

Comunicação Midiática

Revista Comunicação Midiática

ISSN: 2236-8000

v. 14, n. 1, p. 8-24, jan./jun. 2019

Fomento à indústria audiovisual no Brasil: a visão das produtoras independentes

Promoción de la Industria Audiovisual en Brasil: la visión de productores independientes

Fomenting Audiovisual Industry in Brazil: independent producers' perception

Othon Jambeiro

PhD (University of Westminster, Londres). Professor Titular UFBA. Docente pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, UFBA. othonfernando@uol.com.br

Fábio Ferreira

Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Professor Adjunto da Escola de Administração da UFBA. ferreira900@gmail.com

Katia Morais

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, UFBA. katiamorais01@gmail.com

RESUMO

O artigo busca investigar a visão das produtoras independentes de audiovisual no Brasil sobre as ações de fomento público destinadas ao setor em nível federal e geridas pela Agência Nacional do Cinema (Ancine). Foram consideradas produtoras contempladas em linhas de financiamento do Fundo Setorial ao Audiovisual. No total, 119 produtoras de todo o Brasil participaram da investigação, por meio de entrevistas e questionários com perguntas abertas e fechadas. Os resultados mostram que o segmento das produtoras é heterogêneo em perfis, demandas e modos de se relacionar com as instâncias de financiamento. Os principais pontos positivos do fomento público ao audiovisual, na avaliação dessas empresas foram: a cota de tela da TV por assinatura; as condições criadas para aumentar o potencial competitivo das produtoras e seu relacionamento com os agentes de mercado; e o aumento no número de obras independentes comercializadas. Os pontos negativos incluem: os critérios de seleção da Ancine; a complexidade dos processos de contratação e prestação de contas; e a concentração dos investimentos em grandes produtoras do eixo Rio-São Paulo.

Palavras-chave: Brasil: produtoras audiovisuais independentes; Brasil: incentivos públicos para a produção audiovisual; Brasil: expectativas das produtoras audiovisuais.

RESUMEN

El artículo trata de investigar la visión de las empresas de producción audiovisual independiente en Brasil acerca de las acciones públicas de financiamiento para el sector a nivel federal y administrado por la Agencia Nacional del Cine (Ancine). Fueran consideradas empresas contempladas en líneas de financiación del Fondo Sectorial del Audiovisual. En total 119 empresas de todo Brasil participaron en la investigación, a través de entrevistas y cuestionarios con preguntas abiertas y cerradas. Los resultados muestran que las productoras del segmento es heterogéneo en perfiles, demandas y formas de relacionarse con los organismos financieros. Las principales fortalezas de la financiación pública del audiovisual, en la evaluación de estas empresas fueron: la cuota de pantalla de TV de paga; las condiciones creadas para incrementar el potencial competitivo de las productoras y su relación con los agentes del mercado; y el aumento en el número de trabajos independientes comercializados. Los negativos incluyen: los criterios de selección; la complejidad de los procesos de contratación pública y rendición de cuentas; y la concentración de las inversiones en grandes productores de Río de Janeiro y São Paulo.

Palabras clave: Brasil: productores audiovisuales independientes; Brasil: incentivos públicos para la producción audiovisual; Brasil: las expectativas de los productores audiovisuales.

ABSTRACT

This article investigates independent audiovisual production companies' perceptions towards federal public incentives managed by the National Cinema Agency (Ancine) for the segment in Brazil. The sample was comprised of production companies that were awarded with money from the Audiovisual Sectorial Fund via Prodiv financing lines. In total, 119 companies from all over Brazil were part of the investigation, answered a survey, and provided interviews. The results demonstrate that the production companies vary in their profiles, demands and in how they relate to the fomenting instances. According to these firms, current policies have positive aspects: mandatory quotas at paid TV channels; the increase of their competitiveness; the betterment of their relationship with market agents; and the increase in the amount of commercialization of their audiovisual products. As negatives, they mentioned: the criteria involved in Prodiv's selection process; the complexity involved in signing contracts and submitting accounts; and the concentration of projects among big producing companies from Rio de Janeiro and São Paulo.

