para ampliar o acesso de pequenos produtores aos recursos do fundo.

Outro ponto recorrente nos depoimentos das produtoras se refere aos pareceristas. Os posicionamentos variaram entre os que consideram os pareceres de avaliação satisfatórios e os que alegaram não ter recebido esclarecimentos que fundamentassem as notas, atribuindo às avaliações um caráter subjetivo.

*O parecer da comissão de avaliação é MUITO BOM. As críticas ao projeto na primeira vez que inscrevemos foram fundamentais para os ajustes que garantiram a seleção no edital seguinte. (Sócio-fundador de microempresa, Brasília, DF, 2017, informação verbal).*

*Se por um lado o sistema de notas é interessante, por outro a subjetividade dos pareceristas em julgar os projetos é péssima. (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

Os projetos submetidos ao Prodav 01 são avaliados por uma banca<sup>42</sup> composta por um analista da Ancine e dois profissionais independentes com reconhecida experiência na área. Os profissio-

---

<sup>42</sup> Durante o período de realização desta pesquisa, nas chamadas Prodav 03 a 05 (desenvolvimento), a banca era composta por dois analistas da Ancine. Nas chamadas Prodav 08 a 12 (TV pública), eram dois examinadores externos contratados pela EBC, que coordena a seleção juntamente com a Ancine.

nais externos elaboram parecer pontuando exclusivamente o item “aspectos artísticos e adequação ao público”.

Especialmente em relação aos avaliadores internos, as principais críticas apontaram a capacidade avaliadora nos quesitos criativos. Muitas produtoras defendem que o papel da Ancine deveria se restringir à análise técnica dos projetos, ou seja, à conferência da documentação apresentada no ato da inscrição, bem como à capacidade gerencial da empresa.

*Minha briga com a Ancine é com esses dois técnicos. Não pode um técnico decidir se eu vou ou não para a segunda etapa. O técnico tem que olhar o documental.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

*O problema do FSA para nós é uma coisa chamada parecerista. É uma forma de fazer curadoria num momento que não tem que fazer curadoria. A partir do momento que você tem um contrato com um canal, ele quer o programa e eu tenho condições de produzir esse programa, a análise da Ancine tem que ser técnica: se a produtora tem capacidade de produzir, se realmente vai entregar, se depois ela tem capacidade de comercializar outras janelas.* (Presidente de empresa de médio porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

*As notas e avaliações dos parecerias externos aos nossos projetos são sempre melhores do que a dos parecerias da Ancine [...]. Já recebemos parecer da Ancine em que o analista argumenta que um determinado viés do roteiro demonstra uma baixa capacidade comercial da obra!? Como se fosse isso o determinante para o resultado comercial de um filme, e não a estrutura de publicidade e outras idiossincrasias.* (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

*A Ancine tem função de regular, fiscalizar e incentivar o mercado através das leis que ela gere. Mas quando você entra no artístico, é muito complexo. Como eles podem julgar se aquela obra não tem potencial de venda? É esse o fim que o produto tem que ter pra ele poder ser selecionado? Esse processo de análise não acho que é adequado, não*

*fica definido o que o produto tem que ter para que ele seja selecionado. O que é o produto perfeito? Como você julga isso? Não acho que os agentes tenham essa competência.* (Produtora Executiva de empresa de grande porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Internamente, entre as produtoras, os resultados permitem inferir que, de modo geral, os argumentos que defendem a análise meramente técnica estão associados a empresas com algum nível de relacionamento estabelecido com empresas exibidoras. Elas estudam o perfil dos *players* e desenvolvem os conteúdos cientes de quais características podem favorecer seu potencial competitivo. Essa conduta não está restrita às produtoras de médio e grande porte.

Algumas empresas de pequeno porte e com baixa inserção comercial questionam ainda o nível de subjetividade dos pareceristas. Na visão das produtoras, eles privilegiam um potencial comercial que não considera a diversidade de perfis dos proponentes, incluindo a diversidade regional.

Não se trata de uma relação direta produtoras do eixo *versus* produtoras dos demais estados. Pelo contrário, pequenas empresas do Rio de Janeiro e de São Paulo são menos contempladas pelo FSA por não poderem concorrer às cotas regionais e competirem diretamente com grandes produtoras da sua região.

Além disso, a valorização de determinados requisitos de seleção capazes de ampliar o potencial competitivo dos projetos é uma questão recorrente. Os trechos a seguir ilustram algumas perspectivas:

*O segmento está longe de entender o que é o FSA, entender que não é para pensar arte. Há uma briga nisso. É preciso pensar o audiovisual como negócio. Os produtores querem, por exemplo, júri local. Em um mercado local isso é complicado.* (Diretora executiva de microempresa, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

*[...] é muito ruim que grandes empresas tenham pleiteado aumentar o peso da pontuação pelo currículo. Isso faz com que as produtoras*

*pequenas e que são maioria, tenham menos espaço do que já tinham. As empresas grandes que podem captar por outros meios acabam concorrendo nas mesmas linhas que as pequenas e ainda definem as políticas públicas, assim não tem quem consiga competir.* (Sócio-fundador microempresa, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

*É uma luta desigual, pois as grandes empresas operam forte lobby para criar mecanismos de financiamento e seleção de projetos que os favoreçam – por exemplo o recente aumento do peso da nota da produtora na escolha do Prodav 03 – Núcleos Criativos. Mas o FSA/Prodav é fundamental para possibilitar a inserção das pequenas e médias empresas no mercado de TV.* (Sócio-fundador.de empresa de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

O segmento de produção independente que se relaciona com o FSA não pode ser visto como um corpo com características ou perfil homogêneos. Se há pressão por parte dos grandes conglomerados para não ter suas posições ameaçadas pelo projeto político vigente, no setor independente as demandas incorporadas às regras do FSA também expõem uma arena com grupos de interesses distintos.

São demandas associadas tanto a níveis de profissionalização das empresas, de sua compreensão sobre as lógicas do mercado e sobre o funcionamento dos mecanismos de fomento, quanto às agendas políticas com as quais cada produtora independente se identifica.

## Contratação

Superada a etapa de seleção, os projetos aprovados seguem para a fase de contratação, o que significa entrega de documentação e acesso aos recursos. Essa é a fase com maior incidência de insatisfação das produtoras quanto à lentidão (18,89%), representada também por expressões como “demorado” (15,56%) e “moroso” (2,22%). “Burocrático” foi uma expressão empregada em 12,22% das respostas. Avaliação positiva apareceu em menor parcela. Termos

como “bom” (13,33%), “eficiente”(3,33%) e “adequado”(2,22%) apareceram nestes casos.

As críticas à lentidão se referem ao longo prazo para análise dos projetos, necessária ao desembolso dos recursos. Sobre o excesso de burocracia, as produtoras apontam aspectos como solicitação de um mesmo documento repetidas vezes, dificuldade de esclarecimentos por agentes da Ancine e atrasos internos na agência e no BRDE.

*Normalmente o processo demora cerca de 15 dias no jurídico, eles mandam pra gente, assinamos, devolvemos e o dinheiro é liberado. Um projeto nosso levou dois meses para sair do jurídico. Entrei no Sistema e o projeto tinha voltado para a etapa anterior. Liguei pra eles e disseram: “ficou muito tempo no jurídico e as suas certidões venceram. Tivemos que emitir novamente, porque sem as certidões o jurídico não pode fazer seu contrato”. Tem horas que você tem a sensação de que está correndo atrás do próprio rabo. (Produtora executiva de empresa de médio porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).*

*O trabalho da Ancine ficou mais complexo, eles tinham poucas linhas, hoje são 16, então são centenas de projetos todos os anos. Independente de crise no país acho que eles já iam entrar nesse momento lento dos processos, por conta do aumento de demanda. Essas entidades nunca estão preparadas. Às vezes ligamos e os caras estão perdidos. (Sócio-diretor de produtora de pequeno porte, Recife, PE, 2017, informação verbal).*

A análise do relacionamento entre produtoras e Ancine permite inferir que os quadros técnicos da agência se mostram insuficientes ante o crescente volume de demanda relacionada às atribuições de regulação, fiscalização e fomento. Apesar do comprometimento dos servidores nas atividades que lhes são devidas, há o limite estrutural do órgão.

Já a burocracia apontada se explica por si mesma. A ideia de exceção cultural, ou seja, de que sobre a atividade audiovisual não deveriam incorrer regras com o mesmo rigor aplicado aos demais campos produtivos, enfrenta forte dificuldade de acolhimento na

agenda pública e esse não é um problema restrito ao Brasil. A reivindicação de desburocratização dos processos é uma pauta antiga das produtoras.

Enquanto parte dos problemas apontados pela categoria são corrigidos por meio de instruções normativas, outros extrapolam o escopo decisório da Ancine, envolvendo organismos como o Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, há decisões do próprio governo na perspectiva do projeto de agência e do projeto de política audiovisual (ou de sua ausência) executado no país.

O tempo de tramitação dos processos afeta diretamente o cronograma das produtoras. Agenda de profissionais de produção e elenco, acesso a locações, necessidade de gravação em eventos e/ou períodos específicos podem ser comprometidos pela incerteza quanto ao prazo de liberação dos recursos. Problemas dessa natureza comprometem especialmente produtoras cujas obras contam com um cronograma de continuidade, comum aos projetos de obras seriadas.

*Me preocupo com a demora no processo de contratação com FSA. Imagino que terei problemas em séries com sequência de temporadas já que tive experiência de demora de dois anos em um caso específico. (Presidente de microempresa, Quixadá, CE, 2017, informação verbal).*

Os relatos das produtoras reforçam a trajetória de dependência dos recursos públicos, tratada em profundidade nos estudos dedicados à produção audiovisual independente no Brasil. Quanto menor o capital de giro e a capacidade de captação da empresa junto a outras fontes, menores as suas chances de superar esse círculo. Menores ainda são as condições da produtora para investir em projetos arriscados do ponto de vista dos custos necessários à sua realização, por exemplo, um longa-metragem de ficção em detrimento de um curta, ou uma animação que proponha inovações em linguagem e tecnologia.

## Prestação de contas

A IN n.º 124/2015 da Ancine estabelecia que as produtoras deveriam prestar contas em até 120 dias após o término do prazo de conclusão dos projetos (ANCINE, 2015c). A normativa foi revogada em setembro de 2019 pela IN n.º 150/2019 (ANCINE, 2019), que alterou o prazo para 180 dias.

Os resultados da pesquisa mostram uma avaliação dividida entre os participantes. Termos como “bom” (12,22%), “boa” (4,44%) e “adequado” (3,33%) apareceram nas respostas em percentuais similares a expressões como “burocrático” (12,22%), “confuso” (3,33%), “complicado” (2,22%) e “excessivamente rigoroso” (2,22%). Um total de 24,44% dos entrevistados declararam não ter atingido esta etapa em relação aos projetos contemplados no Prodav ou estavam aguardando aprovação da Ancine.

Diretores da agência argumentam com frequência em eventos do setor de audiovisual que a grande dificuldade das empresas produtoras independentes, sobretudo as pequenas, é a gestão dos direitos patrimoniais dos projetos, um processo complexo e que requer conhecimento técnico. Essa dificuldade fica mais evidente na etapa de prestação de contas, quando as produtoras precisam comprovar a aplicação dos recursos públicos obtidos por meio do FSA.

O tempo de tramitação dos procedimentos na Ancine e o retorno a consultas diretas ao órgão também afetam o cronograma de conclusão das obras. Além disso, algumas produtoras afirmaram que já tiveram suas atividades comprometidas devido a diligências de processos antigos.

*Eles criaram um critério tão minucioso e a quantidade de projetos cresceu tanto que eles não estavam dando conta. Eles estão analisando agora projetos que entregaram prestação de contas há dez anos. Isso para o produtor é um problema porque quando vem diligência de um projeto que eu fiz dez anos atrás como é que eu resolvo? Eu tive um problema*

*grave com isso, fiquei um tempo inadimplente na Ancine até resolver. (Diretora de microempresa, Salvador, BA, 2017, informação verbal).*

*Eu tenho dois elefantes, a Ancine e o canal, e eu sou uma formiguinha. No final quem vai tomar na cabeça é o produtor. Quem vai pagar a glosa<sup>43</sup> daquela nota que não foi aceita porque um técnico da Ancine falou que podia e depois de 15 anos aquela nota, que custava 10 mil e vai virar 150 mil, não serve mais? Eu fechei há dez anos um projeto e chega diligência agora dizendo que uma nota está glosada porque não se enquadrava na categoria. Ai a despesa daquele item não vai ser considerada e você vai ter que devolver o dinheiro. Isso é corriqueiro. Você não pode penalizar o produtor por uma coisa que foi aceita lá atrás e anos depois você descobre que não está correta. (Produtora executiva de empresa de grande porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

A complexidade da estrutura do fundo que afeta as produtoras tem implicações também na gestão da Ancine. Por se tratar de uma ação de fomento relativamente recente, o posicionamento da agência quanto às questões colocadas pelos produtores passa também por processo de formação. Isso repercute diretamente na revisão de algumas regras do FSA, vez ou outra publicadas pelo órgão, por meio de instruções normativas.

A IN n.º 124/2015 havia atualizado as regras que orientam os procedimentos de prestação de contas de projetos sob competência da Ancine. Uma das alterações mais importantes para a dinâmica do fundo e das produtoras foi a simplificação da prestação de contas para análise baseada em “grandes itens”.

A análise técnica detalhada com o exame de todas as notas fiscais passaria a se dar, desde então, por amostra, com sorteio de 5% dos projetos que se encontram em prestação de contas. Antes da medida, a análise global dos processos passava por exame detalhado. Com a revogação da IN n.º 124/2015, a Ancine determinou o retorno

---

<sup>43</sup> Glosa é a “recusa de despesas irregulares, inválidas ou estranhas do projeto”(ANCINE, 2015c).

à análise global, sob o argumento de um controle mais criterioso no uso dos recursos públicos.

Outra medida, esta do Ministério do Trabalho, que impacta diretamente o setor independente, são as restrições legais para a contratação de equipes. Pelas regras do ministério, a contratação de profissional na categoria MEI só é possível em atividades audiovisuais para quatro funções: editor ou montador, som, *still* (fotografia) e eletricista.

A medida obriga o setor independente a executar as contratações de profissionais com registro de pessoa jurídica ou por meio de Recibo de Pagamento Autônomo (RPA).<sup>44</sup> Pequenas produtoras que querem acessar os recursos de fomento público precisam se adequar a essa regra.

*O mercado se tornou mais profissional agora. Porque antigamente ninguém tinha empresa e nem podia ter, porque era tão complicado abrir uma empresa. Tinha MEI, várias possibilidades de ter um CNPJ para facilitar. O certo seria contratar como Pessoa Física, mas os impostos de Pessoa Física são tão complicados e as leis trabalhistas complicam também. Por exemplo, se eu fosse contratar uma pessoa para trabalhar em um filme por três meses eu teria que assinar a carteira dela. Você imagine a complicação: assina por três meses, depois demite... muito complexa essa questão no Brasil.* (Diretora de microempresa, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

Em geral, as produtoras reconhecem a necessidade de rigor por se tratar de investimento público e, sobretudo, de profissionalização do setor independente, condição para o estabelecimento de uma indústria autossustentável do audiovisual no país. Mas há internamente uma reivindicação para que o audiovisual seja visto como

---

<sup>44</sup> O RPA deve ser emitido pela fonte pagadora, ou seja, a produtora independente, para pagamento de profissional pessoa física por serviço prestado sem vínculo empregatício. Incidem sobre o valor descontos para imposto de renda e previdência.

atividade produtiva com características singulares, o que implicaria a flexibilização de algumas regras de contratação e tributação.

Isso ultrapassa o poder decisório da Ancine, estando relacionado a instâncias de controle fiscal na estrutura do Estado brasileiro. Mais uma vez, para pequenas produtoras com dificuldade de penetração no mercado, essa é uma demanda mais urgente.

## PERFIL DOS PROJETOS CONTEMPLADOS NO FSA/PRODAV (2014-2015)

Cada uma das linhas Prodav apresenta formatações e finalidades distintas, o que reverbera em um conjunto de projetos aprovados com características também diferenciadas entre uma linha e outra. As linhas de investimento para produção de conteúdos destinadas aos mercados de TV aberta e fechada (Prodav 01) e as específicas para canais de TV pública (Prodav 08 a 12) em operação no FSA se dirigem ao segmento das empresas produtoras independentes como única categoria proponente elegível. Já as linhas de desenvolvimento (Prodav 03 a 05) permitem a qualquer empresa independente (ou seja, não apenas produtoras de conteúdo) pleitear recursos do fundo.

A abertura das linhas de desenvolvimento à participação de empresas que não atuam diretamente no setor de audiovisual foi uma alternativa jurídica para viabilizar a penetração do contingente de profissionais do audiovisual sem uma empresa própria formalizada.

## Prodav 01: produção de conteúdos para televisão<sup>45</sup>

Entre as linhas Prodav dedicadas à produção de conteúdos e ao desenvolvimento de projetos, a maior concentração de recursos financeiros está no Prodav 01. A chamada pública aberta em 2013 em fluxo contínuo (Prodav 01/2013)<sup>46</sup> contou inicialmente com 50 milhões de reais disponíveis para investimento na produção independente nacional.

O mapeamento dos resultados revelou um total de 97 projetos aprovados até dezembro de 2015, destinados aos mercados de televisão aberta, fechada e emissoras do campo público (Tabela 5).

**Tabela 5** – Projetos aprovados no Prodav 01/2013 (2014-2015)

Tipo de canal	Unidade da Federação										Total
	RJ	SP	RS	MG	RN	SC	PA	DF	PE	CE	
TV Paga nacional	51	20	4	2	2	-	-	1	1	1	82
TV Paga estrangeiro	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	6
TV Aberta	1	1	2	-	-	1	-	-	-	-	5
Campo Público	1	1	-	-	-	-	2	-	-	-	4

Fonte: Elaborada pela autora.

Na Tabela 5, verifica-se que 88 dos 97 projetos aprovados destinaram-se a canais de TV paga nacionais e estrangeiros. Essa concentração se deve ao estímulo da Lei n.º 12.485/2011, por meio da cota de tela atribuída aos canais de espaço qualificado.

<sup>45</sup> Partes do conteúdo desta seção foram incluídas em versão preliminar de artigo publicado na revista *Significação* (MORAIS, 2019).

<sup>46</sup> As inscrições foram abertas em 17 de fevereiro de 2014 e encerradas em 2018.

A concentração no eixo Rio-São Paulo é outro resultado gritante, com uma especificidade associada a cada mercado local. Enquanto produtoras do Rio de Janeiro se destacam no quantitativo de projetos aprovados, o que pode ser explicado pela proximidade e relacionamento com os principais canais de espaço qualificado da TV paga, sediados nessa localidade; produtoras de São Paulo apresentam melhor desempenho no relacionamento com canais estrangeiros. Esse dado ilustra o nível de penetração da produção audiovisual paulistana no circuito internacional, que destoa do padrão médio de produção independente no país.

A tímida participação de produtoras com sede fora do eixo (pouco mais de 16) no Prodav 01 revela a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de indução regional, com destaque para as cotas regionais,<sup>47</sup> visto que não garantem a inclusão dessas produtoras no acesso aos recursos da linha. A distribuição quantitativa de projetos aprovados pelo Prodav 01/2013 (2014-2015) entre os canais parceiros foi a seguinte:<sup>48</sup>

- TV paga: *Canal Curta!* (36), *CineBrasilTV* (15), *Canal Brasil* (14), *Arte 1* (8), *Prime Box Brazil* (3), *Play TV* (2), GNT (1), *Globosat* (1) e *Multishow* (1). Os canais/programadoras internacionais incluem: *MTV/Viacom* (1), *MGM* (2), *BBC* (2) e *Universal Channel* (1).
- TV aberta: *SBT* (1) e *Record* (1), em rede nacional; *RBS-RS* (2) e *SBT-SC* (1), em emissoras locais/regionais. Os três projetos licenciados para emissoras públicas, foram distribuídos por canais estaduais na *TV Cultura do Pará* (2), *TV O Povo-CE* (1), *TV Universitária-RJ* (1) e *TVT-SP* (01).

---

<sup>47</sup> Cota de 30% para projetos oriundos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de 10% para os estados da região Sul mais Minas Gerais e Espírito Santo.

<sup>48</sup> Pelas regras do FSA, o aporte máximo de recursos para um canal dentro do Prodav 01 é de 25% do valor total de recursos disponíveis na linha (50 milhões de reais) e de 10% por produtora proponente.

A baixa penetração na TV aberta (cinco projetos para emissoras comerciais) também pode ser explicada pela base regulatória do setor e consequente organização do mercado. À inexistência de reserva de mercado para a produção independente nacional (cota de tela) soma-se a estrutura verticalizada característica do setor, ou seja, uma emissora controla todas as etapas do processo produtivo.

A construção de um relacionamento mais perene entre canais de televisão e produtoras independentes no Brasil é um movimento recente e ainda incipiente que pode ser associado, em grande parte, ao debate sobre novos modelos de negócios para financiar a produção nos mercados de TV ou, nas palavras de Hardy (2014), a alianças estratégicas. A mudança de estratégia de grandes grupos nacionais, como a *Rede Globo*, que começa a substituir o modelo de contratação fixa de atores e equipes de criação pelo modelo de contratação por obra, é parte desse movimento.

Além disso, gradativamente as emissoras da TV aberta começam a se abrir para a coprodução com o segmento independente através de participação nas linhas Prodav do FSA, tanto se associando a produtoras proponentes, quanto concorrendo na linha Prodav 02, destinada ao segmento de exibição.

A série de ficção *A garota da moto* (João Daniel Tikhomiroff), lançada em 2016 em uma parceria entre a produtora *Mixer* (São Paulo), o *SBT* e a *Fox Brasil*, é um exemplo de operação dessa natureza. A série teve índices de audiência satisfatórios e repercutiu na *internet*, por meio de discussões em ambientes como o *Twitter*, além de ter gerado comunidade de fãs em redes sociais *on-line*.

Em matéria publicada no site *Observatório da Televisão*, o diretor João Daniel Tikhomiroff declarou:

A parceria da Mixer com SBT e Fox foi essencial para a realização desta série, pois são 26 episódios englobando todos os gêneros de dramaturgia, desde humor, drama, ação, até muito suspense. E este modelo de ter

uma série compartilhada com um canal aberto e fechado, além de outras plataformas de exibição, definitivamente é o caminho que acredito que os conteúdos brasileiros vão trilhar. (FISCHER, 2016).

No segundo semestre de 2016 foi confirmada a segunda temporada da série, dessa vez sem a participação do canal *Fox*, e a adaptação para o cinema.