Keywords: Brazil: Independent audiovisual producers; Brasil: public incentives to audiovisual production; Brasil: audiovisual producers' expectations.

Introdução

A partir dos anos 2000 o setor audiovisual brasileiro experimentou transformação significativa no que diz respeito ao seu fomento e regulação. Essa mudança foi consequência de uma reconfiguração das políticas governamentais para o audiovisual, principalmente no que diz respeito a adoção, por parte do poder público, de uma visão de fomento à sustentabilidade, diversidade e inserção em mercados globais.

As produtoras independentes se configuram como um elo central nesse processo e têm sido o objeto da maior parte das ações. Por isso é importante que se conheça sua visão sobre o fomento, não apenas para se avaliar e monitorar os mecanismos existentes, mas, também, para conhecer suas críticas e expectativas de aperfeiçoamento.

Este artigo descreve os resultados de pesquisa empírica sobre a visão das produtoras independentes de audiovisual brasileiras acerca das políticas correntes de fomento para o setor. A investigação foi parcialmente financiada pelo CNPq, via Chamada 25/2015 – Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, sendo os dados colhidos incorporados ao material empírico que serviu de base para um dos capítulos da tese de doutorado da coautora.

A despeito das diferenças metodológicas e de objetivos, complementam as análises sobre as visões das produtoras independentes resultados de pesquisa anteriormente conduzida por Ferreira e Jambeiro (2014) na qual foram analisadas as visões dos órgãos fomentadores sobre as ações de fomento ao audiovisual. Por este motivo, sempre que possível, são feitas referências na seção de resultados deste texto ao artigo por eles publicado¹. Em adição, são feitas referências a outros autores cujos trabalhos são pertinentes ao entendimento dos dados apresentados.

Ainda que o artigo não se proponha a uma discussão teórica e conceitual, é importante que seja indicado nesta Introdução como o setor se reconfigurou a partir dos anos 2000 (com destaque para as Leis, regulamentos e papel da agência reguladora) e que se defina o conceito de produtora independente.

A reconfiguração da política de fomento à produção audiovisual no Brasil se iniciou com a Medida Provisória nº2.228-1, de 06.09.2001², avançou com a Lei nº 11.437, de 28.12.2006³, que estruturou um sistema composto por um fundo financeiro e se concretizou com a aprovação da lei que organizou a exploração do serviço de TV por assinatura no país⁴. Esta última aprofunda os critérios que definem uma “produtora independente”, inicialmente estabelecidos pela MP nº2.228-1, ao proibir vínculos de exclusividade ou parceria que caracterize dependência.⁵

A Ancine, por seu turno, já vinha utilizando a definição operacional estabelecida pela MP nº2.228-1, segundo a qual “obra cinematográfica e videográfica de produção independente”, é a realizada por empresa produtora brasileira,

“detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, que 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, art. 1º, IV).

Ser independente nos termos estabelecidos por essa legislação é condição obrigatória para uma empresa se candidatar aos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), principal mecanismo de fomento ao setor no país. A regra definidora do caráter independente se apoia no controle dos direitos patrimoniais nas mãos das produtoras⁶.

Os recursos do FSA são distribuídos por três programas: Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Infraestrutura (Proinfra), Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine) e Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav). Somente no Prodav são doze linhas, que concentram os investimentos em projetos para televisão⁷, levando em conta o controle dos direitos patrimoniais. No Prodav 01, por exemplo, dedicado à produção de conteúdos para TV, o controle desses direitos deve ser estabelecido quando da assinatura do contrato de pré-licenciamento⁸ entre produtora e canal/programadora. Produtoras devem deter, no mínimo, 51% dos direitos. Em tese, esse percentual lhes garante o controle sobre as decisões finais, criativas e administrativas. Na prática, contudo, nem sempre as produtoras têm força para sustentar suas escolhas na negociação com os canais. Nestes casos, o controle dos direitos termina sendo apenas nominal.

Todo o processo é supervisionado pela Ancine, reguladora e gestora da política de fomento. Ela implementa as políticas⁹ e estabelece as regras e condicionantes para direcionar a aplicação dos recursos públicos no fomento à produção audiovisual. É sua responsabilidade, também, formular os parâmetros para as negociações entre canais e produtoras. Única agência reguladora nacional que acumula atribuições de regulação e fomento, sua atuação é complexa: ao mesmo tempo em que é responsável pela fiscalização do cumprimento das políticas governamentais para o setor, opera mecanismos, inclusive financeiros, que visam fomentar a participação da produção independente na indústria audiovisual. O resultado dessa dupla personalidade é um constante tensionamento entre a pressão por implementação de pautas baseadas na diversidade e regionalização, e agendas de manutenção do poder de estruturas industriais consolidadas.

Nas seções que seguem são apresentados o método, os resultados e as conclusões.

Método

Neste artigo são utilizados os dados de uma pesquisa empírica que visou compreender, entre outras questões¹⁰, pontos positivos e negativos (críticas) identificados pelas produtoras independentes na gestão da Ancine no fomento à produção audiovisual no Brasil. Os dados foram obtidos por meio de questionários e entrevistas aplicados entre junho de 2016 e novembro de 2017 com sócios-diretores e produtores executivos de produtoras independentes que receberam financiamento via linhas Prodav¹¹, entre 2014 e 2015. No total, 119 produtoras independentes¹² prestaram informações, o que corresponde a cerca de 30% do total das contempladas no período investigado.

Na análise dos dados, sempre que se mostrou pertinente, foram utilizados como elementos de confrontação resultados de pesquisa anterior, com a perspectiva de representantes dos órgãos encarregados do fomento à produção audiovisual no Brasil¹³, e foram referenciados autores que pudessem esclarecer os resultados encontrados.

Resultados

Os resultados estão agrupados em dois blocos. No primeiro são tratadas as questões relativas ao fomento que receberam um viés positivo por parte dos respondentes. No segundo, foram agrupadas críticas (pontos negativos) à gestão do fomento público pela Ancine. Vale ressaltar que a despeito de pontos positivos e negativos terem sido separados, não existe concordância absoluta entre todas as produtoras sobre os elementos levantados. A estruturação foi feita com base na leitura qualitativa dos dados e, em alguns casos, na maior frequência de respostas.

Pontos Positivos

Os efeitos da cota de programação (cota de tela) da Lei 12.485 são positivos na visão dos entrevistados e essa percepção favorável confirma estudos recentes, como os de Costa (2015) e Lopes (2015). O mecanismo garante a inserção dos conteúdos gerados pelas produtoras independentes nos canais de TV por assinatura, enquanto o complexo FSA/Prodav estimula a expansão desses conteúdos para a TV Aberta¹⁴. Este estímulo vem abrindo caminho para os mercados de conteúdo audiovisual como um todo, atingindo novas janelas de exibição como o “video-on-demand” (VoD)¹⁵.

A avaliação das produtoras vai além dessa expansão. Aspectos como profissionalização e diversificação, criação de público e aumento da capacidade produtiva foram apontados como desdobramentos:

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)

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)

Quanto ao fato de as produtoras de pequeno porte serem responsáveis pela inserção de conteúdos independentes na TV, prevalece o entendimento de que o FSA e a Lei 12.485 criaram condições para que essas empresas negociem seus projetos junto aos *players*:

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)

A Lei mudou o perfil do mercado e abriu portas para empresas de pequeno/médio porte desenvolverem produtos competitivos e relevantes para o mercado audiovisual nacional.

(Diretor de microempresa, Itajaí- SC)

No entanto, ainda que majoritária, essa percepção não é um consenso, como pode ser visto a seguir:

O FSA não atende as demandas das pequenas e médias produtoras, sobretudo as do eixo Rio-SP, que concorrem com as grandes empresas. O Fundo prioriza audiovisual comercial e industrial.