Tradicionalmente, o *SBT* é caracterizado por investimentos em aquisições de produções em ficção, sobretudo obras do grupo mexicano *Televisa*, mais do que em produção própria. A iniciativa de se associar a uma produtora independente para o desenvolvimento de um produto inovador dentro do perfil da emissora mostra a repercussão da política de fomento na TV aberta. O perfil da produtora e sua habilidade de se relacionar com o canal de modo que ele aposte no projeto é um componente importante em negociações como esta.

A baixa incidência de projetos para emissoras do campo público apontada na Tabela 5 (cinco projetos) pode ser atribuída à existência de editais específicos para esse segmento. Além disso, a regra de pré-licenciamento não oneroso que rege os contratos de coprodução com emissoras públicas leva produtoras a buscar outras alternativas para a comercialização de seus projetos.

A trajetória de concentração do circuito produtivo do audiovisual no Brasil nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo reflete nos resultados apresentados no Prodav 01. Além de abrigar as sedes das principais empresas distribuidoras e exibidoras e os tradicionais patrocinadores da atividade audiovisual, o eixo concentra as produtoras independentes com maior penetração nos mercados de televisão, sobretudo nos canais de TV paga. São empresas mais estruturadas, com maior capacidade produtiva e portfólio, o que lhes confere maiores chances de obter parceria com os canais.

É preciso reconhecer a importância das cotas regionais como parte de um projeto político que, segundo o Plano de Diretrizes e

Metas para o Audiovisual, prima pela diversidade da produção nacional (ANCINE, 2013b). O estabelecimento das cotas como um condicionante dentro do Prodav 01, assim como nas linhas de desenvolvimento, é um mecanismo de descentralização da produção audiovisual.

No entanto, mesmo com reserva garantida, as cotas regionais não foram totalmente preenchidas durante o período investigado. Isso não ocorreu por falta de produtoras nessas regiões, dado o gradativo crescimento do registro na Ancine de empresas por todo o Brasil, além da sua participação nas linhas de desenvolvimento e de TV Pública.

Na verdade esse dado expõe o problema do relacionamento das produtoras com canais e patrocinadores, em sua maioria sediados no eixo, e a falta de estrutura física e operacional das empresas, apontados como duas das principais fragilidades das produtoras consultadas na pesquisa. Produtoras atuantes fora do Rio de Janeiro e São Paulo declararam enfrentar dificuldade para ter projetos aprovados, mesmo quando são reconhecidas e premiadas.

Também influenciam os resultados do Prodav 01 os critérios de avaliação estabelecidos pela Ancine, os quais valorizavam a trajetória comercial dos profissionais envolvidos e das próprias produtoras, considerando os parâmetros adotados pelo mercado.

O exame mais detalhado dos números expostos na Tabela 5 permite outras constatações sobre a relação entre canais parceiros, origem das produtoras e tipos de projetos contemplados no Prodav 01. O crescente investimento em conteúdo seriado nos mercados de mídia em todo o mundo se confirma como uma tendência também entre as produtoras independentes nacionais.

No Prodav 01 foram aprovadas 49 séries documentais, 20 séries de ficção e uma série documental/*reality*. Outros 26 projetos em documentário ajudam a compor o total de 97 aprovados entre 2014 e 2015. O gênero ficção não seriada não é elegível dentro das

linhas de produção de conteúdos para TV, estando restrito às linhas voltadas para cinema (Prodecine).

Nas transações de coprodução envolvendo a criação de conteúdo seriado para canais estrangeiros atuantes no mercado nacional de TV paga, produtoras de São Paulo e do Rio de Janeiro se destacam.

A paulistana *Moonshot* é uma das produtoras independentes que conseguiu pré-licenciar um projeto com canal estrangeiro em operação na TV paga nacional, o *Universal Channel*. Em entrevista à roteirista e pesquisadora Sônia Rodrigues, o diretor da Moonshot, Roberto D'Ávila, defende que comercializar conteúdos nos mercados de televisão exige das produtoras a compreensão do perfil dos canais e uma estrutura interna com capacidade produtiva capaz de atender às demandas.

Sabemos em qual canal nosso projeto se encaixa. Procuramos, dentro da nossa carteira de projetos, diversificar as oportunidades intelectuais de modo que você tenha séries que são do perfil do canal A ou B. Uma pouco mais masculina, outra que tenha característica policial, de comédia, comédia dramática, comédia curta de meia hora... Hoje, tenho um acervo de séries desenvolvidas e em desenvolvimento com cerca de 20 propriedades intelectuais ainda não vinculadas aos canais. (D'ÁVILA, 2014, p. 216).

Outro ponto diz respeito à relação entre projetos e perfil dos canais parceiros articulada à operacionalização da cota de tela na TV paga. Quanto maior a cota a que o canal está submetido, maior a participação no Prodav 01 mediante parceria com uma produtora independente.

Canais superbrasileiros precisam cumprir a maior cota de programação dentre todos em operação na TV paga nacional. O canal que mais pré-licenciou projetos no Prodav 01 durante o período investigado foi o *Curta!* (36 projetos), com concentração majoritária

entre produtoras independentes do Rio de Janeiro (30). Além desse estado, somente São Paulo (3), Minas Gerais (1) e Rio Grande do Sul (2) conseguiram parceria com o canal.

Do total de projetos, foram 17 documentários e 19 séries documentais, o que é coerente com o perfil do Curta!, dedicado exclusivamente a essa linguagem. Causa alguma estranheza a baixa diversidade regional dos projetos, considerando o seu posicionamento como uma importante janela para obras de todo o país, incluindo trabalhos de pequenas produtoras.

O mesmo pode ser dito sobre o *CineBrasilTV*, que pré-licenciou quatro projetos de produtoras do Rio de Janeiro e nove projetos de produtoras de São Paulo. Fora dessa região, os outros projetos são de Minas Gerais (1) e do Distrito Federal (1), totalizando 15 coproduções.

São três documentários, 11 séries documentais e uma série com linguagem entre o documental e o *reality*. Diferente do Curta!, o *CineBrasilTV* exibe em sua programação conteúdos em linguagem documental e ficcional, seriados ou não. A concentração de projetos na linguagem documental absorvida pelo canal pode estar associada à sua linha editorial, pois sua programação é dedicada exclusivamente a conteúdos sobre realidade, história e cultura do Brasil. Dentre os projetos aprovados pelo Prodav 01, essas temáticas estão concentradas nos projetos em linguagem documental.

O Canal Brasil, outro superbrasileiro, pré-licenciou 14 projetos, sendo dez de produtoras do Rio de Janeiro. Os demais estados foram São Paulo (1), Pernambuco (1), Rio Grande do Norte (1) e Rio Grande do Sul (1). À exceção de um documentário de produtora carioca, todos os projetos são conteúdos seriados, sendo oito séries de ficção e três documentais, além de uma série documental/*reality*. A programação do canal prioriza ficção e documentários seriados e não seriados da produção independente nacional destinados ao público adulto.

A alta concentração de projetos em produtoras que já possuem relacionamento com o Canal Brasil e estão sediadas no eixo deixa margem para o entendimento de que produtoras de outras regiões que conseguem acordos de pré-licenciamento possuem também uma trajetória capaz de despertar no canal o interesse de parceria. Os dados acessados reforçam esse entendimento.

A pernambucana REC é uma das três empresas fora do eixo Rio-São Paulo que coproduziu com o Canal Brasil pelo Prodav 01/2013. Mesmo sediada em outra região e classificada como empresa de pequeno porte, é uma produtora experiente, premiada, com equipe de criação e parceiros reconhecidos no circuito do audiovisual.

A REC tem em seu portfólio obras importantes na história do cinema independente nacional, a exemplo de *Cinema, aspirinas e urubus* (Marcelo Gomes, 2005) e, mais recentemente, *Tatuagem* (Hilton Lacerda, 2013). Há, portanto, uma posição que concede à empresa visibilidade e condições de negociação junto a um *player* de grande porte como o Canal Brasil, em comparação a outras produtoras sem a mesma trajetória.

A concentração de produção nos estados do eixo, sobretudo no Rio de Janeiro, é uma tendência acompanhada pelos demais canais controlados pelo *Grupo Globo*, que aparecem nos resultados empíricos do Prodav 01 (+*Globosat*, *GNT* e *Multishow*).

O Prime Box, é classificado como superbrasileiro independente e aparece na listagem com um número pequeno de licenciamentos (3), mas diverso em sua representatividade. São conteúdos de São Paulo (1), Rio Grande do Sul (1) e Rio Grande do Norte (1) – duas séries de ficção e uma série documental. O Prime Box Brasil, dedicado ao cinema nacional, é controlado pela Programadora Brasil Independente (PBI), com sede em Porto Alegre (RS).

O Arte 1, um dos Cabeq mais novos da TV paga (lançado em 2013), também aparece nos resultados do Prodav 01 com concentração em produções do eixo. Foram oito projetos de séries

documentais oriundos de produtoras do Rio de Janeiro (4) e de São Paulo (4). A programação do canal contempla conteúdos sobre arte em geral, incluindo produções brasileiras e estrangeiras. Os gêneros documental e ficção, seriados e não seriados, são priorizados.

Por fim, o *Play TV*, canal que exhibe conteúdos ligados ao universo dos games e tecnologia, licenciou duas séries de ficção, ambas da produtora Medialand, de São Paulo. A Medialand, dentre todas as produtoras que compõem o corpus, é uma das que apresenta melhor posicionamento em termos de relacionamento com os canais brasileiros e estrangeiros. É responsável por quatro dos seis projetos do Prodav 01 pré-licenciados por canais internacionais, dois para a BBC e dois para o MGM.

Conseguir pré-licenciar mais de uma obra com um mesmo canal diz alguma coisa sobre os capitais que a produtora acumula e que a credenciam a conseguir comercializar seus projetos no circuito exibidor nacional e internacional. Trata-se de uma empresa especializada na produção de conteúdo, com destaque para produções seriadas e com uma carteira de projetos diversificada nessa área.

Parcerias com produtoras nacionais com larga experiência e nível de profissionalização são uma transação vantajosa para os canais estrangeiros em operação no exterior ou no mercado brasileiro. Representam não só mão de obra qualificada e de baixo custo para grupos estrangeiros, quando comparada aos custos de produção nos mercados internacionais, mas a oportunidade de se beneficiar de possibilidades políticas geradas pelo fomento público.

Por outro lado, parcerias representam oportunidade de expansão para as produtoras no circuito internacional, pela associação com grupos transnacionais fortes. Isso dá à produtora experiência para compreender a lógica do mercado quando envolve competição com grandes produtoras operando em escala global.

Cabe uma ressalva sobre o relacionamento da produção independente com os Cabeq superbrasileiros independentes – Curta!,

*CineBrasilTV e Prime Box Brazil*. Apesar da alta concentração de coproduções com empresas do eixo Rio-São Paulo, a programação destes canais expõe uma maior diversidade regional nos conteúdos independentes exibidos.

Isso significa que, embora os Cabeq ofereçam uma programação que contemple obras de produtoras de diferentes partes do Brasil, em geral produções originalmente lançadas no circuito do cinema, o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento de um projeto inédito ainda prioriza produtoras com maior experiência e capacidade produtiva.

Mais uma vez, a questão do relacionamento, somado às equipes e à carteira de projetos das empresas independentes, ainda pesa a favor das produtoras do Rio de Janeiro e de São Paulo. Uma vez que os mercados de audiovisual se caracterizam pela incerteza de demanda (DOYLE, 2012; WASKO, 2008), a associação com produtoras com as quais já existe um relacionamento se apresenta como uma estratégia menos arriscada.

Diante da autonomia dos canais para escolher os projetos e as produtoras parceiras, mesmo para projetos desenvolvidos pelo FSA, a ampliação do acesso a empresas de outras partes do Brasil e a pequenas produtoras do Rio de Janeiro e São Paulo requer ações que vão além da implementação da cota de tela da Lei da TV paga e da cota regional do FSA.

As cotas regionais instituídas pelo FSA (30% para a Conne, 10% para região Sul e para os estados de Minas Gerais e Espírito Santo) podem estimular os canais a buscar parcerias com produtoras aptas a se beneficiarem deste recurso. Mas o resultado dessa medida não é uma aproximação imediata. As linhas de desenvolvimento cumprem papel importante para a desconcentração do mercado e ampliação do acesso a produtoras sem relacionamento estabelecido com o circuito exibidor.

## **Prodav 03 a 05: linhas de desenvolvimento**

As linhas de desenvolvimento do FSA/Prodav 03 a 05 não se destinam à criação de uma obra audiovisual, mas ao investimento em atividades relacionadas às etapas de concepção e de pré-produção da obra, em suas dimensões criativa e administrativa. Elas apresentam condições mais concretas de participação para micro e pequenas produtoras sem tradição no campo, com ênfase para as produtoras recém-criadas.

Contribui fortemente para esse resultado a flexibilização dos quesitos de seleção dos projetos, pelo menor peso atribuído aos aspectos gerenciais em relação às linhas de produção. A ausência ou inadequação do plano de negócios é, em geral, uma dificuldade enfrentada pelo segmento nacional de produção independente.

A flexibilização da exigência de CNAE de produção audiovisual como requisito de inscrição amplia as condições de acesso para o contingente de produtores com potencial criativo, mas sem uma empresa registrada. A expectativa é que gradativamente os produtores regularizem seus registros de pessoa jurídica, o que permite a disputa por recursos nas linhas de produção.

Originalmente são três as linhas de desenvolvimento, inauguradas em 2013: núcleos criativos (Prodav 03), laboratório de projetos (Prodav 04) e desenvolvimento de projetos e formatos (Prodav 05). Os editais costumam ser publicados anualmente, exceto o Prodav 04, que só contou com duas chamadas (2013 e 2014). O Prodav 01, por sua vez, opera em fluxo contínuo, por meio de editais que indicam o período de início e encerramento das inscrições.

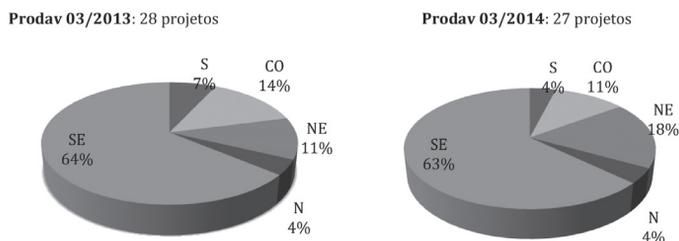
Os resultados apresentados neste livro contemplaram as chamadas de desenvolvimento dos anos de 2013 e 2014, cujos projetos foram contratados pelo FSA até 2015. No total foram 345 propostas contempladas, somadas às três linhas.

O Prodav 03 (núcleos criativos) aprovou 55 projetos no período analisado. O edital define núcleo criativo da seguinte maneira:

[...] a reunião de profissionais criadores, organizados por empresa brasileira independente e sob a direção de um líder indicado por esta, com a finalidade de desenvolver de forma colaborativa uma Carteira de Projetos de obras audiovisuais [...]. (ANCINE, 2013a).

Há nessa proposta uma perspectiva de estímulo à parceria entre produtores e à formação em funções criativas da atividade audiovisual. As carteiras podem ser compostas por pelo menos cinco projetos de obras seriadas e não seriadas, além de formatos. A Figura 2 apresenta a distribuição dos projetos contemplados no Prodav 03, com os percentuais de participação por região do país<sup>49</sup>.

**Figura 2 – Núcleos criativos**



Fonte: Elaborada pela autora.

Produtoras da região Sudeste obtiveram os maiores percentuais de participação nas duas chamadas consecutivas, respectivamente 18

---

<sup>49</sup> Uma empresa pode solicitar até 1 milhão de reais do FSA. Foram disponibilizados 27 milhões de reais para a linha nos dois anos investigados.

e 17 projetos. Contudo, há aqui uma concentração um pouco menor que aquela verificada no Prodav 01.

Embora com participação pequena, todas as regiões do país estão representadas no Prodav 03. Excluindo-se a região Sudeste, Nordeste (três projetos em 2013 e cinco em 2014) e Centro-Oeste (quatro projetos em 2013 e três em 2014) são as que apresentam melhor desempenho nos resultados.

Há dois projetos da região Norte contemplados, um em cada ano. Contudo, dados os recursos financeiros disponíveis, o número de propostas aprovadas nas linhas de desenvolvimento é pequeno quando comparado ao Prodav 01.

Os dados publicizados pela Ancine não informam a que mercado específico (TV, cinema ou VoD) se destinam as propostas nos núcleos criativos nem a quantidade de projetos por núcleo. Não é possível, portanto, fazer maiores leituras sobre os resultados das chamadas.

A existência de núcleos criativos não é uma realidade comum entre as produtoras independentes brasileiras, dado o perfil estrutural do setor. Pensar a articulação de uma carteira de projetos para submissão a essa linha parece não se apresentar, portanto, como uma tarefa fácil. Nos resultados da chamada Prodav 03 é possível identificar, dentre os aprovados, a participação de empresas com grande penetração no mercado e que, em geral, já possuem uma carteira própria.

Alguns exemplos são as produtoras O2 (São Paulo), *Gullane Entretenimento* (São Paulo), *Conspiração Filmes* (Rio de Janeiro), *Giros* (Rio de Janeiro) e *Casa de Cinema de Porto Alegre* (Rio Grande do Sul). As informações disponíveis nas páginas *on-line* dessas empresas e nos sites especializados de audiovisual indicam que todas elas são produtoras reconhecidas, reúnem obras e profissionais premiados e contam com ampla participação no circuito do audiovisual no Brasil e no exterior. Todas possuem carteira diversificada de projetos e equipes fixas de criação, o que lhes concede condições competitivas favoráveis.

Dentre as produtoras de pequeno porte fora do eixo, alguns casos ajudam a ilustrar o potencial do Prodav 03 para capacitar o segmento. A produtora Origem (Bahia) foi a primeira empresa baiana aprovada no Prodav 03, em 2013, com o projeto de Núcleo criativo Anima Bahia, voltado para o desenvolvimento de obras de animação infantil.

O Núcleo foi renovado em editais posteriores do FSA, apoiado, segundo a empresa, no potencial comercial atribuído aos projetos anteriormente desenvolvidos. A Origem acumula um portfólio especializado em animação e já conseguiu alcançar o mercado internacional com suas produções, a exemplo da série *Turma da Harmonia*, coprodução com a *Truque*, produtora também baiana, e comercializado para o canal *Disney Junior* na América Latina.

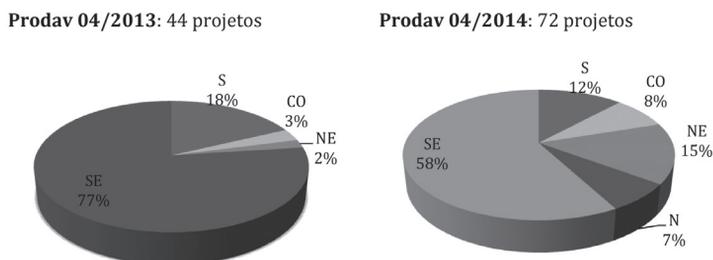
Da região Norte, o primeiro projeto contemplado em 2013 teve como proponente a *TV Norte Independente* (Pará). Segundo matéria publicada no site da Ancine, a experiência envolveu sete roteiristas para o desenvolvimento de seis projetos, três de longa-metragem e três de séries para TV (EXPERIÊNCIA..., 2016).

A roteirista Jorane Castro, coordenadora do núcleo, destaca o papel do Núcleo ao permitir o desenvolvimento colaborativo dos projetos, com recursos para remuneração dos roteiristas (EXPERIÊNCIA..., 2016). A ausência de recursos para remunerar atividades como pesquisa e desenvolvimento de roteiro é um entrave no setor independente nacional.

No Prodav 04, o foco recai sobre o suporte ao proponente por meio de reuniões presenciais e supervisão à distância coordenada por uma empresa credenciada pela Ancine. A proposta parece se apresentar como um formato de consultoria às produtoras, para avaliação e aprimoramento dos projetos.

Após o edital de 2014, não houve novas chamadas do Prodav 04. Também não houve comunicado oficial da Ancine sobre a sua retomada ou não. A Figura 3 apresenta os percentuais de projetos inscritos por região do país nos dois anos de execução da linha.

**Figura 3 – Laboratório de Desenvolvimento**



Fonte: Elaborada pela autora.

Mais uma vez a região Sudeste concentra o maior percentual de projetos contemplados nas duas chamadas do Prodav 04, respectivamente 34 e 47 projetos. A maior participação está entre produtoras de São Paulo, com 23 e 28 projetos aprovados nos dois anos. Minas Gerais saiu de dois projetos em 2013 para quatro em 2014. Chama a atenção, no entanto, uma mudança significativa no número de projetos aprovados na linha (de 44 para 72) e na participação de produtoras do restante do país.

A região Norte, que não aparece nos resultados da chamada de 2013, teve seis projetos contemplados no ano seguinte, do Amazonas (2) e do Pará (4). O Nordeste apresentou um aumento relevante no período, indo de um projeto, do Ceará, em 2013, para 11 projetos, dos estados da Bahia (6), Ceará (1), Pernambuco (3) e Maranhão (1). O mesmo ocorreu com a região Centro-Oeste, que teve apenas um projeto, do Distrito Federal, contemplado em 2013, e no ano seguinte contou com sete: Distrito Federal (3), Mato Grosso (3), Mato Grosso do Sul (1).

Não houve alteração no montante dos recursos disponíveis para investimento entre uma chamada e outra, tendo sido mantido o total de 10 milhões de reais. Logo, o salto no número de projetos

contemplados e o aumento da diversidade regional não podem ser atribuídos à progressão no valor disponibilizado para investimento.

Uma provável explicação pode ser a ampliação dos espaços de debate sobre o FSA por entidades setoriais, muitos deles com a participação de gestores e analistas da Ancine para esclarecer dúvidas dos produtores. No portal da Agência é possível acompanhar o registro de apresentações sobre as linhas de desenvolvimento. O aumento no número e na diversidade de contemplados pode ser entendido também como um resultado da movimentação do próprio setor independente nas diferentes regiões brasileiras.

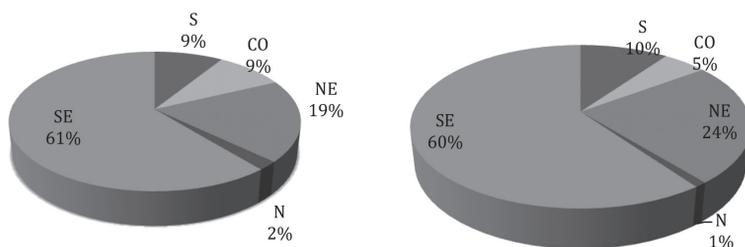
Por fim, o perfil do Prodav 04 impunha um nível de articulação menos complexo quando comparado ao Prodav 03, uma vez que sua proposta era o acompanhamento de apenas um projeto por proponente. Esse aspecto deve ser considerado no panorama da produção independente nacional, sobretudo pelas empresas com curta trajetória no mercado.