(Sócio fundador de empresa de pequeno porte, São Paulo-SP)

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)

Deve-se lembrar que a implementação das cotas regionais nas linhas de investimento do FSA responde a reivindicações de entidades representativas do segmento independente defendidas no Conselho Superior de Cinema (CSC), como enfrentamento à concentração da produção audiovisual no Rio e São Paulo.¹⁶

De modo geral, as produtoras entendem que as ações do FSA têm favorecido seu posicionamento e desenvolvimento no mercado. O aumento no número de projetos na carteira é apontado como o principal resultado da implementação do Fundo (80%):

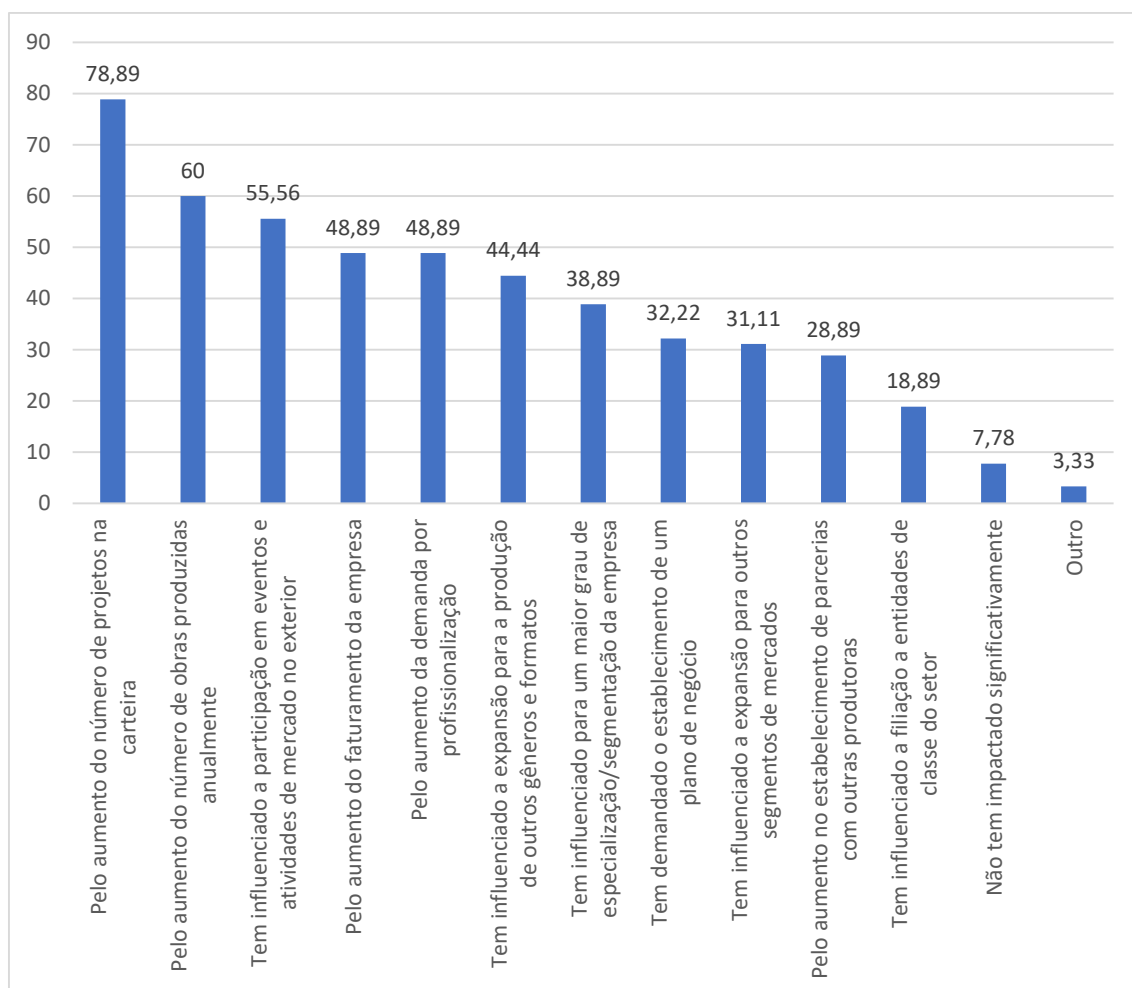


Gráfico 1 - Impactos do FSA sobre o posicionamento e desenvolvimento da produtora (valores em %) ¹⁷ (Fonte: elaborado pelos autores, 2017)

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 FSA, respectivamente 55% e 60%. Eventos como o Rio Content Market vêm assumindo nos últimos anos um lugar central na articulação das produtoras com os agentes da indústria do audiovisual.

Atividades como *pitching* para avaliação dos projetos e rodadas de negócio durante estes eventos propiciam o contato direto das produtoras com representantes do circuito exibidor nacional e internacional, dando visibilidade aos seus projetos. 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.

A Ancine parece ter uma opinião semelhante sobre a importância do aumento do número de projetos e sua exibição ao afirmar para Ferreira e Jambeiro (2014) que a efetividade das ações de fomento pode ser percebida pelo aumento do conteúdo brasileiro na TV paga e pelo crescimento da audiência (algo que, àquela época e de acordo com a Ancine, necessitava de melhor acompanhamento).

De acordo com a Bravi¹⁸, entidade promotora do audiovisual, 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 países¹⁹.

Outros itens como aumento de faturamento e aumento de demanda por profissionalização aparecem 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 influenciam esses índices.

Os resultados podem ser interpretados como conexos ao desenvolvimento de uma perspectiva de negócios e a consequente necessidade de capacitação gerencial das produtoras. A falta de capacidade gerencial foi um dos dados encontrados por Ferreira e Jambeiro (2014) ao inquirir os órgãos fomentadores sobre as principais dificuldades para o setor no país.

É possível extrair outros elementos a respeito da repercussão do Fundo ao olhar-se especificamente para o relacionamento entre as produtoras:

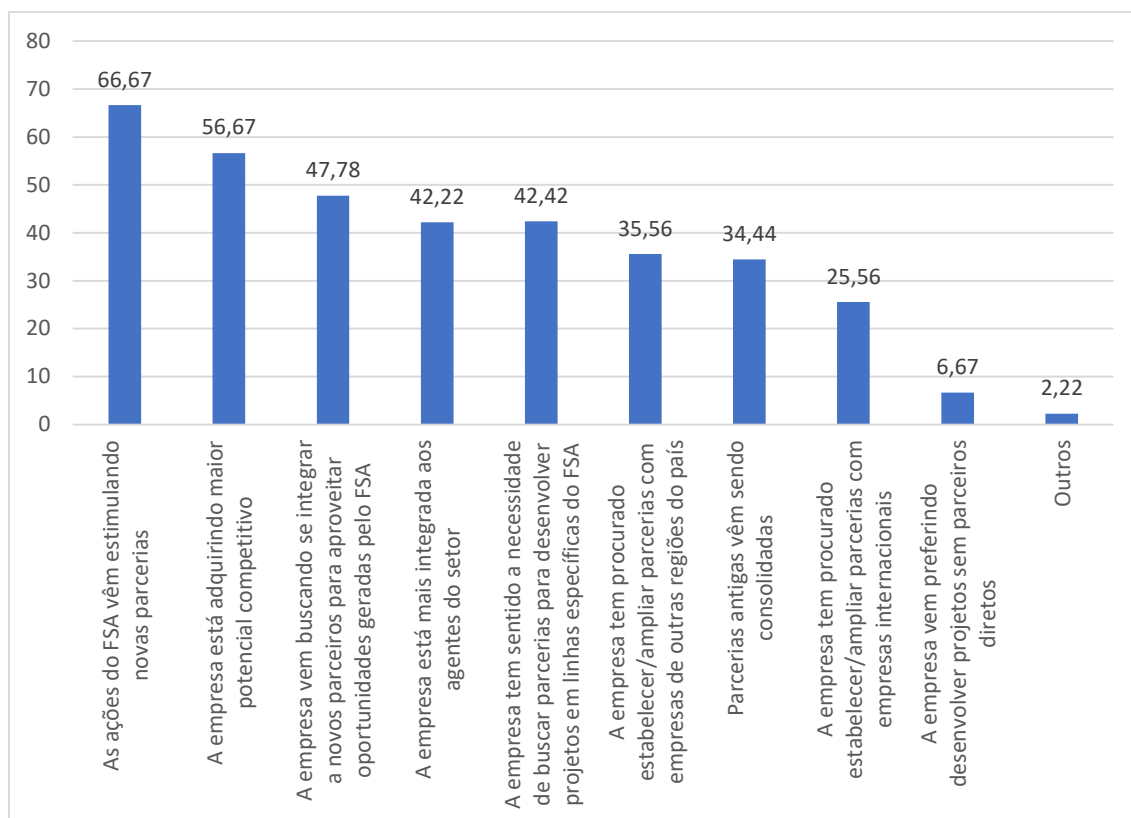


Gráfico 2 - Impactos do FSA sobre o relacionamento com outras produtoras (valores em %)²⁰
(Fonte: elaborado pelos autores, 2017)