Fechando o conjunto das linhas Prodav que não preveem o compromisso de finalização de uma obra audiovisual, a categoria desenvolvimento de projetos (Prodav 05) abriga o maior número de propostas aprovadas e uma leve queda na concentração regional, quando comparada às linhas anteriores (Figura 4).

**Figura 4 – Desenvolvimento de projetos**

**Prodav 05/2013: 86 projetos**

**Prodav 05/2014: 88 projetos**



Fonte: Elaborada pela autora.

Os recursos disponíveis em 2013 e 2014 acompanharam a faixa do Prodav 04, 10 milhões de reais a cada ano. A proposta dessa linha é similar à dos núcleos criativos. A diferença fundamental consiste no fato de o Prodav 05 se dirigir ao desenvolvimento de um único projeto e não a um conjunto de projetos reunidos em uma carteira.

A média de participação do Sudeste se manteve entre os dois anos (52 e 51 projetos), com inserção proporcional entre produtoras do eixo (São Paulo: 24 e 26; Rio de Janeiro: 23 e 22). Nas demais regiões, a única com crescimento entre as duas chamadas foi a Nordeste, que saiu de 16 – Bahia (3), Ceará (6), Pernambuco (5) e Maranhão (2) – para 22 projetos contemplados – Alagoas (2), Bahia (5), Ceará (6), Pernambuco (4), Rio Grande do Norte (1), Paraíba (03) e Maranhão (1)).

Os resultados das chamadas Prodav 05 confirmam a articulação entre cinema e televisão, que marca o perfil das linhas Prodav de desenvolvimento. Dos 174 projetos aprovados nos dois anos, a maior parte foi de longas-metragens de ficção (45).

Entre as proponentes aprovadas, estão produtoras com perfis diversificados de atuação: trajetória de cinema autoral; produtoras especializadas em nichos, como a animação; e produtoras com um histórico de relacionamento com canais de TV, com produtos cuja linguagem apresenta um perfil mais próximo de uma estética comercial.

Outro dado relevante nos resultados do Prodav 05 é o alto número de projetos para desenvolvimento de conteúdos seriados, incluindo séries de animação (39), de ficção (45) e documental (17), mas sem nenhum projeto de cinema documental inscrito. Isso confirma uma tendência no segmento de produção independente nacional ao alto investimento na linguagem seriada como um caminho de inserção nos mercados de televisão e de VoD, com destaque para séries de ficção. A Tabela 6 a seguir apresenta a distribuição dos projetos contemplados nas chamadas 2013 e 2014 do Prodav 05 por unidade da federação:

**Tabela 6** – Distribuição Prodav 05 por tipo de projeto e unidade da federação

Região	UF	Tipo de projeto				
		Longa ficção	Longa animação	Série ficção	Série animação	Série documental
Sudeste	SP	22	1	10	12	4
	RJ	19	1	19	12	4
	MG	1	-	4	-	2
Nordeste	AL	-	-	-	2	-
	BA	5	-	2	-	1
	CE	5	1	3	1	2
	MA	3	-	-	-	-
	PE	8	-	-	1	-
	PB	2	-	-	1	-
	RN	1	-	-	-	-
	Centro-Oeste	DF	3	-	1	2
	GO	2	-	2	-	-
Sul	PR	2	1	-	2	-
	RS	2	1	1	3	-
	SC	-	-	3	2	-
Norte	PA	1	-	-	-	2
Total		76	5	45	38	17

Fonte: Elaborada pela autora

Os dados da Tabela 6 ajudam a enxergar a inserção das produtoras independentes das cinco regiões do país no Prodav 05, bem como que tipo de projeto tem sido priorizado em cada caso. Excetuando-se a expressiva participação de produtoras do Rio de Janeiro e de São Paulo, com projetos de todos os gêneros entre os contemplados, é possível fazer algumas inferências a partir dos números levantados.

O Ceará tem a participação mais expressiva depois dos estados do eixo, com projetos aprovados para todos os gêneros que aparecem nos resultados das chamadas. O destaque está na ficção, com projetos de cinco longas-metragens e três séries aprovados.

Há entre os proponentes produtoras cujos gestores possuem tradição e reconhecimento na produção cinematográfica – como a *Cariri Produções* (1986), de Rosemberg Cariri, e a *Cinema Inflamável*

(Aïnouz Produções, 1997), de Karim Aïnouz – e empresas mais jovens, como a *Alumbramento*, que nasceu de um coletivo em 2006. Todos tiveram projetos de longa-metragem aprovados.

O Ceará possui uma tradição de cinema autoral que se converte atualmente em um cenário heterogêneo, no qual os modelos de cinema autoral e industrial convivem na produção independente. Com base na *Cartografia do audiovisual cearense* (BIZERRIL; IKEDA, 2012, p. 279), “[...] a produção de longa-metragem marca a maturidade do audiovisual [...]” produzido pelo estado.

Produtoras de Brasília, Distrito Federal, também aparecem em todos os gêneros, exceto longa-metragem de animação. A maioria das contempladas no Prodav 05 é constituída de jovens empresas. Esse é o caso dos proponentes *Amorim Filmes* (2011), *Olho de Gato* (2010), *Muvioca* (2012) e a *Plateau* (2007). A Amorim Filmes tem atuação voltada para a temática socioambiental, sobretudo com séries documentais e animações; a *Olho de Gato* (2010) é especializada na linguagem documental; *Muvioca* (2012) e *Plateau* (2007) têm atuação menos segmentada.

Os projetos de Pernambuco aprovados no Prodav 05 se destacam no gênero de longa-metragem ficcional. Esse dado condiz com a tradição cinematográfica do estado, com uma trajetória de filmes autorais consagrados no circuito do cinema independente.

O gênero cinema ficcional continua sendo um dos grandes focos da produção independente pernambucana, o que ganha força pelo resultado artístico e comercial de inúmeras produções cinematográficas lançadas na última década, algumas já citadas neste livro. As produtoras *Blue Filmes* (2009) e *Plano 9* (2005) conseguiram aprovação nos dois anos consecutivos da chamada, cada uma com um projeto por ano.

Enquanto longa-metragem de ficção é o gênero dentro do Prodav 05 com maior número de estados contemplados, conteúdos seriados reúnem um perfil mais diverso de produtoras, apresentando

menor concentração regional. Merece menção o Sul do país. A participação do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina nos resultados com projetos em animação seriada dá indícios do crescimento de um mercado regional de produtoras dedicadas a este segmento.

Entre as empresas da região contempladas, predomina um perfil de dedicação quase exclusiva a essa linguagem. Produtoras como a *Cartunaria Desenhos* (Rio Grande do Sul), *Hype Studio Computação Gráfica* (Rio Grande do Sul), *Zoom Elefante* (Paraná), *Belli Studio* (Santa Catarina) são alguns exemplos.

A concentração de empresas dedicadas ao segmento de animação no Sul do país não se dá por acaso. Há em torno delas um ambiente de investimento em formação profissional e infraestrutura favoráveis ao desenvolvimento de um setor com condições de produzir obras para os mercados nacional e internacional.

Um dos destaques é o Rio Grande do Sul, com o Centro Tecnológico Audiovisual (Tecna)<sup>50</sup> que integra o Parque Científico e Tecnológico (Tecnopuc), vinculado à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Em 2014, foi assinado um convênio para a criação de um Centro de Produção e Pós-Produção de Conteúdos digitais criativos, integrado ao Tecna.<sup>51</sup>

O estado de Alagoas, na região Nordeste, também merece ser mencionado. As duas únicas propostas de produtoras do estado em todo o período analisado estão no Prodav 05 e ambos são projetos de animação em série, das empresas *Munganga Filmes* e *Staff Video*.

Nenhuma dessas empresas é especializada em animação, embora a segunda apresente trabalhos com esse perfil em seu portfólio. Os resultados das chamadas do FSA não indicam os casos de coprodução, sendo divulgados apenas os nomes das empresas proponentes.

---

<sup>50</sup> Disponível em: <http://www.pucrs.br/tecna/>.

<sup>51</sup> O convênio foi assinado entre PUC-RS, Universidade Feevale, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs) e o então Ministério das Comunicações.

Não é possível afirmar, portanto, se esses seriam casos de parceria ou se se trata de experiência empreendida pelas próprias produtoras.

Em séries de ficção, o estado de Minas Gerais apresentou o maior número de projetos depois do eixo Rio-São Paulo. Com base em informações disponíveis nas páginas das produtoras contempladas, série de ficção se apresenta como um gênero novo em suas trajetórias de atuação.

A *V! Produção Audiovisual*, por exemplo, não expõe em seu portfólio trabalhos em ficção seriada, tendo uma produção majoritariamente voltada ao mercado publicitário e institucional. Já a *Anavilhana* não apresenta uma trajetória em séries de ficção, mas já desenvolveu obras de curta e longa-metragem premiadas, como *A cidade onde envelheço* (Marília Rocha, 2016). O filme foi o grande vencedor do importante Festival de Cinema de Brasília, em 2016, com quatro prêmios, dentre eles o de melhor longa-metragem.

As cotas regionais não foram totalmente preenchidas em nenhuma das chamadas nos dois anos investigados, embora seja possível identificar um menor nível de concentração regional em relação ao Prodav 01. Quando não há preenchimento das vagas reservadas, produtoras sediadas no eixo podem ser contempladas em substituição.

A lacuna no preenchimento das cotas para fomento ao desenvolvimento de projetos, uma ação urgente entre pequenas produtoras espalhadas pelo país, indica que esse mecanismo, por si só, não garante o acesso de pequenas e médias produtoras das cinco regiões brasileiras aos recursos públicos de fomento. A região Norte foi a menos beneficiada, com apenas três projetos, todos do estado do Pará.

As cotas representam descentralização e promoção da diversidade. Com elas, fica implícita uma abertura de espaço não só à diversidade regional, mas à diversidade cultural, no sentido de ampliar o lugar de fala a novos produtores, novos olhares na condução da produção nacional que se vê nas telas.

Outra ressalva é que essas foram as primeiras chamadas das linhas de desenvolvimento. Dada a articulação do setor independente, a tendência é de aumento na inserção de estados com pouca participação que têm promovido esforços para profissionalizar a atividade audiovisual independente.

As linhas de desenvolvimento respondem a um contexto de falta de recursos para investimentos na concepção e pré-produção das obras, que compromete o aprimoramento dos trabalhos antes da captação de recursos para produção e, sobretudo, de uma maior profissionalização das empresas. Além disso, ao permitir a inscrição de projetos para os mercados de cinema, TV e VoD, essas linhas favorecem a expansão da atividade audiovisual independente, pela mudança de perspectiva de uma atuação pensada para janelas isoladas entre si, para uma compreensão de conteúdo audiovisual capaz de transitar entre fluxos diversos.

## **Prodav 08 a 12: produção de conteúdos para o campo público**

As linhas de produção de conteúdo exclusivas para o campo público de TV foram lançadas no FSA em 2014, com o total de 59.951 milhões de reais para investimentos distribuídos entre as cinco regiões do país. Ao contarem com recursos regionalizados, as linhas descentralizam a produção, favorecendo projetos desenvolvidos por empresas fora do eixo Rio-São Paulo.

Só podem concorrer a essas chamadas públicas produtoras independentes com sede há pelo menos dois anos na região para o qual o edital se destina. O limite permitido para cada proponente é de dois projetos, com o máximo de 40% do total dos recursos disponíveis para cada chamada regional.

Nas linhas 08 a 12, o pré-licenciamento junto a emissoras do campo público é não oneroso. Estão incluídos nessa classificação canais comunitários, universitários (TV paga), educativos e culturais (TV aberta). Como regra, os projetos aprovados nas chamadas de 2014 foram distribuídos pela *TV Brasil* para os canais da rede pública locais e regionais em todo o país.

O licenciamento dentro das chamadas de TV Pública correspondeu a um ano de janela de exibição, sendo seis meses em caráter de exclusividade. Isso significa que as produtoras só poderiam comercializar as obras para outras janelas a partir deste prazo, sob pena de sanção.

Conteúdos de curta duração conhecidos como interprogramas estão contemplados. São produções com média de duração de dois a dez minutos que suprem os espaços da programação não ocupados por anúncios comerciais, proibidos para emissoras desta natureza.

Canais do campo público operam sob uma lógica diferente dos canais comerciais, embora não estejam isentos dos condicionantes econômicos que pressionam os mercados de mídia. A ênfase em conteúdos com perfil educativo e cultural que caracteriza as linhas de TV pública representa potencialmente a ampliação do lugar de fala para a produção independente, estabelecendo condições mais concretas para sobrepor a critérios de mercado nas decisões criativas sobre os projetos.

Com isso, as linhas criam um ambiente de experimentação importante para as produtoras e condições mais efetivas de competitividade para produtoras que não conseguem acessar o Prodav 01, colocando no circuito agentes que até então não encontravam espaço para comercializar suas obras.

As temáticas estabelecidas pelas linhas Prodav de TV Pública em 2014 se reuniram em três grandes eixos, descritas nos editais como “proposta de programação”:

1. Público infantil (proposta central de formação sociocultural): relação criança, culturas e configurações familiares a partir de

processos sociais; desenvolvimento da inteligência emocional infantil através de ritos de passagem; brincadeiras infantis versus diversidade cultural e relação com o mundo através da ciência.

2. Público jovem (discussões sobre periferia e raça predominam dentre as temáticas demandadas): arte de rua versus corpo como espaço de experimentação e liberdade; processos históricos pelo olhar de jovens das periferias brasileiras; relações sociais e violência versus preconceito racial, ingresso de jovens da periferia no ensino superior etc.
3. Público adulto (o tema dos movimentos migratórios no Brasil compõe o núcleo central dos projetos dirigidos a este segmento): abordagens sobre comunidades indígenas, justiça social e colonização; artistas populares brasileiros versus migração; imaginário dos movimentos migratórios no Brasil, do rural para o urbano e manifestações populares versus relação Estado e sociedade no Brasil.

As obras resultantes do investimento das linhas Prodav 08 a 12/2014 foram finalizadas entre 2015 e 2016, com lançamento em televisão entre 2016 e 2017. No total foram 94 projetos desenvolvidos nas cinco chamadas regionais: Norte (18), Nordeste (16), Centro-Oeste (19), Sul (18), Sudeste (23). A Tabela 7 mostra a distribuição por estado.

**Tabela 7 – Distribuição Prodav 08 a 12 por tipo de projeto e unidade da federação**

Região	UF	Série ficção			Série documental			Série animação	Série animação/documental		Documentário	
		INF	JOV	AD	INF	JOV	AD	INF	JOV	JOV	AD	
Norte	AC			2								
	AM			1	3	4						
	PA		1				2	1	2			
	RO											1
	TO			1								
Nordeste	BA	1	1				2	1		1		
	CE								2			
	MA			1								1
	PB			1								
	PE			2					2			
Centro-Oeste	PI				1							
	DF				1		2	1	1			1
	GO	1	1	1	3	1			1			1
	MS			1	1							
Sudeste	MT			1			1					
	ES	1										
	MG			1	1	1	2		1	1		2
	RJ				1		1					
Sul	SP	1		1	1	1	1		1		1	2
	PR	1	1	1	2	1	2		1		1	2
	RS				2	1	1				1	1
	SC			1					2			
<b>Total</b>		<b>5</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>7</b>

INF: Infantil JOV: Jovem AD: Adulto

Fonte: Elaborada pela autora.

Minas Gerais se destacou, tanto na quantidade (11) quanto na diversidade de propostas apresentadas. Exceto série de ficção infantil, houve projetos aprovados para todos os tipos de conteúdo previstos no edital. Chama a atenção a baixa participação de produtoras dos estados do Ceará e Rio de Janeiro, cada uma com dois projetos. Uma especificidade no caso do Ceará é que ambos os contemplados foram séries de animação infantil, o que indica a constituição desse nicho no estado, dado que já aparecia nas linhas de desenvolvimento.

Bahia e Pernambuco – que juntamente com o Ceará são os principais polos de produção audiovisual do Nordeste – conseguiram uma participação expressiva. Enquanto as produtoras pernambucanas apostam em conteúdos seriados adulto e infantil, produtoras baianas aparecem nos resultados com projetos voltados

para os três públicos, com trabalhos nas linguagens documental, ficção e animação.

Há entre os proponentes empresas com perfis e trajetórias diversas. Da Bahia, por exemplo, constam desde a precursora do cinema autoral produzido no estado, a *Truque* (1987), até produtoras mais jovens, como a *Caranguejeira* (2010), de perfil também autoral, com trabalhos que enfatizam um debate político-social.

As especificidades que constituem as linhas de TV pública do FSA/Prodav e os resultados das chamadas de 2014 permitem algumas considerações centrais. A primeira diz respeito ao impacto da regionalização dos investimentos, evidenciado pela inserção de produtoras de estados com baixa visibilidade nacional no audiovisual. Acre, Espírito Santo, Piauí e Rondônia se inserem nesse perfil. Há um potencial produtivo nesses estados que ganha fôlego com ações direcionadas dentro da política de fomento ao audiovisual.

Alguns estados brasileiros permaneceram fora, mesmo com os editais separados por região. É o caso do Amapá e de Roraima, na região Norte, e de Sergipe, na região Nordeste. Mas esse é um processo gradativo e a movimentação do setor audiovisual independente a partir das oportunidades geradas pelos investimentos do FSA tende a indicar os potenciais a serem explorados. Por exemplo, o estado do Amapá teve o seu primeiro edital regional pelo FSA em 2017, com aprovação de 12 projetos. Dentre eles está a produção do primeiro longa-metragem de uma produtora do estado.

Uma segunda consideração se refere ao potencial das obras para contribuir no debate sobre temas enraizados na formação e no cotidiano do país para além das telas da TV, em decorrência da aderência ao perfil educativo e cultural que orienta essas linhas.

Relevante nesse sentido é o estímulo à parceria entre produtoras independentes e coletivos de jovens para a construção da linha editorial ou de argumentos que orientam a narrativa dos projetos desenvolvidos. Indicações como essas, constantes nos editais, resultaram em trabalhos como a série documental *Travessias negras*,

da *Portfolium* (Bahia) e o documentário *Travessia de olhares*, da *Trem Chic* (Minas Gerais). Ambos se dedicam à realidade de jovens de grandes cidades do Brasil.

Por meio de uma narrativa sobre jovens negros de baixa renda que conseguem acessar o ensino superior, a produção baiana desenvolve o debate sobre a política de cotas nas universidades públicas brasileiras. O documentário mineiro trata da relação entre juventude e criminalidade a partir de histórias de vida de jovens da periferia, tendo a responsabilidade penal como pano de fundo.

Enquanto a série baiana serviu de material didático para debate entre alunos da rede pública em Salvador, o documentário mineiro foi empregado como ferramenta de mobilização social em parceria com a ONG Oficina de Imagens, com apoio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Belo Horizonte.

O resultado das linhas e a consulta ao catálogo das obras desenvolvidas no portal da Ancine indicam que regionalizar vai além do produzir conteúdos que retratem o regional. Mais do que isso, trata-se de abrir espaço para outros olhares, outras referências, outras perspectivas de construção do audiovisual, capazes de alargar o que historicamente se vê nos circuitos tradicionais de exibição do audiovisual nacional.

Para ilustrar, a série documental infantil *Zora curiosa*, da produtora *Ventania* (Espírito Santo), propõe um retorno às memórias de brincadeiras infantis do imaginário capixaba por meio de interações entre crianças e a extraterrestre Zora. O projeto apresenta elementos culturais regionais mesclados com estratégias narrativas que ampliam o potencial da obra ao transitar por diferentes contextos de recepção. Assim, a série extrapola a mera relação com o local, sem negligenciá-lo, ao mesmo tempo que adquire potencial de alcance a públicos mais amplos.

*Zora Curiosa* foi o único projeto do Espírito Santo contemplado em todo o *corpus* da pesquisa, o que indica o papel das linhas

regionais de TV pública em ampliar as chances de pequenas produtoras de estados sem tradição no acesso aos recursos de fomento.

Muitas produções infantis aprovadas nas linhas de TV Pública desenvolvem narrativas a partir da ideia da alteridade, do deslocamento social e cultural como um caminho para a ampliar a compreensão sobre o mundo. As cinco regiões do país contaram com projetos aprovados em torno dessa proposta. Alguns exemplos são: *Meu pequeno mundo* da Perin Filmes (Amazonas); *A velha história do meu amigo velho* da GusGus Cine (Rio Grande do Sul); *Giramundo* da Balaio Produções Culturais (Goiás); e *O mundo da gente* da Paralela Cinema (Minas Gerais).

No outro extremo, a série de animação infantil *Astrobaldo*, da produtora *Lunart* (Ceará), é um mergulho no universo da ficção científica, sem relação direta com temáticas regionais. Ao contrário, em termos de produção infantil, trata-se de conteúdo universal. Na mesma direção seguem as séries documentais *A escola dos mistérios*, Dharma Filmes (Goiás), *Brincando com a ciência* da Kinopus (Paraná) e *Ciência para crianças* da Filmart (São Paulo).

Esses exemplos ilustram como a descentralização promovida pelos editais regionais de TV pública do FSA pode gerar produtos que ampliam o repertório cultural sobre o Brasil, mas com liberdade criativa que não os restringe a narrativas que abordem exclusivamente o local. Produtoras sediadas fora do eixo Rio-São Paulo podem ser, nesse sentido, tão transnacionais quanto locais. Além disso, a descentralização geográfica estimula o estabelecimento de uma estrutura operacional e de um circuito de profissionais com as habilidades necessárias para o desenvolvimento de projetos que permitam a sustentabilidade das empresas e a ampliação dos espaços de produção audiovisual pelo país.

Quando se dirige o olhar para os projetos destinados aos público jovem e adulto, o comprometimento com a realidade social do país e o enfrentamento a temas com pouca visibilidade nos circuitos comerciais de exibição ficam aparentes nos resultados. Alguns contemplados são a série de ficção *O dia em que nos tornamos terroristas*

(*Lume Vídeo*, Maranhão), sobre intervenções artísticas como um ato político; o documentário *Meu corpo é político*, que acompanha o cotidiano de militantes LGBT na periferia de São Paulo (*Studio Riff*, São Paulo); a série de ficção *Cidade invisível* (*Forest Comunicação*, Mato Grosso do Sul), sobre relações de trabalho análogas à escravidão; e a série documental *Ruas em transe* (*Bandits Produções*, Rio Grande do Sul), sobre a ocupação dos espaços públicos em tempos de crise política como um signo de resistência.