É significativo o número de empresas que vêm buscando novas parcerias como resultado das ações do FSA (66,67%) em relação às que preferem desenvolver projetos sem parceiros diretos (6,67%). Em geral, estas últimas são produtoras com gestores responsáveis também pelas decisões criativas. Atuam com um perfil muito claro 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 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.

Na pesquisa conduzida por Ferreira e Jambeiro (2014) a questão da internacionalização e sua importância para o setor foi destacada de forma clara pela Apex (Agência Brasileira de Exportações e Investimento). Geralmente, a internacionalização é baseada no estabelecimento de parcerias.

O aumento de potencial competitivo como uma característica apontada por mais da metade das produtoras (56,67%) induz à constatação de que as ações do FSA têm repercutido no desenvolvimento no setor. Nos objetivos do Prodav, o estímulo ao potencial competitivo está associado à organização institucional e à profissionalização do setor.

Outro ponto considerado positivo foi a inclusão de empresas independentes com registro em qualquer segmento produtivo como elegíveis nas linhas de desenvolvimento do

FSA/Prodav. Gestores da Ancine têm justificado que a medida atende a uma demanda do segmento independente. Além disso, argumentam que, por ser agência reguladora, a Ancine não pode se relacionar com Pessoa Física nem com microempreendedores individuais (MEI). A alternativa foi a inclusão da categoria Pessoa Jurídica com Fins Lucrativos na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), mesmo sem registro de empresa produtora de audiovisual.

Pontos Negativos

Dentre os principais pontos negativos destacaram-se a vantagem competitiva para empresas de grande porte do eixo Rio-São Paulo, as características das regras de licenciamento e o excesso de reprises na programação dos canais:

Fictício, só beneficia as grandes produtoras consolidadas e com estrutura, que sempre ganham as melhores linhas.
(Presidente de microempresa, Florianópolis, SC)

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)

As reprises na TV Paga são contabilizadas para fins de cumprimento da cota de programação pelos canais de espaço qualificado (CEQ), regra cuja alteração é reivindicada pelas produtoras independentes. Além disso, pelas normas do FSA, os contratos de pré-licenciamento concedem ao canal licenciante direitos de exibição pelo período de dois anos, para canais comerciais, e de um ano para emissoras do campo público.

Essas regras beneficiam os canais de TV em dois sentidos. Primeiro pelos baixos custos em produção, uma vez que os conteúdos são financiados 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 claramente privilegia o circuito exibidor, controlado por grandes grupos econômicos.

Foram identificadas, também, diversas críticas sobre o desenvolvimento de projetos, que envolve procedimentos em três fases distintas: seleção, contratação e prestação de contas. Todo o processo é gerido pela Ancine, mas a execução é conjunta com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), agente financeiro do Fundo Setorial do Audiovisual. Os dados revelaram pontos negativos em todas as fases.

A fase de seleção consiste na análise documental e avaliação de mérito dos projetos. Nas respostas, termos como “confuso”, “lento” e “abstrato” são citados com frequência, apontando para uma alta insatisfação das produtoras quanto aos critérios de avaliação. Os argumentos se apoiam em motivações diversas, variando de acordo com o posicionamento das empresas dentro do universo dos produtores independentes.

Os critérios e seus respectivos pesos variam de acordo com o perfil da linha de investimento.²¹ O Quadro 1 sintetiza os critérios gerais de avaliação, sua aplicabilidade e respectivos pesos na avaliação de projetos que sejam submetidos a cada uma das linhas Prodav contempladas pela pesquisa:

| Critérios | Prodav 01 | Prodav 03 | Prodav 04 | Prodav 05 | Prodav 08 a 12 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Aspectos artísticos e adequação ao público | 35% | 40% | 60% | 55% | 50% |
| Qualificação técnica – criação ²² | 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 x metodologia | - | 20% | - | - | - |

Quadro 1 - Critérios de avaliação por linha Prodav (Fonte: elaborado pelos autores, 2017)

As produtoras alegam que os critérios acabam privilegiando produtoras com maior capacidade produtiva e experiência de mercado. Isto só não ocorre nas linhas dedicadas à TV Pública (Prodav 08 a 12), que promovem seleções específicas para cada uma das cinco regiões do Brasil, fazendo com que as condições de competição para empresas menores e fora do eixo Rio-São Paulo tornem-se mais concretas.

O alto peso atribuído ao item “qualificação profissional” privilegia grandes produtoras, que dispõem de orçamento para contratação de profissionais de criação com experiência e reconhecimento de mercado. Algumas produtoras de pequeno porte declararam terem sido reprovadas nessa fase da seleção por baixa pontuação no quesito.

A solução mais utilizada tem sido parceria ou coprodução, por meio do que produtoras de pequeno porte conseguem a colaboração de profissionais com experiência e trajetória reconhecida como integrantes da equipe criativa. Com isto conseguem maiores pontuações no quesito “qualificação técnica”.

Do mesmo modo, produtoras especializadas em nichos como animação tendem a lançar mão de profissionais com alto grau de compreensão desta linguagem, premiados ou não. O nível de especialização do setor animação cria um mercado mais segmentado, com poucas chances para produtoras que não dispõem de profissionais com as habilidades necessárias ao desenvolvimento de projetos nessa área.

Os itens valorizados na análise de mérito decorrem dos objetivos da Política de Fomento, para fins de desenvolvimento de uma indústria autossustentável do audiovisual (AN-CINE, 2013). No caso da qualificação técnica a pretensão explícita dessa política é estimular

a profissionalização das produtoras, fazendo-as investir na capacitação e organização interna. Isso está em linha com a visão da Ancine com relação ao que suas ações devem causar: “uma dinâmica industrial no setor atrelada ao sucesso empresarial”. (Ferreira e Jambeiro, 2014)

Os produtores, contudo, enxergam nisso uma contradição com outra disposição da mesma política, que é o fomento à diversidade. Alegam que ao priorizar projetos considerados menos arriscados do ponto de vista comercial – e a qualificação técnica do projeto e da equipe é fator importantíssimo nessa caracterização - a Ancine privilegia a lógica econômica, isto é, a minimização de riscos frente a incerteza da demanda, como indicado por Picard (1989).

O problema se mantém quando observados os critérios de seleção “capacidade gerencial e desempenho da produtora” e, no caso do Prodav 01, “planejamento e adequação do plano de negócios”. Ambos colocam em condição vantajosa empresas mais estruturadas, inclusive porque contêm itens como desempenho comercial das obras, regularidade e número de projetos desenvolvidos. Se isto torna difícil o acesso ao financiamento de pequenas produtoras de regiões com longa história de produção no setor, maior ainda é a dificuldade das produtoras de estados da região Norte, por exemplo, com pouca tradição no audiovisual.

É bem verdade que as cotas regionais buscam minimizar essas contradições. Além disso, as linhas dedicadas às TV públicas regionais permitem condições de competição com maior equidade entre as produtoras. Ainda assim, os critérios de avaliação dos projetos exigem um nível de profissionalização e organização que muitas produtoras independentes iniciantes na atividade sentem dificuldade de alcançar.

Os projetos submetidos às linhas do Prodav são avaliados por comissões cuja composição varia de acordo com a linha: a) nas chamadas Prodav 03 a 05 (desenvolvimento), dois analistas da Ancine; b) nas chamadas Prodav 08 a 12 (TV Pública), dois examinadores externos são contratados pela EBC, que coordena a seleção juntamente com a Ancine; e c) no caso do Prodav 01, dois profissionais independentes “com notório saber e experiência no mercado audiovisual” e um analista da Ancine. Aos especialistas externos cabe avaliar exclusivamente o item “aspectos artísticos e adequação ao público”. Mas é aos avaliadores internos que se dirigem as principais críticas. Muitas produtoras sugerem como papel da Ancine apenas a análise técnica dos projetos, ou seja, conferência da documentação e capacidade gerencial da empresa.