Os dados empíricos não permitem afirmações assertivas sobre o perfil de conteúdo priorizado por cada região ou estado. Há uma pulverização dos projetos entre as produtoras de todo o país, mas é preciso lembrar que os editais das linhas de TV pública não colocam em disputa produtoras de regiões distintas. Além disso, há no Prodav 08 a 12 um detalhamento quanto ao enquadramento dos projetos em termos de perfil de conteúdos elegíveis ausente nas outras linhas Prodav.

Por fim, o desenho das linhas de TV pública e os resultados das chamadas de 2014 revelam o potencial das pequenas produtoras por meio de sua contribuição para a diversidade cultural, em especial aquelas empresas sem histórico de penetração no circuito exibidor. Esse é um ponto diretamente relacionado à descentralização da produção e consequente ampliação do lugar de fala na produção audiovisual brasileira. Trata-se de uma das reivindicações históricas do segmento, a qual ainda carece de aprofundamento dentro da política audiovisual executada no Brasil.





**PRA ONDE CORRE O RIO**

---

**Pra onde corre o rio** (série documental)

Canal Laranja

Rio de Janeiro, RJ

Selecionada no Prodav 01 em 2015

Exibida no Canal Curta! em 2016

---

## UM SETOR EM (CON)FORMAÇÃO

O desenvolvimento do segmento das produtoras independentes se dá em diferentes níveis, tanto em termos gerenciais quanto do ponto de vista dos processos criativos, considerando os contextos nos quais se inserem, o perfil de cada empresa e as redes constituídas.

A concentração de empresas no eixo Rio-São Paulo é acompanhada pela concentração de recursos investidos, obras comercializadas e parcerias estabelecidas com o circuito exibidor. Mas a configuração do setor expõe níveis de diferenciação mais complexos, que, embora relacionados, não podem ser reduzidos à distribuição espacial das produtoras.

Obviamente as assimetrias econômicas e políticas entre os espaços territoriais interferem na constituição de um campo produtor com condições de se desenvolver e se integrar ao circuito produtivo nacional e internacional. Mas há em curso dinâmicas constituídas pelo próprio segmento independente e, somadas a isso, trajetórias particulares organizacionais e criativas que contribuem para níveis diferenciados de atuação das produtoras: como elas se constituem internamente, como se relacionam com os pares e com o circuito exibidor, de que práticas e estratégias se utilizam, a que se segmentos se dedicam, que espaço querem ocupar no circuito do audiovisual.

Assim, a concentração de médias e grandes empresas no eixo Rio-São Paulo coexiste com um enorme número de micro e pequenas

empresas com dificuldade de encontrar formas de sustentabilidade para sua atividade. Ao mesmo tempo, algumas produtoras pelo restante do país despontam como referências regionais e nacionais, conseguindo aos poucos se posicionar no mercado e se relacionar com as instâncias de fomento e com agentes exibidores.

Enquanto muitas produtoras tentam se estabelecer como empresas, outras possuem histórico de produção e buscam consolidar seu relacionamento com o circuito exibidor nacional. Em um nível mais avançado, algumas empresas já possuem esse relacionamento consolidado e estão voltadas para a expansão em mercados internacionais. Estas últimas representam a minoria.

Entre os entrevistados predomina o entendimento de que o avanço no domínio dos processos criativos e gerenciais resulta das oportunidades geradas pela política audiovisual implementada na segunda década dos anos 2000. Essa compreensão é expressa em falas como “carteira diversificada”, “amadurecimento das propostas”, “criatividade”, “inovação”, “projetos voltados para o mercado externo”, “para o mercado autoral” e “qualificação para alcançar novos mercados”.

*Estamos em um ponto muito legal de amadurecimento interno, onde já passamos por grandes dificuldades, já tivemos a experiência de gerir um espaço de cursos e produções, e agora miramos nos próximos projetos com mais certezas.* (Produtora/gestora de empresa de pequeno porte, Porto Alegre, RS, 2017, informação verbal).

*Equipe bem desenvolvida e equilibrada e tecnologia alcançada.* (Sócio-fundador de microempresa, Fortaleza, CE, 2017, informação verbal).

*A formação de alianças e parcerias necessárias à viabilização de desenvolvimento e produção de bons projetos; conhecimento das leis e regras de financiamento e patrocínio.* (Sócia-fundadora de microempresa de Porto Alegre, RS, 2017, informação verbal).

Estes depoimentos indicam que as ações da política destinadas à produção de conteúdos independentes para os mercados de

televisão se constituem não como um fim em si mesmas, mas como um processo através do qual a produção independente nacional cria as condições para explorar outros fluxos.

Ao mesmo tempo que destacam amadurecimento setorial e maior domínio das práticas de produção e gestão como ganhos associados aos mecanismos de fomento, muitas empresas temem não acompanhar o ritmo de ampliação da capacidade produtiva. Falta de experiência, de equipes especializadas e de conhecimento técnico em questões jurídicas e fiscais para lidar com a burocracia envolvida nos trâmites de investimento e de comercialização dos projetos integram as principais lacunas apontadas.

*Definição de um plano estratégico que comungue os projetos autorais num plano de médio e longo prazo.* (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

*Falta de planejamento, falta de experiência administrativa.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, Belo Horizonte, MG, 2017, informação verbal).

*As ameaças que havia se confirmaram. Estamos repensando nosso formato devido à nossa falta de interesse de investir tanto tempo, equipe e dinheiro em resolver burocracia e questões administrativas. Estamos terceirizando mais serviços e fazendo parcerias com empresas mais estruturadas e com mais projetos capazes de sustentar tal estrutura.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).

Os baixos faturamentos e o conseqüente baixo capital de giro são uma ameaça interna recorrente. Esse aspecto expõe a dependência do fomento público pelo setor e se relaciona diretamente com a dificuldade de contratação de equipe especializada e inovação nos processos, além do investimento em segmentação de mercado. Termos como “perda de bons profissionais”, “falta de recursos financeiros”, “descapitalização” e “dívidas financeiras” demonstram a preocupação da classe.

*Fundos internos para manter a elaboração de projetos até a captação.* (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Cuiabá, MT, 2017, informação verbal).

*Poucas pessoas para muitas tarefas e demandas. Seria necessário muitas contratações para crescer como gostaríamos, mas a saúde financeira da empresa seria prejudicada já que o retorno dessas contratações seria a longo prazo e não temos capital de giro suficiente para investir tanto.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).

*A falta de profissionais em algumas atividades.* (Assistente de produção executiva de empresa de pequeno porte, Curitiba, PR, 2017, informação verbal).

Por outro lado, a compreensão sobre as oportunidades externas à empresa transita entre a ampliação dos espaços de comercialização para as obras e a conjuntura positiva criada pela política audiovisual na segunda década dos anos 2000. Visões que enfatizam o “aquecimento do mercado”, “momento favorável”, “mercado fértil”, “profusão de editais”, “diversidade de editais públicos e privados” prevalecem.

A gradativa abertura dos mercados de televisão ao conteúdo independente nacional foi outro ponto destacado. Embora representem um negócio vantajoso para os canais, as experiências de coprodução geram para as produtoras chances reais de acesso ao circuito produtivo. Essa é uma luta histórica do segmento que não pode ser negligenciada.

*Iniciamos recentemente um relacionamento com um novo canal a cabo que já licenciou um de nossos produtos e parece querer coproduzir novos produtos conosco.* (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).

*Lançamento de um longa documentário e série de animação em 2018, esperamos oportunidades para negociar com canais de TV.* (Presidente de microempresa, Belém, PA, 2017, informação verbal).

*Investimento no setor e demanda de produtos nacionais no mercado de TV aberto e fechado, nacional e internacional.* (Presidente de empresa de pequeno porte, Brasília, DF, 2017, informação verbal).

Por outro lado, a instabilidade no cenário político e econômico do país inspira cautela entre os produtores, o que é alimentado pelo histórico de descontinuidade das políticas para o audiovisual e das políticas culturais como um todo. Os produtores utilizaram palavras como “ameaça real”, “instabilidade política”, “fragilidade dos mecanismos” e “cenário conturbado” para se referir ao risco de desestruturação da política como uma ameaça ao ciclo de desenvolvimento do setor estabelecido nos anos 2000.

Os depoimentos abrangem aspectos estruturantes que extrapolam o audiovisual e contemplam a crise política no país irrompida em 2014, tendo no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016, um dos fatos mais marcantes. O risco do não aprimoramento dos mecanismos implementados, a exemplo da regulamentação das cotas regionais, e o risco de mudanças de gestão na Ancine, com reflexo no direcionamento da política de fomento, predominaram entre as principais ameaças apontadas.

A preocupação dos produtores se baseia nas incertezas quanto às agendas defendidas pelo governo Temer,<sup>52</sup> substituto de Dilma Rousseff, e sobretudo no contexto de total instabilidade quanto aos rumos político-econômicos do país. A ameaça de descontinuidade da política audiovisual representa o desmantelamento de um projeto com resultados iniciais significativos. A experiência histórica do Brasil nessa seara facilmente ajuda a compreender o que significaria um rompimento dessa natureza para o setor.

---

<sup>52</sup> A tentativa de extinguir o MinC como um dos primeiros atos do governo Temer foi vencida pela pressão da classe artística. Em pouco mais de dois anos de mandato foram quatro ministros, sendo o último Sérgio Sá Leitão, que permaneceu no cargo até o final do governo Temer, em 2018.

Se uma política pública resulta das articulações entre regras e arenas em disputa (DEUBEL, 2002; MARQUES, 2013), mudanças na composição dos quadros do Executivo e Legislativo repercutem em uma possível reorganização das políticas setoriais, com desdobramentos diretos nos setores produtivos. Os trechos a seguir apresentam ameaças identificadas nesse sentido.

*Instabilidade política e vulnerabilidade das linhas de cinema não comercial.* (Sócio-fundador de microempresa, Brasília, DF, 2017, informação verbal).

*Ameaça real de dismantelamento das políticas públicas do audiovisual que foram estabelecidas desde o fortalecimento da Ancine e a não regulamentação do art. 27 da lei 12.485/2011, que oficializaria a cota de 30% de investimentos em projetos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.* (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

*A situação política e econômica do país pode regredir o muito que já foi feito no mercado audiovisual e isso afetaria principalmente a possibilidade de crescimento de produtoras do meu porte.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).

As incertezas quanto ao ambiente externo se refletem na leitura das produtoras sobre questões mais específicas, o que inclui regulação dos mercados de audiovisual, distribuição, fomento indireto e enfrentamento à concentração. Em alguns casos, os produtores se referem a especificidades regionais e estaduais que, embora não se apliquem ao todo, ajudam a compreender o cenário nacional.

*Concorrência desleal e a não união do mercado audiovisual de Minas e as relações políticas do mercado.* (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Belo Horizonte, MG, 2017, informação verbal).

*Falta de fomento municipal e estadual no Rio de Janeiro.* (Sócia-fundadora de microempresa, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).

*[...] os governos locais, na Bahia, ainda têm dificuldades de entender as políticas nacionais de incentivo ao audiovisual em suas diversas frentes, apesar da mobilização da classe, principalmente através da APC-BA, no sentido de mostrar-lhes os caminhos. Com isso, muitas linhas ficam sem serem acessadas [...].* (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

Apesar dos visíveis avanços do segmento independente – confirmados pelos números divulgados nos relatórios anuais e estudos da Ancine e pelas informações das entidades de classe –, o posicionamento das produtoras expõe a dificuldade de consolidação no setor produtivo quando não há um amplo suporte do Estado. A ampliação da capacidade gerencial e produtiva, das parcerias e do capital de giro decorrente da negociação dos projetos demandam o aprofundamento das ações e programas geridos pela agência, bem como o acompanhamento das transações com o circuito exibidor.

Tem-se, portanto, um campo de produção independente em gradativa formação profissional e ao mesmo tempo em conformação em um sistema dinâmico. Trata-se de regras em permanente alteração, disputas em diferentes níveis, mudança de posição dos agentes de mercado e parcerias que reconfiguram os desenhos institucionais, tudo isso com interferência mútua entre os agentes e instituições.

Em parte, os rumos da produção independente dependem de como as empresas produtoras respondem às ações do Estado e dos agentes de mercado, ou seja, que poder têm de pressionar as instâncias decisórias, quais pautas elas levam à agenda pública e como se organizam e se articulam. As entidades representativas cumprem papel importante neste desenho.

## VISIBILIDADE E NEGOCIAÇÃO COM O MERCADO

Os festivais de cinema e audiovisual são, em todo o mundo, espaços privilegiados de visibilidade para a produção independente, a criação de redes e o reconhecimento de novos talentos. Em termos de trajetória de exibição, plataformas digitais e outros mercados, como *home video*, estão na base do ciclo de vida das obras, antecedendo o circuito das salas de cinema e a comercialização para canais de TV. Além desses trajetos, constituem-se como espaços de afeto, compartilhamento de perspectivas ideológicas e estéticas e de formação de público.

Em muitas experiências, exibição e premiação ocorrem em paralelo a programações voltadas para o mercado, o que inclui rodadas de negócios,<sup>53</sup> consultoria, *pitching* e atividades formativas, como cursos e *workshops*. É assim nos principais festivais de cinema na Europa (Cannes, Berlim e Veneza), Canadá (Toronto), Estados Unidos (Sundance), México (Gadalajara), Cuba (Havana) e Brasil (Brasília, Gramado).

Alguns festivais se convertem em um ambiente de negócios para transações previamente articuladas. Nesses casos, o fechamento de acordos entre produtores e *players* busca, acima de tudo, gerar publicidade antecipada para as obras, diante da ampla cobertura da imprensa especializada. Como identificou Perren (2012), o Sundance é um caso clássico desse tipo de operação.

Na configuração da indústria contemporânea do audiovisual, os festivais dividem espaço com eventos desenhados especificamente para pensar a articulação da produção independente com o circuito exibidor e distribuidor, em cinema, televisão e *streaming*, gerando acordos em escala transnacional. Costumam ser nomeados como encontros de mercado. O *Mipcom*, em Cannes, na França, é o maior deles.

---

<sup>53</sup> Reuniões fechadas entre empresas produtoras e players para apresentação de projetos com vistas à comercialização e estabelecimento de parcerias. São, em essência, atividades de relacionamento e integram a programação dos principais eventos de mercado no Brasil e no exterior.

Eventos com esse formato reúnem por todo o mundo *players* e produtores em busca de parcerias e de contratos de licenciamento e coprodução. Encontros como o *Asian Film Market* (Coréia do Sul), *Asia TV Forum* (Cingapura), *Bogotá Audiovisual Market* (Colômbia), *Durban Filmart* (África do Sul), *European Film Market* (Alemanha), *Moscou Business Square* (Rússia) *SXSW-South by Southwest* (Estados Unidos) e *Ventana Sur* (Argentina), por exemplo, estão consolidados na agenda internacional dos eventos de negócios em audiovisual.

É nesse terreno que se insere o RCM, promovido anualmente pela Bravi, entre 2011 e 2017, na cidade do Rio de Janeiro. O evento se consolidou como o um dos maiores encontros de audiovisual da América Latina, voltado para os mercados de televisão e novas mídias. Em 2018, o RCM passou a fazer parte do Rio2C, que integra ao audiovisual as áreas de música e inovação.<sup>54</sup> Com isso, ampliou seu escopo, direcionando-se cada vez mais para a busca por comercialização dos projetos no circuito internacional de mídia.

Entre as produtoras participantes desta pesquisa, o RCM foi uma das atividades mais mencionadas quanto a iniciativas que contribuíram para o desenvolvimento do audiovisual independente nacional. Outros eventos anuais de mercado mencionados foram: *Brasil CineMundi* (Belo Horizonte, Minas Gerais), lançado em 2009; *Telas Fórum* (São Paulo capital), em 2000; e *NordesteLab* (Salvador, Bahia), em 2015. A relevância do RCM/Rio2C na dinâmica de negociações entre produtoras e empresas do circuito exibidor se justifica pelos resultados ao longo da trajetória do evento.

O crescimento anual do RCM em número de produtores participantes, canais e programadoras de TV, serviços de *streaming* e, sobretudo, rodadas de negócio, foi estimulado pela conjuntura criada pela política de fomento ao audiovisual no Brasil nos últimos anos (Tabela 8).

---

<sup>54</sup> Disponível em: <http://www.rio2c.com>.

**Tabela 8** – Números do Rio Content Market (2011-2016)

Registros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Participantes	1.200	2.100	3.000	3.200	3.500	3.700
Palestrantes e players	170	255	290	377	378	522
Reuniões e rodadas de negócio	450	800	800	1.126	1.131	1.160

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados de Bravi (2017).

A formatação do evento com foco em mercados de televisão, incluindo *players* do Brasil e exterior, é uma repercussão direta da cota de tela da Lei n.º 12.485/2011. Soma-se a isso a articulação das empresas de mídia que operam em nível global e perseguem parcerias capazes de ampliar sua penetração de mercado e ajudá-las a driblar as regras regulatórias dos Estados nacionais onde buscam conquistar audiência.

Os produtores passam a contar com reserva de mercado e com um amplo conjunto de investimentos concentrado no FSA, por isso buscam acesso ao circuito exibidor e a outras produtoras. Por outro lado, para canais e programadoras, é estratégico conhecer novos produtores e seus projetos. Essas empresas precisam cumprir cota de tela no Brasil e entendem que as alianças favorecem sua expansão em mercados transnacionais. Além disso, podem escolher os projetos a um risco econômico muito baixo, nos casos de apoio pelo FSA. O crescimento expressivo no número anual de rodadas de negócios no RCM, como em outros eventos de mercado, é parte desse ciclo.

A visibilidade que os canais e programadoras de TV atribuem ao RCM/Rio2C se confirma pela atuação dessas companhias nas edições do encontro. Elas aproveitam a concentração de profissionais e representantes de empresas de toda a cadeia do audiovisual e a divulgação da imprensa para ampliar sua projeção: “*Viacom apresenta as novidades de 2014 na Rio Content Market*” (MERCADO..., 2014); “*PlayTV anuncia nova programação e novo visual na Rio Content*

*Market*” (RAMOS,A., 2014); “HBO anuncia 14 novas produções no Brasil” (HBO..., 2017); “CineBrasilTV lança plataforma de VoD no Rio Content Market” (CINEBRASILTV..., 2018); “O universo Marvel será desvendado no Rio2C” (O UNIVERSO..., 2018).

Organismos públicos também utilizam o evento como vitrine para apresentação de análises setoriais e para o anúncio de investimentos no audiovisual independente. Na edição de 2017, a Spcine<sup>55</sup> anunciou o lançamento de um serviço de *streaming* (SPVod) para divulgar longas-metragens produzidos em São Paulo; o MinC anunciou o planejamento de um edital para apoiar projetos de *youtubers*; a Ancine apresentou protocolo de intenções de cooperação assinado com o CNC (França).

Foi também no RCM de 2017 que o então presidente da Ancine, Manuel Rangel, fez sua despedida pública do cargo, apresentando um balanço com os números de desenvolvimento do audiovisual nacional a partir das ações geridas pela agência.

O RCM e sua participação no Rio2C, a partir de 2018, é uma ação da Bravi.<sup>56</sup> Criada em 1999, a entidade ganhou visibilidade como ente representativo das empresas produtoras de conteúdo audiovisual no país a partir da promulgação da Lei nº 12.485/2011. Atualmente, está consolidada como a principal associação da categoria em esfera nacional, com aumento gradativo no número de associados (Tabela 9).

**Tabela 9** – Progressão no número de associados Bravi

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de associados	175	250	390	508	547	627	644

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados de Bravi (2017).

<sup>55</sup> Empresa de fomento ao cinema e audiovisual (TV, games e novas mídias) vinculada à prefeitura municipal de São Paulo, criada em 2015. Página oficial: <http://spcine.com.br/>.

<sup>56</sup> Com a mudança do RCM para a Rio2C, o evento deixou de ser gerido diretamente pela Bravi, passando a ter organização terceirizada.

Apesar do reconhecimento da Bravi entre os produtores independentes como uma instância de articulação de classe e de mediação com o mercado exibidor, alguns participantes registraram insatisfação quanto à representatividade da associação. As principais críticas se referem a uma atuação que privilegia produtoras já estruturadas no mercado e à defesa de uma pauta comercial que negligencia, segundo eles, pequenas produtoras dentro ou fora do eixo Rio-São Paulo.

*Existe um monopólio das grandes empresas, que tem seus interesses representados na Bravi (ABPITV), comandando os principais eventos (Rio Content, por exemplo) e discussões. É caro para se associar e as pequenas empresas ficam de fora. Há entidades mais à esquerda, lutando por um audiovisual não comercial (ABD, por exemplo), mas possuem pouca representatividade e estão cada vez mais excluídas dos processos de formulação das políticas públicas. (Sócio-fundador de microempresa, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).*

De fato, a Bravi consegue alcançar a instância político-decisória. O anuário publicado pela entidade em 2017 enfatiza a sua representação no CSC, no CGFSA e em outros comitês setoriais estaduais, por meio de seus conselheiros em assentos titulares e suplentes (BRAVI, 2017). A entidade também possui visibilidade junto às grandes empresas de mídia. Isso porque, ao almejar o desenvolvimento comercial das produtoras independentes, suas ações consideram as práticas de gestão e produção adotadas por aquelas empresas.

Além do RCM/Rio2C, a Bravi conta com um programa de internacionalização – *Brazilian Content* (antigo *Brazilian Producers*) –; e ações de descentralização – Bravi nos estados. Este último é uma resposta ao gradativo registro de produtoras fora do eixo Rio-São Paulo, que demandam uma ação mais efetiva em profissionalização, a fim de tornar seus projetos mais competitivos.

A alteração de nome de ABPITV para Bravi, em 2017, reflete o perfil da produção independente nacional, centrada não mais em

janelas exclusivas de exibição, mas no conteúdo em si e na sua capacidade de navegar por múltiplas telas. A associação vem estimulando a comercialização dos projetos junto a outras plataformas de modo complementar aos mercados de televisão.

## **Internacionalização**

A participação em eventos de audiovisual no exterior é um investimento em relacionamento para as produtoras, sobretudo diante das limitações em estrutura de produção, carteira de projetos e experiência que comprometem a inserção de micro e pequenas produtoras no circuito internacional.

A Ancine reconhece a importância dos festivais como vitrines para as produções nacionais. As linhas de fomento geridas pelo órgão incluem o auxílio financeiro à participação de diretores, produtores, roteiristas e ator/atriz protagonista, no caso de ficção, com obras selecionadas para concorrer a premiações em festivais.

Somado a isso, em dezembro de 2017, o CGFSA aprovou a Ação de Apoio à Participação Brasileira em Eventos de Mercado e Rodadas de Negócio.<sup>57</sup> A ação substituiu e ampliou o Programa de Apoio à Participação Brasileira em Eventos de Mercado e Rodadas de Negócios Internacionais, lançado em 2013.

Com a mudança, as ações de internacionalização geridas pela Ancine foram incorporadas à estrutura do FSA/Prodav. O montante para 2018 foi de 800 milhões de reais, distribuídos em 29 eventos ao longo do ano.

A criação de uma linha dedicada exclusivamente à participação em eventos de mercado demonstra os contornos do cenário contemporâneo do audiovisual. É nas feiras e encontros de negócios que

---

<sup>57</sup> Aprovado pela Resolução do CGFSA n.º123/2017 e instituído pela Portaria nº 64-E/2018. Página oficial: <https://apoiointernacional.ancine.gov.br>. Acesso em em 20 jul. 2018.

as parcerias e contratos são costurados. Esse é, portanto, um caminho inevitável para que as produtoras consigam ampliar sua inserção no circuito produtivo, sobretudo aquelas que desejam projeção em escala internacional.

Além da Ancine, outras entidades exercem papel importante. Os projetos para internacionalização da produção que envolvem o suporte do governo federal passam pela Apex-Brasil, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores.

Tradicionalmente, a Apex-Brasil participa de uma série de iniciativas em parceria com a própria Ancine, com outros órgãos públicos federais e estaduais e com organizações de mercado. *Brazilian Content*, *Film Brazil* e *Cinema no Brasil* são os principais projetos de apoio à internacionalização da produção nacional.

O *Brazilian Content* (antigo *Brazilian Producers*) foi iniciado em 2004 e atualizado em 2017 pela Bravi. Apoiar a participação de produtoras independentes brasileiras em feiras e encontros de negócios internacionais, bem como a capacitação de produtores, por meio de seminários, oficinas e encontros no Brasil e no exterior. O foco é a coprodução com canais e a comercialização de conteúdos para TV, empresas de telefonia celular e mídias digitais estrangeiros. Em 2016, foram 3.965 contratos assinados durante os eventos (BRAVI, 2017). Além da Bravi e Apex-Brasil, o comitê gestor do *Brazilian Content* envolve Ancine e BNDES.

O *Film Brazil* foi criado em 2003 pela Associação de Produtores de Conteúdo Audiovisual (Apro). Seus esforços se direcionam para a internacionalização do conteúdo publicitário, além da mediação com empresas estrangeiras para a produção de filmes publicitários no país. Entre as principais ações estão: apoio à participação de profissionais de gestão e criação em eventos internacionais – *Cannes Lion Festival* (França), *Ciclope Festival Internacional*, *Ciclope Latino* e outros –; uma incubadora de projetos; e um observatório de estudos de mercado.

O *Cinema do Brasil* é um programa de exportação desenvolvido pelo Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (Siaesp). Atua no suporte à comercialização da produção cinematográfica nacional no exterior e no fortalecimento de parcerias. Inclui o financiamento à participação de produtoras em festivais internacionais (Berlim, Cannes, Locarno, Veneza e San Sebastian); suporte à distribuição em salas de cinema; e promoção de encontros entre produtores brasileiros e distribuidoras estrangeiras. Embora vinculado ao estado de São Paulo, o projeto apoia produtoras de todo o Brasil, desde que associadas ao programa. As empresas proponentes precisam ter registro na Ancine.

Em geral, a prévia aprovação de projeto ou obra audiovisual pelos eventos (festivais ou de mercado) é um requisito para que as produtoras independentes concorram a incentivos como esses. Sobretudo nos eventos de mercado, as empresas mais consolidadas concentram essas aprovações e convites, o que faz com que as ações de internacionalização favoreçam produtoras com maior nível profissional dentro dos parâmetros de mercado.

O modo como essas regras são desenhadas mostra como a lógica econômica que orienta os mercados de mídia influencia o projeto de desenvolvimento do audiovisual operado no Brasil. Essa é uma característica comum às políticas audiovisuais implementadas após a consolidação do neoliberalismo ao redor do mundo. Apesar de um esforço real na descentralização e no apoio aos iniciantes, os limites à movimentação dos agentes produtivos são estabelecidos de acordo com as práticas adotadas pelo mercado.

Do ponto de vista econômico, esse é um critério razoável. O nível de competição no circuito internacional exige da produção independente estrutura organizacional e conhecimento de gestão ainda em consolidação no Brasil, tendo em vista se tratar de um setor formado por cerca de 90% de micro e pequenas produtoras. O apoio a empresas com esse perfil esbarra no seu despreparo para

disputar espaço nos circuitos internacionais, difícil até mesmo para as grandes produtoras nacionais com relacionamento já constituído no exterior.

Por outro lado, ao favorecer produtoras com maior penetração no mercado, essas regras reforçam a concentração no setor audiovisual, estabelecendo limites para a expansão das produtoras menores, sobretudo as iniciantes. Se as pequenas produtoras não dispõem de capital próprio ou outras formas de apoio, sem o suporte do Estado dificilmente terão a oportunidade de construir relacionamento e parcerias internacionais por meio dos eventos de mercado.

No caso do acesso às linhas de apoio da Ancine, a experiência da produtora é avaliada com base no número de CPB emitidos, ou seja, registro de obras audiovisuais destinadas ao circuito exibidor. Para concorrer aos recursos, a produtora precisa ter pelo menos um CPB ou um projeto aprovado em uma das linhas de produção do FSA nos 12 meses anteriores à submissão do pedido.

Em caráter excepcional, é aceita a aprovação em editais do programa Ibermedia, da SAV ou de secretarias estaduais de Cultura. Há, portanto, maior flexibilidade à participação das pequenas produtoras, mas ainda assim elas continuam concorrendo diretamente com produtoras mais estruturadas. Desse modo, suas chances são numericamente menores, já que as maiores empresas obtêm melhores pontuações nos baremas de seleção. A gestão dos processos da Ancine cabe ao setor de assessoria internacional.

## **Descentralização e profissionalização**

A consolidação de grandes empresas de produção, exibição e distribuição no eixo Rio-São Paulo foi acompanhada pela instalação das principais entidades representativas e das primeiras instituições dedicadas à capacitação em audiovisual também naquela região.

A demanda por profissionalização de empresas sediadas fora do eixo Rio-São Paulo e sua aproximação com o circuito exibidor mobilizou a criação do Bravi nos estados, em 2013, uma resposta à pressão dos novos associados espalhados pelo país. Uma das principais atividades do projeto é o *RioContent Lab*, um treinamento preparatório para rodadas de negócios no RCM/Rio2C. As primeiras edições foram realizadas em 2016 nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco. Além disso, a entidade promove *workshops*, *master-classes*, oficinas, encontros com *players* e com o mercado investidor, mas ainda não consegue atender ao conjunto de reivindicações das produtoras.

Entre as iniciativas que nascem diretamente nos estados, a articulação local e regional se dá em diferentes fluxos. Costuma envolver entidades representativas, sindicatos, governos municipais e estaduais, por meio de suas secretarias de Cultura, e parceiros públicos e privados. Na maioria das vezes, as experiências são desenhadas dentro de uma gestão compartilhada.

Esse é o caso da Spcine, empresa distribuidora vinculada à prefeitura de São Paulo cujo modelo de comitê consultivo, envolvendo entidades ligadas ao audiovisual, serviu como referência para projetos em outros estados; ou do formato de arranjo produtivo local, adotado no Rio Grande do Sul (APL Audiovisual) pela Fundação de Cinema (Fundacine), uma organização não governamental.

Para auxiliar a formatação e a negociação dos projetos, laboratórios,<sup>58</sup> rodadas de negócio e *pitching* são as iniciativas mais recorrentes. Algumas experiências anuais são: laboratórios de roteiro como os da Associação Brasileira de Autores Roteiristas (Abra); o Laboratório de Fomento à Produção Audiovisual no Centro-Oeste (Icuman Lab), em Goiânia, Goiás, voltado para TV e cinema; o *Lab CineMundi*, em Belo Horizonte, Minas Gerais, dedicado a projetos

---

<sup>58</sup> Funcionam como oficinas de imersão em atividades criativas e gerenciais, ministradas por profissionais experientes e, em geral, premiados no mercado.

cinematográficos; e o *Curitiba Lab*, Curitiba, Paraná, vinculado ao festival *Olhar de Cinema*, que acolhe projetos para cinema e TV.

Em 2017, uma parceria com o Sesi Paraná gerou o Curitiba Lab Sesi/PR, com módulos de imersão em documentários e séries para produtores e roteiristas. A criação de laboratórios específicos para séries de TV no Brasil acompanha o crescimento desse segmento em todo o mundo.

Alguns eventos de mercado cumprem papel de articulação fora do eixo Rio-São Paulo, aproximando produtores dos *players* e dos agentes de fomento ao audiovisual. Um deles é o Mercado Audiovisual do Nordeste (MAN), lançado em 2015 em Fortaleza, Ceará. Inicialmente restrito a produtores cearenses, em 2017 o MAN passou a acolher produtoras do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste do país, uma estratégia de fortalecimento e integração das três regiões.

O evento promove rodadas de negócios, painéis sobre política e mercado de audiovisual e espaços de diálogo entre produtores. Sua organização é uma parceria entre o Governo do Estado do Ceará, BNB, BNDES e MinC (Secretaria Especial de Cultura, a partir de 2019).

Outro evento importante é o *Nordeste Lab*. Lançado em 2015, em Salvador, Bahia, ocupou um lugar central fora do eixo Rio-São Paulo em paralelo ao Rio2C. Trata-se de uma plataforma de encontros que prioriza o desenvolvimento de produtoras independentes da região Nordeste, com crescente participação de produtoras do Norte e Centro-Oeste, e busca estimular o estabelecimento de parcerias com produtoras e *players* nacionais e estrangeiros.

A programação do evento envolve a exposição dos principais canais de TV aberta e TV paga em operação no Brasil; rodadas de negócio; sessões de *pitching*; espaços formativos para troca de experiência entre profissionais veteranos e iniciantes; painéis sobre análise de tendências para o setor audiovisual; debate político sobre regionalização; e pesquisa na área de audiovisual. Os resultados são expressivos durante as primeiras edições do evento (Tabela 10).

**Tabela 10** – Resultados Nordeste Lab (2015-2017)

<b>Números Gerais</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Estados participantes	12	12	16
Países participantes	01	01	06
Projetos inscritos (rodadas)	223	302	457
Empresas vendedoras inscritas	73	69	100
Empresas vendedoras selecionadas	46	46	83
Canais de TV e distribuidoras	13	24	45
Canais de TV e distribuidoras (rodadas)	13	24	33
Quantidade de reuniões realizadas	88	123	325
Participantes – evento principal	320	400	680
Negócios realizados* (em reais)	2 mi	2,8 mi	24,5 mi
Potenciais negócios futuros* (em reais)	5 mi	10 mi	a confirmar

\* Valores auferidos pelo Sebrae, parceiro nas rodadas de negócio.

Fonte: Lab Audiovisual.

A progressão no número de participantes, rodadas e, sobretudo, negócios efetivados (Tabela 10) deixam claro que a envergadura alcançada pelo *Nordeste Lab* em um curto período responde a uma lacuna por ambientes de diálogo para a produção audiovisual fora do eixo Rio-São Paulo.

Eventos como esse dão visibilidade a projetos produzidos em outras regiões do país e exercem uma função formativa para a classe audiovisual independente. A habilidade requerida das produtoras na defesa dos projetos durante as sessões de *pitching*, ou na negociação com os canais durante as rodadas de negócios, e as oportunidades de parcerias com outras produtoras criam um ambiente de desenvolvimento e organização setorial e, sobretudo, de relacionamento e negócios.

Canais, programadoras de TV e empresas de *streaming* se mobilizam gradativamente para participar desses eventos, por entenderem que há ali projetos potencialmente atrativos para suas

audiências e pela credibilidade que atribuem àquelas atividades e a suas equipes realizadoras.

Essas empresas sabem que precisam buscar novas linguagens, novas referências estéticas, e o deslocamento para eventos que aglutinam produtoras de outras regiões, do Brasil fora do Rio de Janeiro e de São Paulo, é um dos caminhos mais viáveis para estabelecer parcerias. Isso porque parte significativa das produtoras espalhadas pelo país não consegue participar das atividades de negócio e formação realizadas no eixo, pelo alto custo financeiro envolvido.

O *Nordeste Lab* é uma das ações centrais do *Laboratório de Audiovisual*, um projeto concebido por três jovens profissionais com formação e experiência em diferentes atividades do setor. O *Laboratório* funciona como um espaço de experimentação para distribuição, pesquisa e formação, passando por ações que visam, simultaneamente, negócios e articulação política em torno do audiovisual.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae),<sup>59</sup> entidade privada sem fins lucrativos voltada para o desenvolvimento de negócios e empreendedorismo no país, é outro agente de destaque na articulação regional da produção independente.

O audiovisual é um dos eixos estratégicos do Programa de Economia Criativa da entidade, lançado em 2012, executado pelo Sebrae nacional e suas unidades estaduais, que constroem parcerias com entidades locais. O programa é composto por atividades como estudos de tendências, mapeamento e diagnósticos de mercado; cursos de profissionalização; e apoio à participação de produtores em eventos.

O *Mapeamento e impacto econômico do setor audiovisual no Brasil* (APRO; SEBRAE, 2016) é um dos estudos panorâmicos mais importantes sobre a produção audiovisual contemporânea no país. A publicação apresenta dados atualizados do setor, embora restritos à perspectiva econômica, raio de ação do Sebrae.

---

<sup>59</sup> Fundado em 1972 e vinculado ao Governo Federal até 1990, quando se tornou um serviço autônomo sem fins lucrativos.

Uma experiência expressiva na organização de eventos é da Minas Gerais Audiovisual Expo (Max Minas), em Belo Horizonte, em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig). A programação gira em torno de temáticas sobre mercado, tendências, política de fomento e comercialização de projetos independentes. Rodadas de negócios com canais de TV brasileiros e estrangeiros estão entre as principais atividades do evento. A primeira edição foi em 2016.

Em Cuiabá, Mato Grosso, o Sebrae organiza o Programa de Desenvolvimento de Economia Criativa, em parceria com a Secretaria Estadual de Cultura (SEC-MT), desde 2015. Uma das principais ações do projeto é a *Maratona de Projetos Criativos*, com cursos, oficinas e rodadas de negócio voltados para o empreendedorismo em negócios criativos, incluindo o audiovisual.

Outra ação de relevo em formação e profissionalização é o projeto *Objetiva Empreendedorismo em foco*, lançado em parceria com a APRO, em 2013, no contexto das oportunidades geradas pela cota de tela da Lei da TV Paga. Trata-se de uma plataforma de formação de empresários-produtores pensada a partir de demandas dos principais programas de exportação apoiados pela Apex-Brasil. O projeto oferece cursos sobre gestão de empresas de audiovisual e processos criativos, presenciais e via *internet*, organizados pelas unidades estaduais do Sebrae em todo o país.

Por fim, o Sebrae atua de maneira decisiva no apoio à presença de produtoras independentes no Rio2C, por meio das missões organizadas pelos seus escritórios estaduais. A entidade investe em percentual das passagens aéreas e inscrição no evento, viabilizando a presença de muitas micro e pequenas produtoras de todo o país.

Crítérios e regras são negociados pelos arranjos promovidos em cada estado. Alguns produtores participantes desta pesquisa destacaram que a participação de micro e pequenas produtoras no

RCM é viabilizada mais por uma articulação com o Sebrae do que por apoio direto da Bravi, entidade de classe.

O fortalecimento de redes de empresas produtoras regionais reverbera em níveis crescentes de profissionalização por meio de maior compreensão dos processos produtivos, da prática de gestão e dos mecanismos de fomento público destinados ao setor.

À medida que as produtoras se profissionalizam e estabelecem redes de apoio, vão também se compreendendo melhor enquanto categoria. Isso implica desenvolver não só as condições necessárias à sua inserção em diferentes fluxos comerciais, mas também as condições para questionar as regras vigentes e propor novas práticas produtivas e novos modelos de negócio junto ao circuito exibidor. Esse desenvolvimento se expande à esfera da articulação política.

## REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

Fazer cultura é também fazer política (ORTIZ, 2006). As bases fundadoras da produção independente no Brasil, tendo no cinema uma expressão da cultura nacional, manifestam-se ao longo da história por meio de grupos reunidos em entidades que lutam para influenciar as agendas políticas e o campo normativo.

No contexto contemporâneo, produção independente já não é sinônimo exclusivo de cinema, ao incluir outras áreas do audiovisual, e, embora ainda concentrada no eixo Rio-São Paulo, abarca produtores por todo o país. Assim, os espaços de discussão política se disseminam, refletindo a diversidade de agendas e de demandas que compõem a classe produtora.

O CBC continua sendo um ambiente importante. É uma associação civil da qual fazem parte cerca de 70 entidades do audiovisual, incluindo cinema, televisão e novas mídias. Mas a mobilização da produção independente nacional reverbera na articulação de outras

representatividades como uma estratégia de defesa de agendas historicamente negligenciadas pelas ações de política pública dedicadas ao setor.

Um exemplo expressivo nesse sentido foi a criação da Conne, em 2017, para representar produtores independentes de 19 dos 26 estados brasileiros, mais o Distrito Federal. A criação da entidade se fundamentou na reivindicação da regulamentação do artigo 27º da Lei n.º 12.485/2011, que altera a distribuição das receitas destinadas aos programas do FSA, instituindo a cota de 30% dos recursos globais do fundo para investimentos em projetos nessas três regiões.

A entidade se mobiliza, portanto, para garantir o aprofundamento dos investimentos na descentralização do fomento ao audiovisual, em produção, distribuição e na profissionalização do setor independente.

As receitas globais do FSA em 2016, somaram 755 milhões de reais, distribuídas por todas as linhas de investimento (ANCINE, 2017c). Apesar da ampliação anual na distribuição regional dos recursos, os resultados anuais do FSA demonstram dificuldade em se atingir ocupação de 100% da cota. A concentração de recursos que era de 88% na região Sudeste em 2011, ano de publicação da Lei da TV Paga, foi reduzida para 65% em 2016.

No relatório de gestão do FSA de 2016, a Ancine atribuiu o não cumprimento da cota à falta de demanda de projetos fora do eixo Rio-São Paulo, sobretudo nas linhas de fluxo contínuo:

A ausência de demanda nestas linhas pode ser explicada pelos critérios de elegibilidade, que exigem que o projeto já possua contrato de pré-licenciamento, no caso do PRODAV 01, ou contrato com distribuidora, no caso das linhas de produção cinematográfica (PRODECINE 02 e 04). (ANCINE, 2017c, p. 34).

Conforme já discutido anteriormente, para as produtoras, o problema não está na inexistência de demanda, mas em outros fatores, como os critérios de seleção das linhas do FSA. A valorização de itens como experiência profissional das equipes criativas,

portfólio e gestão patrimonial da empresa proponente compromete a inserção de empresas pequenas e iniciantes sediadas fora do eixo nos editais nacionais do fundo.

Uma das consequências imediatas da articulação das produtoras em torno da Conne foi o desenvolvimento de um circuito permanente de trocas e parcerias através de projetos de coprodução, consultoria e atividades formativas. Cursos de capacitação, laboratórios de audiovisual e o compartilhamento de ações reivindicatórias e de construção de projetos junto a entidades públicas estaduais e municipais são exemplos de ações desenvolvidas entre produtoras inseridas nessa região.

Experiências envolvendo secretarias de Cultura e associações em estados com trajetória na produção audiovisual, como Bahia, Pernambuco e Ceará, contribuem para o desenvolvimento dessas estruturas em estados com pouca visibilidade profissional na área, como Acre ou Amapá. Profissionais à frente de eventos como *NordesteLab* servem de referência e apoiam iniciativas semelhantes em outros estados da região, aprofundando a rede de apoio e construção coletiva entre produtores das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país, a exemplo da criação do Mercado Audiovisual Norte (Matapi), com primeira edição em 2018, sediado em Manaus, Amazonas.

Antes da Conne, a representatividade dos produtores dessas três regiões se concentrava em torno da Associação dos Produtores e Cineastas do Norte-Nordeste (APCNN) e, no caso do Centro-Oeste, da Associação de Produtores e Realizadores de Filmes de Longa-Metragem de Brasília (Aprocine).

A criação da nova entidade teve como proposta o fortalecimento de um organismo central, a fim de aumentar o poder de pressão junto às instâncias decisórias do Estado. O desenho da Conne foi costurado ao longo de encontros do audiovisual, culminando no lançamento oficial durante o 27º Cine Ceará, em agosto de 2017.

Em outros casos, setores da produção independente se articulam politicamente não a partir do regional, mas em torno de temáticas que expõem as profundas desigualdades que marcam a fundação e desenvolvimento do Brasil. Destacam-se as iniciativas que colocam na mesa o debate sobre preconceito de raça e de gênero.

Uma experiência recente é a Associação dxs profissionais do Audiovisual Negro (APAN), fundada em 2016. Trata-se de um ambiente de formação, fomento e difusão de conteúdos de realizadores(as) negros(as). A página da associação informa que

[...] são pilares estruturantes de formação, constituição e política da A.P.A.N a valorização da negritude e a defesa dos interesses de uma perspectiva inclusiva com atenção ao recorte racial em relação a todos os elos da cadeia produtiva audiovisual, sendo eles a concepção, produção, distribuição e exibição. Neste sentido, a A.P.A.N representa estes interesses perante órgãos públicos, fundações, instituições, ONGs e empresas privadas, no Brasil e no Mundo. (APAN, 2016).

Outros grupos, como os coletivos *Tela Preta* (Cachoeira, Bahia), *Damballa* (Vitória, Espírito Santo) e *Quariterê* (Cuiabá, Mato Grosso) e o cineclubes *Criadoras Negras* (Porto Alegre, Rio Grande do Sul), entre outras iniciativas espalhadas pelo Brasil, compartilham propósito semelhante.

A organização e a visibilidade percorrida por esses grupos decorrem de um movimento de amadurecimento da produção audiovisual nacional nos anos recentes, mas têm suporte importante nas políticas afirmativas implementadas pelo governo federal a partir de 2003. O enfrentamento da questão racial – por meio de ações como a política de cotas nas universidades públicas e a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – foi fundamental para que o debate alcançasse de forma programática a agenda da produção audiovisual independente.

A presença das mulheres em atividades do audiovisual também ganhou força como pauta política nacional. Mobilizações como esta caminham ao lado de um crescente movimento mundial que enfrenta o assédio contra mulheres na indústria do audiovisual, resultando nas denúncias contra grandes diretores e produtores de Hollywood divulgadas na imprensa a partir de 2017 (NUNES; BEATRIZ, 2017; COREY, 2018; GUARALDO, 2017; MERTEN, 2017).

No Brasil, o tema da baixa participação de profissionais do gênero feminino nas funções técnicas e artísticas da produção audiovisual e a representação do feminino nas narrativas produzidas estão no cerne do debate. Esse engajamento estimula a organização de grupos por todo o país, em alguns casos articulados diretamente com a discussão de raça.

Iniciativas como o coletivo *Vermelha* (São Paulo capital), que reúne diretoras e roteiristas desde 2014; o coletivo *Elviras*, de mulheres críticas de cinema; o *Coletivo das Diretoras de Fotografia do Brasil*; o *Coletivo Mulheres Negras no Audiovisual*; e a *Rede Mulheres do Audiovisual*, criados em 2016, são alguns exemplos da força da mobilização política em torno da temática do feminino. Além de promover uma discussão crítica, essas ações funcionam como ambientes de articulação, trocas, formação e visibilidade dos projetos e dos portfólios das profissionais.

A mobilização repercute ainda no aumento do número de festivais dedicados ao debate em torno do universo feminino ou voltados para a exibição de projetos desenvolvidos por mulheres. Alguns exemplos são o *International Women Filmmaker Festival* (Recife, Pernambuco), iniciado em 2017; o *Festival Tudo Sobre Mulheres* (Chapada dos Guimarães, Mato Grosso), que retornou em 2018 após uma interrupção de oito anos; e a *Mostra Empodera* (Teresina, Piauí), um edital de coprodução exclusivo para mulheres, lançado em 2018, vinculado à *Parada de Cinema do Piauí*.

As discrepâncias na diversidade de gênero e de raça na produção audiovisual no país foram confirmadas no estudo *A cara do cinema nacional: perfil de gênero e cor dos atores, diretores e roteiristas dos filmes brasileiros (2002-2012)* (GEMAA, 2014). A pesquisa foi desenvolvida pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gema), do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj).

A investigação revelou o perfil de cor e identidade de gênero de atores, diretores e roteiristas dos 218 filmes de maior bilheteria no cinema nacional entre 2002 e 2012, com base em registros da Ancine. Os resultados apontaram o domínio do gênero masculino de cor branca (84% dos diretores, 74% dos roteiristas, 59% dos atores) e nenhuma diretora ou roteirista negra.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2019 do IBGE indicou um percentual de 51.7% da população composta por mulheres, das quais 27% se autodeclararam negras. Desde 2015, os brancos deixaram de ser maioria autodeclarada no Brasil (IBGE, 2019). Segundo a pesquisa do Gema, os estereótipos do negro presentes nas narrativas estão associados à pobreza e à criminalidade.

O questionamento sobre a baixa participação feminina na produção audiovisual nacional e sua conversão em mobilização política é uma inquietação no campo produtivo.

*Se nós mulheres somos 51% da população e apenas 19% estão contando as histórias, quem está contando as nossas histórias? Quem está criando a nossa representação? Não somos nós mulheres. Alguém está fazendo isso. Alguém está criando a minha representação enquanto mulher, a sua, a branca, a de classe média, a mais velha, a mais jovem [...]. Então se você tem uma perspectiva de política pública democrática, você tem que suprir esses lugares, que é um pouco o que as TVs públicas fizeram. Quais as demandas? Quais as questões? Onde é que não tem? Onde é que tem?* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Em março de 2017, a Ancine publicou a primeira edição da pesquisa *Participação feminina na produção audiovisual brasileira*, um estudo com dados comparativos das obras lançadas em 2015 e 2016 em televisão, cinema e outras mídias, e de filmes lançados nas salas de cinema entre 2009 e 2016. A publicação analisa a presença do gênero feminino nas funções de direção, roteiro, produção executiva, direção de fotografia e direção de arte (ANCINE, 2017a).

Os resultados confirmam o retrato revelado pelo Gemaa em 2014 e apresentam novos elementos. Nas obras destinadas aos mercados de televisão, predomina o gênero masculino em todas as funções durante o período analisado. Em direção de fotografia, a concentração é mais gritante. Os dados da pesquisa Ancine demonstram ainda que a presença feminina na produção de obras dedicadas à televisão é menor do que aquela registrada nas obras destinadas originalmente às salas de cinema (ANCINE, 2017a).

Alguns fatores ajudam a entender esses dados. Primeiro, a participação de mulheres na realização de curtas e médias-metragens, um movimento que se fortaleceu no Brasil no final dos anos 1980 em torno da produção cinematográfica, o que não aconteceu com a televisão naquele momento. Segundo, a produção de conteúdo independente para TV ainda se concentra em produtoras de médio e grande porte consolidadas no eixo Rio-São Paulo, cujas principais funções criativas são tradicionalmente ocupadas por profissionais do gênero masculino. Empresas com esse perfil são as que mais se relacionam com os canais e formam os profissionais absorvidos pelo circuito televisivo.

A introdução de pautas como a representatividade feminina e negra na agenda do órgão gestor da política de fomento indica o aumento do poder de pressão desses grupos e suas entidades representativas. Ao mesmo tempo, responde a demandas comerciais às quais a Ancine demonstra estar atenta, tendo em vista os objetivos de desenvolvimento industrial do setor.

O mesmo movimento não ocorre em outros segmentos, a exemplo de estratégias que contemplem conteúdos para pessoas com deficiência visual ou auditiva. Essas agendas têm menor repercussão no mercado e, conseqüentemente, menor poder de pressão sobre a agenda pública.

Algumas ações podem ser observadas como resultado da visibilidade das agendas de raça e gênero. Em abril de 2017, a Ancine organizou, em parceria com a Fundação Casa de Rui Barbosa, o seminário *Mulheres do Audiovisual*, com a presença de pesquisadores, realizadores e agentes do Estado. Em 21 de novembro do mesmo ano, sucedendo o Dia da Consciência Negra, a agência lançou oficialmente a Comissão de Gênero, Raça e Diversidade, composta por 14 servidores, homens e mulheres.

As competências da comissão se destinam a pensar a promoção da inclusão, diversidade e igualdade nas ações e projetos geridos pelo órgão, bem como nas linhas de fomento do FSA. Além disso, foi anunciada a aplicação da paridade de gênero nas comissões de seleção do fundo.

Em fevereiro de 2018, o então MinC anunciou o lançamento do programa *#AudiovisualGeraFuturo*, com 11 linhas operadas pela SAV e Ancine com recursos do FSA. Cotas de gênero e raça, considerando negros, mulheres e indígenas, mais as cotas regionais de 30% para a Conne e 20% para a região Sul e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo foram incluídas nas regras de seleção dos projetos.

A experiência de desenvolvimento e organização das produtoras nos últimos anos mostra que a busca por espaços de comercialização e a práxis política não são excludentes. Tanto as oportunidades criadas para as produtoras quanto as regras que beneficiam os agentes econômicos nos circuitos de exibição e distribuição são produto da disputa de agendas. Organizações articuladas para fins de negociação com os agentes de mercado são também entidades políticas, no sentido de defenderem pautas que representam grupos específicos.

Merece especial atenção a aglutinação de produtores em grupos mobilizados diretamente por pautas como desconcentração, cotas regionais, ampliação dos espaços para conteúdos culturais e educativos e maior espaço à discussão de gênero e raça, sobrepostas ao debate produtivo em perspectiva econômica. A mobilização pela ampliação dos espaços de visibilidade e comercialização para uma produção independente nacional diversa e plural é fruto de um processo de formação e de profissionalização do setor. As entidades representativas, organismos coletivos, continuam sendo os ambientes privilegiados para mobilizar a categoria, para pressionar os agentes de mercado e, sobretudo, a agenda político-regulatória.

## O PORVIR

Uma das perguntas feitas aos profissionais entrevistados durante a pesquisa foi “Que perspectivas futuras você enxerga para o crescimento e expansão da empresa?”. As respostas ajudam a desvelar para onde a produção independente pretende caminhar e quais investimentos são feitos nesse sentido. Crescimento e expansão, nesse caso, não necessariamente correspondem ao aspecto patrimonial.

Um primeiro ponto diz respeito ao investimento na especialização das linguagens e formatos. Além da ficção e documentário, que estão na base constituinte da produção independente, as produtoras estão atentas ao conteúdo em animação e aos conteúdos seriados.

*Esperamos realizar novas temporadas da animação que acabamos de finalizar pelo Prodav 08 e assim adentrar mais neste mercado. Embora a produtora tenha quase 20 anos, somente agora é que estamos tendo oportunidade de mercado do segmento de televisão, graças à política do FSA. (Presidente de microempresa, Belém, PA, 2017, informação verbal).*

*Queremos produzir um longa-metragem por ano e paralelamente trabalhar em projetos de séries para TV.* (Sócia-fundadora de micro-empresa, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

*Vejo um possível crescimento na produção de séries documentais para televisão com chances de inserção no mercado internacional.* (Presidente de microempresa, Quixadá, CE, 2017, informação verbal).

Quatro características se destacam quanto a perspectivas de criação de conteúdos para o segmento de produção independente nacional.

1. Tendência das produtoras a se compreenderem cada vez mais como produtoras de conteúdo, sem uma relação direta com os mercados a que se destinam.

Isso tem a ver com a convergência dos meios e com a integração econômica dos mercados de audiovisual. Do ponto de vista da comercialização das obras, essa compreensão tende a favorecer alianças, uma vez que o potencial dos produtos em navegar por diferentes janelas de exibição representa maiores chances de monetização para as empresas de mídia. Por outro lado, os resultados permitem concluir que a integração entre os campos ainda não constitui uma indústria estabelecida do audiovisual no Brasil. Há assimetrias de ordem tecnológica, modelos de negócios adotados, regulação e estruturas dos mercados, o que interfere no modo como os conteúdos independentes são absorvidos pelos diferentes circuitos.

2. Crescente interesse das produtoras em desenvolver conteúdo seriado, um cenário já consolidado nos mercados de audiovisual em nível global.

Em todas as linhas FSA/Prodav analisadas, projetos em linguagem seriada em documentário e ficção se destacam. A criação de uma série envolve lógicas de produção e de planejamento distintas do conteúdo unitário, além das especificidades de cada formato (série de animação, documental, ficcional).

Se pensarmos que a produção independente no Brasil tem suas origens na tradição cinematográfica do documentário e ficção não seriada, o investimento em serialização demanda uma formação no domínio dos processos, que envolve organização financeira, administrativa e criativa. Os altos índices nas chamadas Prodav indicam avanço profissional no estabelecimento de um mercado de conteúdo seriado entre as produtoras independentes no país.

3. Estabelecimento de um nicho de mercado de animação, associado ao conteúdo infantojuvenil.

Além de empresas do Rio de Janeiro e de São Paulo, o destaque é a região Sul, onde emergiu nos anos 2000 um ambiente de formação favorável às produtoras. Os resultados também indicam o fortalecimento de empresas dedicadas a essa área em estados como Bahia e Ceará.

A urgência por profissionalização do setor independente afeta especialmente a área de animação, pelo alto nível de especialização da atividade. Além disso, mesmo com a descentralização dos núcleos criativos, produtoras sediadas fora do eixo continuam enfrentando dificuldade de captação, uma vez que os grandes patrocinadores se concentram naquela região.

4. Mercado de formatos ainda pouco explorado pelas produtoras.

Formatos são propriedade intelectual e constituem um mercado transversal global dentro dos mercados de mídia, com alto poder de monetização pela facilidade de adequação aos diferentes contextos de audiência. O Brasil é um grande comprador de formatos, mas ainda produz muito pouco.

O FSA prevê investimento nesse segmento dentro das linhas de desenvolvimento, mas a maioria dos projetos se volta para conteúdos seriados de ficção e documentário. Os resultados mostram que as produtoras com maior dedicação ao desenvolvimento de formatos estão em um nível avançado de profissionalização e contam com outras fontes permanentes de financiamento, além dos recursos

públicos. A grande maioria das produtoras busca ainda se consolidar em outros segmentos.

O investimento no aprimoramento dos projetos é visto como uma condição para o desenvolvimento de conteúdos competitivos e com chances de inserção no circuito produtivo, considerando as diferentes telas. A constituição de uma carteira de projetos permite à produtora maior permanência no mercado e, conseqüentemente, maior estabilidade financeira.

À medida que se profissionalizam e consolidam experiência em áreas de atuação específicas, as produtoras criam condições para arriscar o trânsito por outros fluxos. O fortalecimento da produção independente como instância que alimenta esses sistemas contempla não só o desenvolvimento da capacidade produtiva, mas o aprimoramento das habilidades que lhes permitam defender suas escolhas gerenciais e criativas sobre os projetos.

As especificidades de cada mercado de audiovisual impactam diretamente o relacionamento entre produtor e *player*, bem como a necessidade de adequação dos produtos. Há distinções entre os modelos de negócio praticados e as formas de se relacionar com o público, os investidores e a publicidade. Além disso, esses fatores repercutem na formatação dos conteúdos, em suas características técnicas e artísticas

*Vejo a perspectiva de alcance do mercado nacional e internacional, principalmente através da internet.* (Sócio-gerente de empresa de pequeno porte, Belém, PA, 2017, informação verbal).

*Entrar no mercado de cinema, já que a produtora hoje tem foco em televisão.* (Produtora associada de empresa de médio porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

*Estabelecimento no âmbito da publicidade, mas alta expansão no fornecimento de conteúdo televisivo e VoD pelo foco em documentários diferenciados.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Em alguns casos, essa expansão passa pela atuação em outras áreas paralelas à produção, um percurso que atrai produtoras em todo o país. Formação, pesquisa e organização de eventos em audiovisual são vistas como alternativas capazes de permitir maior autonomia financeira.

*Maior faturamento, promoção de cursos para formatar projetos a serem captados.* (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Belém, PA, 2017, informação verbal).

*Especializar em produtos de nicho não dependentes do FSA. Diversificar a produção para livros e eventos.* (Diretora de empresa de pequeno porte, Rio de Janeiro, RJ, 2017, informação verbal).

*Seguir com projetos de desenvolvimento e produção de conteúdos para cinema e TV, atuando paralelamente em ações de formação, desenvolvimento e pesquisa em audiovisual.* (Sócio-fundador de microempresa, Curitiba, PR, 2017, informação verbal).

Alguns profissionais enfatizam a articulação entre planejamento, estratégias de comercialização e distribuição para os projetos e investimento em estrutura e equipes. Além disso, a importância de estabelecer relacionamento e parcerias com o circuito exibidor em escala local, nacional ou internacional foi apontada como um requisito para o desenvolvimento das produtoras.

O aumento no fluxo de comercialização dos projetos e o estreitamento de alianças estão contemplados no planejamento de muitas delas.

*Precisamos fortalecer o contato com canais regionais.* (Sócio-fundador de empresa de pequeno porte, Goiânia, GO, 2017, informação verbal).

*O crescimento da empresa vai depender diretamente da forma como nós encaramos as nossas produções e a demanda dos editais. Prevê-se alguma possibilidade de coprodução ou licenciamento de algum projeto com produtora ou canal de TV e isso poderia ampliar as possibilidades de*

*produção e comercialização dos projetos.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, Campina Grande, PB, 2017, informação verbal).

*Como meta, programamos desenvolver parcerias internacionais para nossos filmes e séries e firmar parcerias com TVs abertas.* (Sócia-fundadora de empresa de pequeno porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Por fim, em termos de expansão comercial, as produtoras vislumbram caminhos que vão desde o total desinteresse em se adequar à lógica dos mercados de mídia, priorizando uma atuação com forte viés político e social; passando por produtoras que tentam um equilíbrio entre o autoral e o *mainstream*; até aquelas que perseguem uma projeção em larga escala, aproveitando as oportunidades de mercado e as permanentes transformações tecnológicas. Almejam, por meio desse trajeto, construir um relacionamento com o público que não dependa do circuito exibidor, ao se transformarem no seu próprio *player*.

*Não quero crescer do ponto de vista patrimonial, quero ter a condição de continuar produzindo filmes e séries documentais sobre a memória social e particularmente a memória negra na Bahia. Isso já é muito e me realiza plenamente. O maior patrimônio da nossa produtora é o conjunto de suas obras.* (Sócio-fundador de microempresa, Salvador, BA, 2017, informação verbal).

*Minha sócia me disse: “eu não quero fazer filme de 20 milhões”. Eu disse: eu quero, e você vai fazer, ou então vou contratar outra produtora [risos]. O curioso é isso, somos parecidos em algumas coisas, mas em produção são caminhos bem distintos. Mas o que a gente quer é cada vez se estabelecer no mercado, as pessoas associarem o conteúdo à marca da produtora e talvez ter uma independência dos editais. Eu queria fazer coisas mais autossuficientes. Acho que esse é o grande desafio e talvez balanceando produção mais de arte com produções mais comerciais, sem perder o viés artístico.* (Sócio-diretor de empresa de pequeno porte, Recife, PE, 2017, informação verbal).

*O mundo está chegando em um ponto tão interessante que uma produtora pode ser o seu próprio player futuramente, dependendo da quantidade de conteúdo que ela tiver. O que é importante é a audiência entender que esse é um produto dessa marca. Isso é uma coisa que temos feito. É um trabalho de anos, até você entender que essa é uma série da produtora. É algo que não abrimos mão, é nossa assinatura.* (Presidente de empresa de médio porte, São Paulo, SP, 2017, informação verbal).

Tal como os perfis das produtoras, são diversos os caminhos traçados e as motivações dessas empresas. Pode ser uma produção política e socialmente engajada, obstinada por um perfil autoral ou disposta a navegar por formatos mais comerciais, pode ser ainda a tentativa de pôr essas perspectivas em diálogo. Há sempre algum nível de negociação.

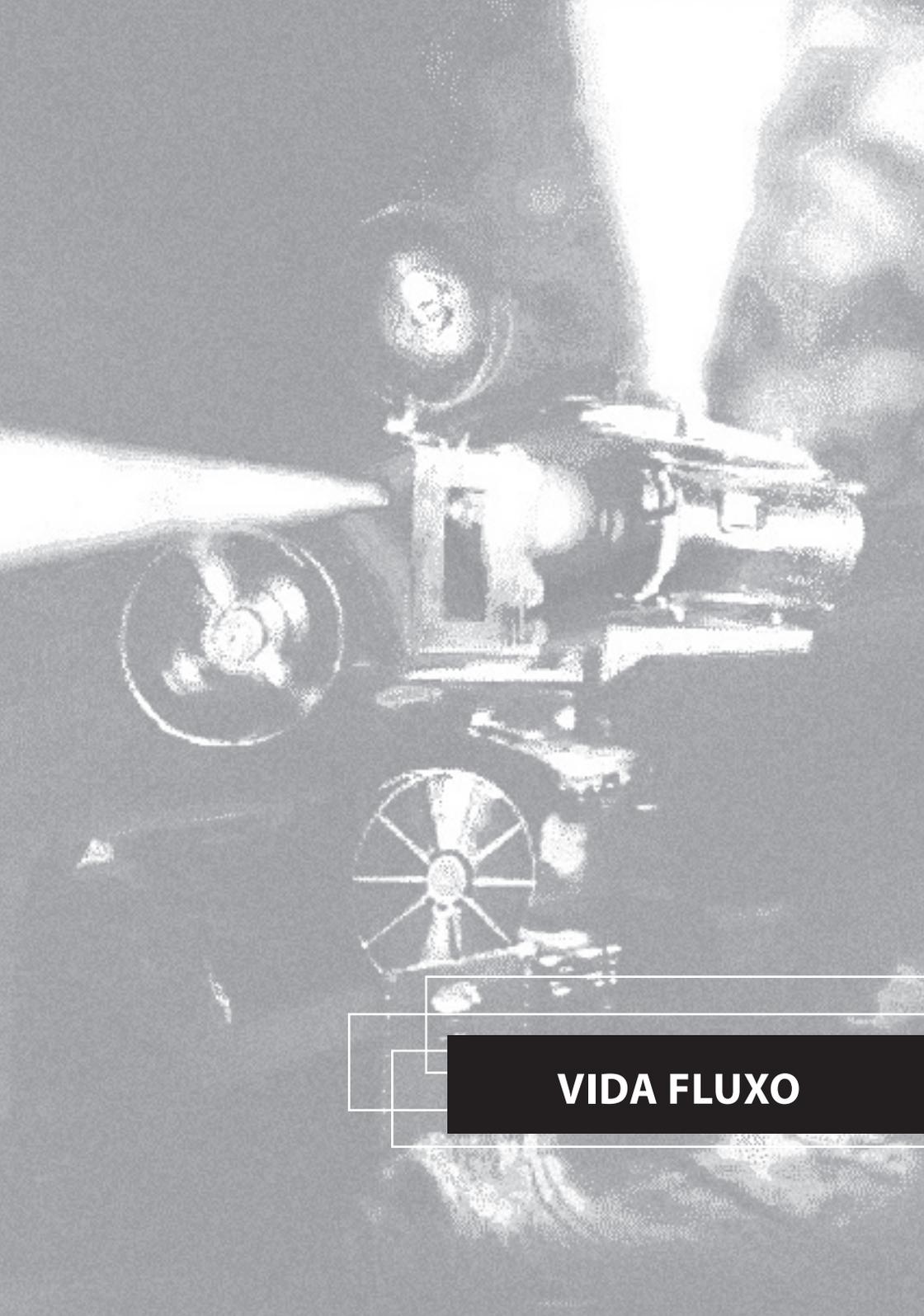
Os arranjos são permanentemente costurados, remodelados, implicando níveis de comprometimento e de autonomia complexos e de difícil leitura. As fronteiras são fluidas. Além disso, as transformações tecnológicas auxiliam a ressignificação das práticas de produção, disseminação e consumo de conteúdos, afetando diretamente os rumos das empresas produtoras.

O estabelecimento de uma classe produtora com condições de sustentabilidade depende não só da consolidação das relações com os mercados, mas da sua habilidade de desafiar lógicas predominantemente econômicas e propor modelos de negócio e formatos alternativos àqueles praticados pelas empresas de mídia. Depende ainda da capacidade de estabelecer fluxos alternativos de produção e disseminação para que suas obras se movimentem com certa autonomia, sem a dependência feroz dos recursos públicos.

É nessa arena que a produção independente vai se organizando, seja se compreendendo enquanto categoria e se aglutinando

em torno de entidades representativas ou entre pares, seja estabelecendo alianças capazes de favorecer sua inserção e consolidação no circuito produtivo. O desejo continua sendo se fazer sustentável e estabelecer fluxos para se conectar com o público, dentro ou fora das estruturas geridas pelo Estado.





**VIDA FLUXO**

---

**Vida fluxo** (série documental)

Bactéria Filmes

Porto Alegre, RS

Selecionada no Prodav 12 em 2015

Exibida na TV Brasil em 2017

---

## EPÍLOGO

Ao longo deste livro, a produção audiovisual independente foi examinada a partir de suas relações com a política de fomento ao audiovisual gerida pela Ancine desde 2003 e consolidada na segunda década dos anos 2000. Os dados discutidos e analisados se referem ao período entre 2013 e 2017, o que engloba um estágio da criação de obras audiovisuais a partir de recursos do FSA e sua comercialização para o circuito exibidor de televisão, além das linhas de desenvolvimento, abertas a produções destinadas também aos mercados de cinema e de VoD.

Após a conclusão da pesquisa, algumas medidas tomadas pelo governo federal a partir de 2018 impactaram o rumo das ações implementadas nos anos anteriores, com repercussão direta sobre todo o campo do audiovisual no Brasil, em especial sobre a categoria da produção independente. As principais medidas são apresentadas neste epílogo, referindo-se a ações do final do governo Temer e do primeiro ano do governo Jair Bolsonaro, 2019.

Um ato marcante foi a extinção do MinC como uma das primeiras ações do governo Bolsonaro. As atribuições da pasta, convertida em Secretaria Especial da Cultura, foram incorporadas ao então recém-criado Ministério da Cidadania. Mais do que uma decisão técnica de reorganização da estrutura do Poder Executivo Federal,

o fim do MinC representou uma estratégia de redução do campo da cultura como política pública.

Essa medida revela a incompreensão do governo quanto à importância do setor não somente em termos simbólicos, mas por sua relevância como campo produtivo, tal como expresso na participação das atividades culturais, participação das atividades culturais no PIB nacional.

O ato do governo empossado em 2019 aprofundou o direcionamento assumido pelo governo Temer, após o golpe de Estado que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff. Uma das primeiras ações de Temer também foi a extinção do MinC, mas a medida não se sustentou devido à pressão da classe artística com apoio de outros setores e ampla repercussão na imprensa. Por outro lado, a partir de então, o enfraquecimento da área dentro da estrutura do governo se mostrou pela instabilidade na gestão ministerial, com três substituições do ministro da Cultura em pouco mais de dois anos.

Embora o fim do MinC não tenha representado (ainda) o desmonte da Ancine, as medidas impactam diretamente a condução da política audiovisual. Isso se manifesta por direcionamento que aprofunda o viés economicista nas regras de acesso aos recursos públicos de fomento e de desenvolvimento dos projetos. Em sentido lato, estas regras se aplicam sobre o audiovisual produzido no Brasil e em como as obras estabelecem ou não uma relação com a identidade cultural e com a diversidade do país.

A materialidade dessas relações está em qual perfil de produtor conseguirá acessar os recursos públicos; na capacidade de fiscalização da Ancine quanto ao cumprimento, pelo circuito exibidor, das regras que regem o seu relacionamento com produtoras independentes; no perfil de obras que encontrarão acolhimento nos circuitos comerciais do audiovisual; nos espaços de diálogo para a produção independente junto às instâncias do governo, dentre outros.

A presença do capital internacional e seu poder de pressão sobre as instâncias decisórias da política audiovisual brasileira são um componente relevante nesta discussão. Embora, como exposto ao longo do livro, o modelo de política audiovisual gerido pela Ancine seja desde sua origem neoliberal, a partir do governo Temer houve um recrudescimento dessa lógica, com o risco de enfraquecimento de medidas tomadas nos anos anteriores que favoreceram a desconcentração da produção e a participação de produtores de todo o país na cadeia produtiva, mesmo em regiões sem tradição no campo do audiovisual.

Uma decisão central nesse sentido se deu em dezembro de 2018, com a posse dos novos membros do Conselho Superior de Cinema (CSC), por indicação da Presidência da República. Paralelamente à redução na participação de representantes de tradicionais entidades da classe produtora, houve uma agressiva inclusão de representantes dos grandes conglomerados de mídia em escala global.

Foram indicados para ocupar assento por dois anos (tempo de mandato) no CSC atores que representam os interesses de corporações como *Motion Pictures Association of America* (majors americanas), *Netflix*, *Facebook* e *Google*, além de conglomerados nacionais como *Rede Globo* e *Record TV*. Isso significa interferência direta das corporações transnacionais de mídia na política audiovisual brasileira.

Além do poder de pressionar as estruturas do Estado, a presença de entidades de mercado do audiovisual no CSC tem estreita ligação com a regulação do segmento de VoD no Brasil, cuja discussão cabe ao conselho. Entram em jogo nessa disputa as decisões sobre regras tarifárias para empresas que exploram o setor e sobre a participação do conteúdo nacional nas cartelas oferecidas aos assinantes.

O interesse das corporações de audiovisual em penetrar na estrutura do Estado, bem como o acolhimento do governo, demonstra a operacionalização da integração global dos mercados de mídia. Além disso, evidencia o poder dos agentes de mercado e a fragilidade dos

mecanismos de suporte à produção independente, sobretudo, as pautas democratizantes na seara da política audiovisual executada no país.

O risco de descontinuidade da política audiovisual que paira como uma nuvem intermitente sobre a classe produtora brasileira assumiu contornos expressivos em abril de 2019, quando a Ancine anunciou a suspensão temporária da análise de novos projetos e da liberação de recursos já aprovados. A decisão interrompeu um ciclo crescente de investimentos na produção nacional e na profissionalização do setor.

A justificativa da agência foi uma determinação do TCU de suspender essas atividades até que a agência demonstrasse capacidade operacional de analisar o montante de prestações de contas envolvendo projetos desenvolvidos com recursos de fomento geridos pelo órgão. A determinação de suspensão foi desmentida publicamente pelo TCU, gerando um imbróglgio em torno do assunto. O Tribunal declarou que apenas determinou a necessidade de readequação da Ancine, mas não a suspensão dos processos.

A narrativa em torno da suspensão dos recursos e das negociações entre Ancine e TCU toca diretamente em dois pontos apresentados ao longo do livro. Primeiro, a discussão em nível global sobre a exceção cultural da atividade audiovisual e a inadequação de aplicação de parâmetros de outros setores produtivos para as transações comerciais em torno da criação das obras. Segundo, a própria composição do Estado brasileiro, no que se refere à burocracia das instituições públicas, é incapaz de acolher as especificidades do campo audiovisual. Somada a isso está a natureza da Ancine, única agência reguladora no país que acumula atribuições de fomento e regulação.

O impacto do bloqueio de recursos para a produção independente se manifestou pela paralisação dos editais do FSA, dos cronogramas de produção e de fechamento de contratos e dos acordos de parceria. Ademais, o bloqueio desestabilizou o campo produtor, pelas incertezas quanto aos desdobramentos dessas ações.

Do ponto de vista normativo, uma repercussão imediata do imbróglio envolvendo o TCU foi a mudança de regras de prestação de contas dos projetos, pela IN n.º 150/2019, que revogou a IN n.º 115/2014. A medida tornou a prestação de contas mais rígida, segundo a Ancine, atendendo a recomendações do tribunal. Dentre outras regras, o novo regulamento pôs fim à análise por amostragem, determinando, a partir de 1º de janeiro de 2020, a análise da prestação de todos os projetos audiovisuais desenvolvidos no âmbito das ações geridas pela Ancine.

A suspensão do repasse de recursos para os projetos aprovados foi decisão do então diretor-presidente, Christian de Castro, que ocuparia o cargo até 2021. Mas em agosto de 2019 a justiça determinou seu afastamento, em decorrência de investigação que constatou o uso de informações sigilosas da Ancine em benefício próprio. Christian de Castro se tornou réu por associação criminosa juntamente com outros servidores da agência. Em novembro de 2019 veio a exoneração definitiva.

A saída do diretor-presidente, somada ao vencimento do mandato de dois dos três diretores colegiados, gerou uma grave paralisação do poder decisório da Ancine, situação que perdurou por alguns meses. Alex Braga Muniz, que já compunha a diretoria colegiada, assumiu como diretor-presidente substituto. Para as vagas de diretoria, o presidente Bolsonaro designou o colunista social e apresentador de TV Edilásio Barra, conhecido como pastor Tutuca, e Vinicius Clay, que estava no órgão desde 2015. Mesmo com a demanda acumulada de atividades que provocou sérios prejuízos ao setor audiovisual, a Ancine iniciou 2020 com vacância do terceiro posto da diretoria, algo inédito na trajetória do órgão.

Ainda no final de 2019, o presidente da República transferiu a Secretaria Especial de Cultura (substituta do MinC) e órgãos ligados ao setor, incluindo SAV e Ancine, do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo.

Na contramão do enfrentamento do setor audiovisual em sua relação com o projeto de política audiovisual do governo Bolsonaro, a produção nacional continuou conquistando espaços consagrados nos circuitos nacional e internacional. No *Festival de Cannes* de 2019, o mais importante e tradicional evento de cinema em todo o mundo, duas produções nacionais foram premiadas. O filme *Bacurau* (Kleber Mendonça Filho e Juliano Dorneles), coprodução Brasil e França, venceu o Prêmio do Júri, e *A vida invisível de Euridice Gusmão* (Karim Aïnouz) venceu a mostra *Um certo Olhar*, integrante da programação do Festival.

No momento em que as ações (e não ações) do governo revelaram o enfraquecimento da cultura na esfera da política pública no Brasil e puseram em suspense toda a construção da política audiovisual estruturada em quase duas décadas dos anos 2000, a consagração de obras e de cineastas brasileiros mostra a capacidade da classe produtora de se reinventar e sobreviver em meio à instabilidade política.

A pandemia da Covid-19, instaurada em março de 2020, tornou a crise do audiovisual independente brasileiro ainda mais gritante. O setor cultural foi um dos primeiros a ser paralisado, com prejuízo das atividades em toda a cadeia audiovisual. Isso gerou um impacto direto sobre a movimentação da economia do setor, afetando diretamente milhares de profissionais nas mais variadas funções técnicas, artísticas e gerenciais.

Assim, após seguidos anos de um processo ascendente de fortalecimento econômico e simbólico, o setor audiovisual independente enfrentou em 2020 um cenário de completa vulnerabilidade quanto aos rumos da política gerida pelo governo federal e à possibilidade de retomada das atividades em meio à pandemia.

A segurança de retomada integral do funcionamento da cadeia audiovisual em decorrência do coronavírus – preocupação comum a todos os setores da sociedade – subordina-se a uma vacina. Quanto

ao jogo político, o processo de (con)formação das produtoras na condição de empresas de uma atividade criativa assume papel decisivo frente a decisões do governo que enfraquecem o papel institucional da Ancine e o desenvolvimento do setor audiovisual nacional.

As próximas cenas irão mostrar a envergadura alcançada pelo segmento de produção audiovisual independente no Brasil, ou seja, o seu potencial para se reerguer, se organizar e se articular internamente na categoria, negociar com os agentes de mercado e com o Estado e enfrentar as barreiras impostas pelos sistemas de mídia e pelos governos quando elas põem em cheque a liberdade de manifestação artística.



## REFERÊNCIAS

AQUARIUS vai fazer você querer morar no Brasil': as reações ao filme e ao protesto em Cannes. BBC Brasil, Londres, 18 maio 2016. Disponível em: <https://bbc.in/331hc0m>. Acesso em: 27 jul. 2020.

ABOUT the festival. *Cannes: Canneries*, [2019]. Disponível em: <https://canneseries.com/en/about>. Acesso em: 11 set. 2020.

ABREU, Nuno César Pereira de. *Boca do lixo: cinema e classes populares*. 2002. Tese (Doutorado em Multimeios) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

ALBARRAN, Alan B. *Media economics: understanding markets, industries and concepts*. 2. ed. Ames: Iowa State Press, 2002.

ANCINE. *Canais brasileiros de espaço qualificado 2016*. Rio de Janeiro: Ancine, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/3jh7D2S>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ANCINE. *Chamada pública BRDE/FSA – Prodav 03/2013*. Rio de Janeiro: Ancine, 2013a. Disponível em: <https://bit.ly/33bkzSc>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ANCINE. *Classificação dos canais de programação*. Rio de Janeiro: Ancine, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/3129SyT>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ANCINE. *Conselho Superior do Cinema*. Ata da terceira reunião ordinária de 2015. Rio de Janeiro: Ancine, 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/2Bhv0rW>. Acesso em: 5 jan. 2018.

ANCINE. *Instrução Normativa n.º 150, de 23 de setembro de 2019*. Dispõe sobre os procedimentos para a apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da ANCINE executados por meio de ações de fomento direto e indireto, revoga a Instrução Normativa n.º 124, de 22 de dezembro de 2015, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Ancine, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3k6P1Ck>. Acesso em: 25 set. 2019.

ANCINE. *Instrução Normativa n.º 100, de 29 de maio de 2012*. Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos da Lei n.º 12.485/2011 e dá outras providências. Rio de Janeiro: Ancine, 2012a. Disponível em: <https://bit.ly/2BeAuDM>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ANCINE. *Instrução Normativa n.º 104, de 10 de julho de 2012*. Dispõe sobre o Registro de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira, a emissão de Certificado de Produto Brasileiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Ancine, 2012b. Disponível em: <https://bit.ly/30xwZkm>. Acesso em: 9 jan. 2018.

ANCINE. *Instrução Normativa n.º 119, de 16 de junho de 2015*. Estabelece critérios para a classificação de nível de empresa produtora brasileira independente, para fins de captação de recursos por meio de fomento indireto, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Ancine, 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/2ZPetot>. Acesso em: 20 nov. 2017.

ANCINE. *Instrução Normativa n.º 124, de 22 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre os procedimentos para a apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da Ancine executados por meio de ações de fomento direto e indireto, revoga a Instrução Normativa n.º 110/12 e dá outras providências. Rio de Janeiro: Ancine, 2015c. Disponível em: <https://bit.ly/39bMcMb>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ANCINE. Mercado Audiovisual Brasileiro. In: ANCINE. *Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual*. Rio de Janeiro: Ancine, [2019a]. Disponível em: <https://bit.ly/2P50PaC>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ANCINE. *Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual*. Rio de Janeiro: Ancine, [2019b]. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ANCINE. *Participação feminina na produção audiovisual brasileira (2016)*. Rio de Janeiro: Ancine, 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/2OEwPm1>. Acesso em: 30 mar. 2018.

ANCINE. *Plano de Diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas*. Rio de Janeiro: Ancine, 2013b.

ANCINE. *Prodav*: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro: regulamento geral. Rio de Janeiro: Ancine, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/2WJnT2W>. Acesso em: 10 ago. 2017.

ANCINE. *Relatório de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual exercício de 2016*. Rio de Janeiro: Ancine, 2017c. Disponível em: <https://bit.ly/39cImm1>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ANCINE. *TV Aberta no Brasil*: aspectos econômicos e estruturais. Rio de Janeiro: Ancine, 2015d. Disponível em: <https://bit.ly/3fMzCW9>. Acesso em: 5 nov. 2017.

ANCINE. *TV por Assinatura no Brasil*: aspectos econômicos e estruturais. Rio de Janeiro: Ancine, 2015e. Disponível em: <https://bit.ly/3joeo32>. Acesso em: 1 nov. 2017.

APAN. *Abrem-se os caminhos*. [S. l.]: Apan, 2016. Disponível em: [http://apan.com.br/?page\\_id=50](http://apan.com.br/?page_id=50). Acesso em: 11 set. 2020.

APPADURAI, Arju. Disjuncture and difference in the global cultural economy. *Theory Culture & Society*, Thousand Oaks, v. 7, p. 1-24, 1990.

APRO; SEBRAE. *Mapeamento e impacto econômico do setor audiovisual no Brasil*. [s. l.]: Apro: Sebrae, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/30vHZPl>. Acesso em: 10 out. 2017.

ARGENTINA. *Ley n.º 26.522, de 10 de octubre de 2009*. Regúlanse los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina. Buenos Aires: InfoLEG, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3jhU3wl>. Acesso em: 20 jul. 2020.

AUGROS, Joel. O cinema francês no fio da navalha? *In*: MELEIRO, Alessandra (org.). *Cinema no mundo: indústria, política e mercado: Europa*. São Paulo: Escrituras, 2007. v. 5, p. 117-140.

AUTRAN, Arthur. O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje. *In*: MELEIRO, Alessandra (org.). *Cinema e mercado*. São Paulo: Escrituras, 2010. p. 15-34

BADENES, Daniel. Con la excusa de la convergencia: el desguace por decreto de la ley audiovisual y la promesa de una nova regulación. *In*: GONZÁLEZ, Néstor; NICOLSI, Alejandra (comp.). *Transiciones de la escena audiovisual: perspectivas y disputas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2017. p. 10-24.

BAER, Jean-Michel. *L'exception culturelle: une règle en quête de contenus*. En Temps Reel, Paris, n. 11, out. 2003.

BAGDIKIAN, Ben H. *The new media monopoly*. Boston: Beacon Press, 2004.

BARROS, Chalini. *Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do Mercosul*. 2014. *Tese* (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

BENNETT, James; KERR, Paul. A 360° public service sector? The role of independent production in the UK's Public service broadcasting landscape. *In*: LOWE, Gregory Ferrell; STEEMERS, Jeanette (ed.). *Regaining the initiative for public service media*. Gothenburg: Nordicom, 2012. p. 219-235.

BENTES, Ivana. Vídeo e cinema: rupturas, reações e hibridismo. In: MACHADO, Arlindo. *Made in Brasil: três décadas do vídeo brasileiro*. São Paulo: Iluminuras, 2007. p. 111-128.

BIZERRIL, Luiz; IKEDA, Marcelo. Análise e contextualização dos dados. In: BIZERRIL, Luiz (org.). *Cartografia do audiovisual cearense*. Fortaleza: Dedo de Moças, 2012. p. 276-289.

BOLAÑO, Cesar. *Mercado brasileiro de televisão*. Aracaju: Editora UFS, 1988.

BOLAÑO, César. O mercado de televisão durante o regime militar. In: SIMIS, Anita (org.). *Cinema e televisão durante a ditadura militar: depoimentos e reflexões*. Araraquara: Laboratório Editorial FCL/Unesp; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2005. p. 45-59.

BOLÃO, César; BRITTOS, Valério. TV pública: uma proposta para a reestruturação da TV de massa no Brasil. In: MORAES FILHO, Ivan; DOMINGUES, Juliano. *Sobre a mídia que queremos: comunicação pública, direitos humanos e democracia*. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2016. p. 155-165.

BOLAÑO, César; MANZO, Anna Carolina. Para uma economia política do audiovisual brasileiro. Cinema, televisão e o novo modelo de regulação da produção cultural. In: MELEIRO, Alessandra (org.). *Cinema e economia política*. São Paulo: Escrituras, 2009. p. 87-100.

BOX Brasil o que buscamos e como apresentar projetos com Ramiro Azevedo. [s. l.: s. n.], 2017. 1 vídeo (8 min). Publicado pelo canal Imprensa Mahon. Disponível em: <https://youtu.be/HaI96Y4I7tg>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: <https://bit.ly/2OGfIQE>. Acesso em: 1 maio 2017.

BRASIL. Decreto n.º 4.456, de 4 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 67 da Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, estabelecendo as competências do Ministério da Cultura e da Agência Nacional do Cinema – ANCINE, com relação aos projetos audiovisuais realizados com base na Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, dispõe sobre a transferência de atividades, nos termos do art. 66, inciso I, da referida Medida Provisória, e dos processos relativos aos projetos audiovisuais realizados com base na citada Lei n.º 8.313, de 1991, e na Lei n.º 8.685, de 20 de julho de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 nov. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/35rDg5h>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. Decreto n.º 50.450, de 12 de abril de 1961. Regula a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 abr. 1961. Disponível em: <https://bit.ly/3iiF4Kk>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Lei n.º 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 n.º 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 n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei n.º 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade

audiovisual, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 dez. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3ioEDW2>. Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 dez. 1962. Disponível em: <https://bit.ly/3kecqlv>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. Lei n.º 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jul. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3hng6iX>. Acesso em: 05 jun. 2017.

BRASIL. Lei n.º 11.652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei n.º 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3eLnb5>. Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Lei n.º 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis n.ºs 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*, Brasília, DF, 13 set. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/39eLgqe>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL. Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei n.º 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*, Brasília, DF, 24 dez. 1991. Disponível em: <https://bit.ly/39gfAAH>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Lei n.º 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jan. 1995a. Disponível em: <https://bit.ly/2OGqNBL>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRASIL. Medida Provisória n.º 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 set. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2CqbjyZ>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, 1995b.

BRASIL. Ministério da Cultura. *I Fórum Nacional de TV's Públicas: diagnóstico do campo público de televisão*. Brasília, DF: Minc, 2006.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Proposta de diretrizes para desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro por contribuição dos serviços de video on demand (VoD)*. Brasília, DF: Minc, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3fQo1FB>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRAVI. *Anuário 2017*. São Paulo: Bravi, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2WEXtPU>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRITTOS, Valério Cruz. A participação do Estado no mercado de TV por assinatura. *Verso e Reverso*, São Leopoldo, n. 28, p. 65-92, 1999.

BRITTOS, Valério Cruz. Televisão e barreiras: as dimensões estética e regulamentar. In: JAMBEIRO, Othon; BOLANHO, Cesar; BRITTOS, Valério (org.). *Comunicação, informação e cultura: dinâmicas globais e estruturas de poder*. Salvador: Edufba, 2004. p. 15-42.

BUCCI, Eugênio. Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil. *Revista Eptic*, São Cristóvão, v. 2, n. 15, p. 121-136, 2013.

CALABRE, Lia. História das políticas culturais na América Latina: um estudo comparativo de Brasil, Argentina, México e Colômbia. *Escritos*, Rio de Janeiro, ano 7, n. 7, p. 323-345, 2013.

CANCLINI, Néstor Garcia. *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*. México, DF: Grijalbo, 1995.

CANEDO, Daniela; LOIOLA, Elisabeth; PAUWELS, Caroline. A Recam e a política cinematográfica do Mercosul: Promoção da integração regional e da diversidade cultural? *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 1, n. 8, p. 2-20, 2015.

CAPPARELLI, Sérgio. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 1982.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CHALABY, Jean. The making of an entertainment revolution: how the TV format trade became a global industry. *European Journal of Communication*, London, v. 26, n. 4, p. 293-309, 2011.

CHAVES volta para programação diária do SBT em 2017; jornais sairão do ar. *Jornal Correio*, Salvador, 29 dez. 2016. Disponível em: <https://glo.bo/2FkWPl>. Acesso em: 9 jan.2018.

CINEBRASILTIV lança plataforma de VoD no RioContentMarket. *Bravi*, Rio de Janeiro, 8 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/35tfRAz>. Acesso em: 20 fev. 2018.

COMISSÃO de Gênero, Raça e Diversidade da ANCINE toma posse em evento pela celebração do Dia da Consciência Negra. Sala de Imprensa: Ancine, Rio de Janeiro, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/39IEpWk>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COREY, Dan. Since Weinstein, here's a growing list of men accused of sexual misconduct. *NBC News*, New York, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3iqNnen>. Acesso em: 20 fev. 2018.

COSTA, Mannuela. Cinema, ao fim e ao cabo. Primeiras impressões sobre o impacto da Lei n.º 12.485/2011, a Lei da TV Paga, no Brasil. Rebeca: *Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual*, [s. l.], ano 4, n. 7, p. 356-380, 2015.

COSTA, Mannuella. Cinema independente do Brasil no contexto da globalização: práticas estéticas, performances políticas, condições econômicas. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 25., 2016, Goiânia. *Anais* [...]. Goiânia: UFG, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3bOmZIM>. Acesso em: 20 jun.2020.

COSTA, Valeriano. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2002. p. 9-56

D'ÁVILA, Roberto. Séries dramáticas no Brasil: entrevistas com quem faz. In: RODRIGUES, Sônia. *Como escrever séries: roteiro a partir dos maiores sucessos da TV*. São Paulo: Aleph, 2014. p. 213-217.

DEUBEL, André N. R. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora, 2002.

DOYLE, Gillian. *Understanding media economics*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2012.

DRAKE, Philip. Distribution and marketing in contemporary Hollywood. In: McDONALD, Paul; WASKO, Janet (org.). *The contemporary Hollywood film industry*. Malden: Blackwell, 2008. p. 63-82.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 8. ed. New Jersey: Englewood Cliffs, 1995.

ESSER, Andrea. Television formats: Primetime staple, global market. *Popular Communication*, Abingdon, v. 8, n. 4, p. 273-292, 2010.

EUROPEAN UNION. Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in member states concerning the pursuit of television broadcasting activities. *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg, 17 out. 1989.

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1989/552/oj>.  
Acesso em: 15 fev. 2018.

EUROPEAN UNION. Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (Text with EEA relevance). *Official Journal of the European Union*, Luxembourg, 15 abr. 2010. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>. Acesso em: 15 fev. 2018.

EXPERIÊNCIA com núcleos criativos é bem avaliada por produtoras. Sala de Imprensa: Ancine, Rio de Janeiro, 18 mar. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2XfCjBA>. Acesso em: 30 jul. 2020.

FALICOV, Tamara. A circulação global e local do novo cinema argentino. In: MELEIRO, Alessandra (org.). *Cinema no mundo: indústria, política e Mercado: América Latina*. São Paulo: *Escrituras*, 2007. p. 145-174. (Coleção Cinema no mundo, v. 2).

FANTHOME, Christine. Creating an iconic brand – an account of the history, development, context and significance of Channel 4's idents. *Journal of Media Practice*, Abingdon, v. 8, n. 3, p. 255-271, 2007.

FÃS DE “Chaves” se revoltam com a decisão do SBT de suspender seriado. *Yahoo Notícias*, São Paulo, 25 mar. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3mcGBLy>. Acesso em: 10 jan. 2018.

FECHINE, Yvana. O vídeo como um projeto utópico de televisão. *In: MACHADO, Arlindo (org.). Made in Brasil: três décadas do vídeo brasileiro.* São Paulo: Iluminuras, 2007. p. 85-110

FELTRIN, Ricardo. Entrevista exclusiva: RedeTV! investe em dramaturgia e cidade cenográfica. *Uol*, São Paulo, 29 maio 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3jNu2Fo>. Acesso em: 18 jul. 2020.

FERREIRA, Fábio; JAMBEIRO, Othon. Fomentando as indústrias criativas: uma análise das políticas federais para o Audiovisual no Brasil. *Extraprensa*, São Paulo, ano 8, n. 15, p. 90-100, 2014.

FISCHER, Neuber. SBT e Fox Life lançam série A Garota da Moto. *Observatório da TV*, São Paulo, 28 jun. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/39IgaOA>. Acesso em: 30 jul. 2020.

FONSECA, José Henrique. Séries dramáticas no Brasil: entrevistas com quem faz. *In: RODRIGUES, Sônia. Como escrever séries: roteiro a partir dos maiores sucessos da TV.* São Paulo: Aleph, 2014. p. 223-227.

FRANCFORT, Elmo. *Rede Manchete: aconteceu, virou história.* São Paulo: Imesp, 2008.

GALVÃO, Maria Rita. O desenvolvimento das ideias sobre cinema independente. *Cadernos da Cinemateca*, São Paulo, n. 4, p. 13-23, 1980.

GARNHAM, Nicholas. *Capitalism and communication: global culture and the economics of information.* London: Sage, 1990.

“GASTAMOS em uma cena o valor de um capítulo inteiro”, diz diretor sobre abertura do mar Vermelho. *Veja São Paulo*, São Paulo, 1 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3inl5RV>. Acesso em: 11 set. 2020.

GATTI JÚNIOR, Wilian; GONÇALVES, Marilson; BARBOSA, Ana Paula. Um estudo exploratório sobre a indústria brasileira de animação para a TV. *READ: Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 461-495, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2E6Ujy3>. Acesso em: 7 out. 2017

GATTI, André. O mercado cinematográfico brasileiro: uma situação global? *In: MELEIRO, Alessandra (org.). Cinema no mundo: indústria, política e mercado: América Latina*. São Paulo: Escrituras, 2007. p. 99-144.

GEMAA. *A cara do cinema nacional: perfil de gênero e cor dos atores, diretores e roteiristas dos filmes brasileiros (2002-2012)*. Niterói: Uerj, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3hSP0Rf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

GETINO, Octavio. As cinematografias da América Latina e do Caribe: indústria, produção e mercados. *In: MELEIRO, Alessandra (org.). Cinema no mundo: indústria, política e mercado*. São Paulo: Escrituras, 2007. p. 23-64.

GLOBO tem resultado operacional negativo, mas expande receita. *Meio & Mensagem*, São Paulo, 13 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3mfBjz5>. Acesso em: 11 set. 2020.

GÓMEZ, Guillermo Orozco; LOPES, Maria Immacolata. Síntesis comparativas de los países Obitel en el 2012. In: GÓMEZ, Guillermo Orozco; LOPES, Maria Immacolata (coord.). *Transnacionalización de la ficción televisiva en los países iberoamericanos*: anuário Obitel 2012. Porto Alegre: Sulina, 2012. p. 23-86.

GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. *Mídia dados Brasil 2019*. São Paulo: Grupo de Mídia São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.gm.org.br/midia-dados-2019>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. *Mídia dados Brasil 2018*. São Paulo: Grupo de Mídia São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.gm.org.br/midia-dados-2018>. Acesso em: 20 jun.2020.

GUARALDO, Luciano. Denúncias de assédio sexual transformam Hollywood com demissões de astros. *Uol*, São Paulo, 22 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2GUg2e3>. Acesso em: 25 nov. 2017.

HARDY, Jonathan. *Critical political economy of the media: an introduction*. New York: Routledge, 2014.

HBO anuncia 14 novas produções no Brasil. *Revista de Cinema*, São Paulo, 10 mar. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2RiXoyh>. Acesso em: 8 jan. 2018.

HESMONDHALGH, David. *The cultural industries*. 3 ed. London: Sage, 2013.

HOINEFF, Nelson. *TV em expansão*. Rio de Janeiro: Record, 1991.

HOLANDA, Karla. *DocTV: a produção independente na televisão*. 2013. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

HOLT, Jennifer; PERREN, Alisa. *Media industries: history, theory and method*. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2009. p. 95-107.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3bN10SI>. Acesso em: 11 set. 2020.

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

IKEDA, Marcelo. *Leis de incentivo para o audiovisual: como captar recursos para o projeto de uma obra de cinema e vídeo*. Rio de Janeiro: WSET Multimídia, 2013.

INVASÃO cultural: 80% das salas de cinema no Brasil exibem Vingadores. *Brasil Cultura*, [s. l.], 30 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3k72BFS>. Acesso em: 11 set. 2020.

IOSIFIDIS, Petros. *Global media and communication policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil no século XXI*. Salvador: Edufba, 2001.

JAMBEIRO, Othon. *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul*. Salvador: Edufba, 2000.

JAMBEIRO, Othon; FERREIRA, Fábio; MORAIS, Kátia. Perspectivas e desafios da regulação da TV Pública no Brasil. In: MORAES FILHO, Ivan; DOMINGUES, Juliano (org.). *Sobre a mídia que queremos: comunicação pública, direitos humanos e democracia*. Olinda: Centro de Cultura Luis Freire, 2016. p. 167-187.

JENKINS, Henry. *Cultura da convergência: a colisão entre os velhos e novos meios de comunicação*. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2009.

KELLNER, Douglas. Media industries, political economy and media/cultural studies: an articulation. In: HOLT, Jennifer; PERREN, Alisa. *Media industries: history, theory and method*. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2009. p. 95-107.

KERR, Paul. Making film programmes for the BBC and Channel 4: the shift from in-house 'producer unit' to independent 'package-unit' production. *Historical Journal of Film, Radio and Television*, Abingdon, v. 33, n. 3, p. 434-453, 2013.

LEAL FILHO, Laurindo. A comunicação pública no Brasil. In: MORAES FILHO, Ivan; DOMINGUES, Juliano (org.). *Sobre a mídia que queremos: comunicação pública, direitos humanos e democracia*. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2016. p. 139-154.

LEAL FILHO, Laurindo. A televisão pública brasileira, um vazio histórico. In: HAUSSEN, Doris Fagundes; Brittos, Valério Cruz (org.). *Economia política, comunicação e cultura*. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2009. p. 57-72.

LEAL FILHO, Laurindo. *Atrás das câmeras: relação entre cultura, Estado e televisão*. São Paulo: Summus, 1988.

LOPES, Denise Maria Moura da Silva. Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da Lei 12.485. *Revista Eptic*, São Cristóvão, v. 17, n. 2, p. 39-56, 2015.

LOPES, Ivonete. Televisão pública e modelos de financiamento: análise do caso brasileiro. *Revista Eptic*, São Cristóvão, v. 17, n. 1, p. 33-48, 2015.

MACHADO, Arlindo. *A televisão levada a sério*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

MACHADO, Arlindo. As linhas de força do vídeo brasileiro. *In: MACHADO, Arlindo (org.). Made in Brasil: três décadas do vídeo brasileiro*. São Paulo: Iluminuras, 2007. p. 15-47.

MARQUES, Eduardo C. As políticas públicas na ciência política. *In: MARQUES, Eduardo C.; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARSON, Melina. *Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine*. São Paulo: Escrituras, 2009.

MATTA, João Paulo. Políticas públicas federais de apoio à indústria cinematográfica brasileira: um histórico de ineficácia na distribuição. *In: MELEIRO, Alessandra (org.). Cinema e mercado*. São Paulo: Escrituras, 2007. p. 37-51.

MATTOS, Sérgio. *História da televisão brasileira: uma visão econômica, social e política*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MEEHAN, Eileen; TORRE, Paul. Markets in theory and markets in television. *In: WASKO, Janet; MURDOCK, Graham; SOUSA, Helena (org.). The handbook of political economy of communications*. West Sussex: Blackwell, 2011. p. 62-82.

MELEIRO, Alessandra (org.). *Cinema no mundo: indústria, política e mercado: América Latina*. São Paulo: Escrituras, 2007.

MELLO, Christine. *Extremidades do vídeo*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008.

MELO, Luís Alberto Rocha. “Cinema independente”: produção, distribuição e exibição no Rio de Janeiro (1948-1954). 2011. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

MERCADO: Viacom apresenta as novidades de 2014 na RioContentMarket. *TV Magazine*, São Paulo, 12 mar. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/32jd2QC>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MERCOSUL. *GMC/Res. n.º 49/03*. Montevideu: Mercosul, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3iovhtA>. Acesso em: 10 jan. 2018.

MERTEN, Luiz Carlos. Denúncias de assédio sexual deixam Hollywood sob pressão. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3hufsQU>. Acesso em: 15 nov.2017

MICHALIS, Maria. Focal points of European media policy from inception till present: plus ça change? *In: DONDERS, Karen; PAUWELS, Caroline; LOISEN, Jan (ed.). The Palgrave handbook of European media policy*. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 128-142.

MITTELL, Jason. *Genre and television: from cop shows to cartoons in American culture*. New York: Routledge, 2004.

MORAES, Dênis. A lógica da mídia no sistema de poder mundial. *Revisa Eptic*, São Cristóvão, v. 6, n. 2, p. 16-36, 2004.

MORAIS, Kátia. A Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil e o lugar da TV. *Revista Eptic*, São Cristóvão, v. 18, n. 2, p. 65-85, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/39eMlyr>. Acesso em: 21 jul. 2020.

MORAIS, Kátia. Cota de tela (Lei nº 12.485/2011) e a produção independente na TV Paga. *Significação*, São Paulo, v. 46, n. 52, p. 270-292, 2019.

MORAIS, Kátia. Do apogeu à crise da política audiovisual brasileira contemporânea. *Chasqui*, Quito, n. 142, p. 57-74, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Zss30s>. Acesso em: 1 ago. 2020.

MORAIS, Kátia. *Produção independente, mercados de televisão e a Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil*. 2018. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

MOSCO, Vincent. *The political economy of communication*. 2. ed. London: Sage, 2009.

MUNGIOLI, Maria; PELEGRINI, Christian. Narrativas complexas na ficção televisiva. *Contracampo*, Niterói, n. 26, p. 21-37, 2013.

MUNIZ, Paula. *Globo Repórter: os cineastas na televisão*. Mnemocine, [s. l.], 13 ago. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2OHoVbq>. Acesso em: 1 nov. 2017.

MURDOCK, Graham. Political economics as moral economics: commodities, gifts, and public goods. *In*: WASKO, Janet; MURDOCK, Graham; SOUSA, Helena (org.). *The handbook of political economy of communications*. West Sussex: Blackwell, 2011. p. 13-40.

MURDOCK, Graham. Television and citizen: in defense of public broadcasting. *In*: TOMLINSON, Alan. *Consumption, identity, and style: marketing, meanings, and the packaging of pleasure*. 2. ed. New York: Routledge, 2005. p. 54-69.

NAGIB, Lúcia. *O cinema da retomada: depoimento de 90 cineastas dos anos 90*. São Paulo: Editora 34, 2002.

NICOLOSI, Alejandra. La ficción televisiva a partir de la Ley SCA: “des-centrando” la producción y la empleabilidad técnica. *In*: NICOLASI, Alejandra (comp.). *La televisión en la década kirchnerista: democracia audiovisual y batalla cultural*. Bernal: Universidad de Quilmes, 2014. p. 47-62.

NORTH, Steve; OLIVER, John. Manager perceptions of the impact of consolidation on the UK Independent Television Production Industry. *Journal of Media Business Studies*, Amsterdam, v. 7, n. 2, p. 21-38, 2010.

NUDELIMAN, Sabrina; PFEIFFER, Daniela. Novas janelas. *In*: MELEIRO, Alessandra (org.). *Cinema e mercado*. São Paulo: Escrituras, 2010.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

NUNES, Ronayre; BEATRIZ, Camila. Como fica Hollywood após tantas denúncias de assédio? *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 5 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2ZshVEY>. Acesso em: 10 nov. 2017

O UNIVERSO Marvel será desvendado no Rio2C. *Nerdcida*, São Paulo, 23 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Zumgrf>. Acesso em: 25 fev. 2018.

ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PACHECO, Regina. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 523-543, 2006.

PERREN, Alisa. *Indie, Inc.: Miramax and the Transformation of Hollywood in the 1990s*. Austin: University of Texas Press, 2012.

PICARD, Robert G. *Media economics: concepts and issues*. London: Sage, 1989.

PÓ, Marcos; ABRÚCIO, Fernando. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração de Empresa*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

PRIOLLI, Gabriel (coord.). *Projetos realização Icab: pesquisa: TV além da TV: a história da produção independente de TV no Brasil*. Rio de Janeiro: Icab, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3g63zkc>. Acesso em: 28 jul. 2020.

RAMOS, Anderson. PLAYTV anuncia nova programação e novo visual na Rio Content Market. *O Universo da TV*, Rio de Janeiro, 14 mar. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2Rmsfda>. Acesso em: 5 jan. 2018.

RAMOS, Murilo César. Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar. In: CHAGAS, Claudia Maria de Freitas; ROMÃO, José Eduardo Elias; LEAL, Sayonara (org.). *Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006. p. 49-63.

RAMOS, Murilo. Paciência de Temer com a presidente da Ancine está perto do fim. *Época*, São Paulo, 12 dez. 2017. Disponível: <https://glo.bo/3fdaabb>. Acesso em: 29 jul. 2020.

RAMOS, Murilo. Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle public. *Intexto*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 1-20, 1998.

ROCHA, Maria Eduarda. O núcleo Guel Arraes, da Rede Globo, e a consagração cultural da 'periferia'. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 557-578, 2013.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 13, p. 101-113, 2007.

RUSSEL, Cristel. *Advertainment: fusing advertising and entertainment*. Ann Arbor: Yaffe Center, 2007.

SAINT-LAURENT, Michel; TREMBLAY, Gaetan. Canadian television broadcasters and national audiovisual production: the attitude of the private sector. *Irish Communications Review*, Dublin, v. 4, p. 47-59, 1994.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SCHATZ, Thomas. Going mainstream: the indie film movement in 1999. In: KING, Geoff (org.). *A companion to American indie film*. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2017. p. 257-278.

SCHVARZMAN, Sheila. *Humberto Mauro e a constituição da memória do cinema brasileiro*. Mnemocine, [s. l.], 15 mar. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3hrFjt2>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SEM AVISO, Silvio muda programação do SBT e troca “Chaves” pela filha. *Uol*, São Paulo, 15 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/35v3a8v>. Acesso em: 10 jan. 2018.

SILVA, Cleonice. Principais aspectos do contexto cinematográfico e cultural no Brasil na década de 1950. *Cordis: História, Cinema e Política*, São Paulo, n. 16, p. 66-99, 2016.

SILVIO volta atrás, retorna com Chaves e Fofocalizando recupera tempo. *Na Telinha*, São Paulo, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/32mZdR0>. Acesso em: 1 fev. 2019.

SIMIS, Anita. Cinema e política cinematográfica. *In: BOLAÑO, César; GOLIN, Silvia; BRITTOS, Valério. Economia da arte e da cultura.* São Paulo: Itaú Cultural, 2010. p. 137-164.

SIMIS, Anita. *Estado e cinema no Brasil.* 2. ed. São Paulo: Annablume, 2008.

SIMIS, Anita. Produção independente e televisão. *Revista Eptic,* São Cristóvão, v. 2, n. 1, p. 48-59, 2000.

SIMIS, Anita; MARSON, Melina. Do cinema para o audiovisual: o que mudou? *In: SIMIS, Anita; MARSON, Melina. Percepções: cinco questões sobre políticas culturais.* São Paulo: Itaú Cultural, 2010. p. 21-34.

SIMIS, Anita; PELLEGRINI, Tânia. *O audiovisual brasileiro nos anos 90: questão estética ou econômica?*[s. l.: s. n.], 1998. Texto preparado para ser distribuído no Encontro de 1998 da Latin American Studies Association (Lasa), Illinois, Chicago, Estados Unidos. Disponível em: <https://bit.ly/3eLwSXG>. Acesso em: 5 jul. 2017.

SOUZA, Ana Paula. Lei da TV paga: um novo paradigma para a política audiovisual brasileira. *Revista Eptic,* São Cristóvão, v. 18, n. 2, p. 47-64, 2016.

SOUZA, Maria Carmem Jacob de; LESSA, Rodrigo; ARAÚJO, João. Empresas produtoras, projetos transmídia e extensões ficcionais: notas para um panorama brasileiro. *In: LOPES, Maria Immacolata (org.). Estratégias de transmídiação na ficção televisiva brasileira.* Porto Alegre: Sulina, 2013. p. 303-344.

STRAUBHAAR, Joseph. *World television: from global to local*. London: Sage, 2007.

STYCER, Mauricio. Na abertura do Mar Vermelho, “Os Dez Mandamentos” chega a 31 pontos em SP. *Uol*, São Paulo, 10 nov. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3ilLe3L>. Acesso em: 11 set. 2020.

TZIOUMAKIS, Yannis. *American independent cinema: an introduction*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006.

UNESCO. *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais*. [S. l.]: Unesco, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/30CvHow>. Acesso em: 10 nov. 2017.

VANDERSCHULDEN, Isabelle. The French film industry: funding, policies, debates. *Studies in French Cinema*, Abingdon, v. 16, n. 2, p. 89-94, 2016.

VERAS, Luciana. “Aquarius”, finalmente em cartaz. *Continente*, Recife, p. 49, 2 set. 2016.

VIRGENS, André Araújo. *Cinema e indústria: a experiência dos polos de produção cinematográfica brasileiros*. 2014. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

WASKO, J. *Hollywood in the information age: beyond the silver screen*. Austin: University of Texas Press, 1994.

WASKO, Janet. Financing and production: creating the Hollywood film commodity. In: McDONALD, Paul; WASKO, Janet (org.). *The contemporary Hollywood film industry*. Malden: Blackwell, 2008. p. 43-62.

WASKO, Janet; MURDOCK, Graham; SOUSA, Helena.  
Introduction: the political economy of communications.  
Core concerns and issues. *In*: WASKO, Janet; MURDOCK,  
Graham; SOUSA, Helena. *The handbook of political economy of  
communications*. West Sussex: Blackwell, 2011. p. 1-10.

WILLIAMS, Raymond. *Television: technology and cultural form*.  
New York: Routledge, 2003.

Formato: 150 mm x 210 mm  
Tipografia: Minion Pro, Myriade Pro e  
Akzidenz Grotesk CE Roman  
Papel: Pólen Soft, 80 g/m<sup>2</sup> (miolo)  
Cartão Supremo, 300 g/m<sup>2</sup> (capa)  
Impressão: Dezembro / 2020  
Gráfica: ImpressãoBigraf

Este livro trata da organização do setor de produção de produção audiovisual independente no Brasil nos anos 2000 como repercussão da política audiovisual gerida pela Ancine, articulada ao circuito exibidor de televisão, o que alterou o campo produtivo do audiovisual nacional e sua participação no mercado global de mídia. Baseada em documentos oficiais e em informações e depoimentos de 119 empresas produtoras de todo o país, a obra atualiza os estudos sobre o tema, tradicionalmente analisado na perspectiva do cinema, e mostra o lugar que a televisão assumiu como janela de exibição estratégica para o conteúdo nacional. O livro se destina a profissionais, pesquisadores e estudantes de comunicação, cinema e audiovisual, além de interessados em temáticas em torno das relações entre política audiovisual, indústrias de mídia e produção independente.

### **Kátia Morais**

Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com estágio doutoral na Universidade de Westminster, Londres, Reino Unido, e na Universidade do Texas em Austin, Estados Unidos. Professora Assistente do Departamento de Ciências Humanas da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

C.Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4059660741164801>.

Email: [katiamorais01@gmail.com](mailto:katiamorais01@gmail.com)



<https://portal.uneb.br/eduneb>



ISBN 978-65-88211-21-2

9 786588 211212