O problema do FSA para nós é uma coisa chamada parecerista. A partir do momento que você tem um contrato com um canal, ele quer o programa e eu tenho condições de produzir, 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)

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.
(Sócio-fundador.de empresa de pequeno porte, Salvador-BA)

De modo geral, os argumentos que defendem a análise meramente técnica estão associados às empresas com penetração no mercado. Elas já possuem um relacionamento consolidado com o circuito exibidor, estudam o perfil dos players e desenvolvem os conteúdos das características que podem favorecer seu potencial competitivo. As críticas de empresas com baixa inserção comercial dirigem-se mais para o nível de subjetividade dos pareceristas, o que, na visão delas, privilegia um potencial comercial que não considera a diversidade de perfis dos proponentes, incluindo a diversidade regional.

Não se trata de uma relação de oposição direta entre produtoras do eixo versus produtoras dos demais estados. Pelo contrário, pequenas empresas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo são menos contempladas pelo FSA, sobretudo pelo fato de, impedidas de concorrer às cotas regionais, competirem diretamente com grandes empresas dos seus estados.

As linhas de desenvolvimento (Prodav 03 a 05) contam com critérios menos rígidos quanto ao nível de profissionalização e estruturação da empresa proponente. Essas linhas propõem o aperfeiçoamento dos projetos em meio a um ambiente de formação, e não o desenvolvimento de um produto final a ser comercializado junto ao circuito exibidor. Por terem critérios de avaliação mais flexíveis, ampliam, as condições de acesso das produtoras de pequeno porte aos recursos do Fundo.

Sobre a organização e a profissionalização das empresas, as produtoras elencam essa exigência como uma crítica, mas os fomentadores têm outra visão. A Ancine enxerga tal profissionalização como um passo para que o setor se consolide e o BNDES, como verificado na pesquisa de Ferreira e Jambeiro (2014), ressalta esse fator como meta maior, incentivando as produtoras a ter um plano de negócios.

As críticas sobre a fase de contratação e prestação de contas enfatizam a demora na análise dos projetos e o excesso de burocracia nos procedimentos, embora, em geral, as empresas reconheçam a necessidade desses trâmites tendo em vista a responsabilidade com o uso do dinheiro público. Nas palavras de uma produtora executiva:

Normalmente o processo demora uns 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”.
(Produtora Executiva de empresa de médio porte, Rio de Janeiro-RJ)

Alguns produtores alegam que o longo tempo de tramitação dos processos afeta diretamente o cronograma de produção, sobretudo porque há fatores não controláveis que podem inviabilizar a execução do projeto no prazo previsto. A incerteza quanto ao prazo de acesso aos recursos pode, por exemplo, desestruturar a agenda de profissionais de produção e elenco, o acesso a locações, e a gravação em eventos e/ou períodos específicos. Problemas dessa natureza comprometem especialmente produtoras cujas obras contam com um cronograma de continuidade, comum aos projetos de obras seriadas.

Na fase de prestação de contas foram apontadas a insatisfação quanto ao retorno às consultas de dúvidas e a dificuldade do reduzido corpo técnico da Ancine para acompanhar a crescente demanda de análise de contas de projetos, gerando atrasos na conclusão dos processos. Esta questão parece ter conexão com o fato de alguns dos órgãos pesquisados

por Ferreira e Jambeiro (2014) terem indicado equipes reduzidas e restrições orçamentárias como dificultadores na implementação das ações de fomento. A Ancine, por exemplo, reconheceu para esses autores que o aprimoramento técnico-gerencial e a melhoria dos processos regulatórios eram urgências a serem enfrentadas na implementação das ações de fomento.

Além disso, algumas produtoras afirmam 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. Eu tive um problema grave com isso, fiquei um tempo inadimplente na Ancine até resolver. (Diretora de empresa de pequeno porte, Salvador-BA)

Eu tenho 2 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 glosa²³ 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? Ai a despesa daquele item não vai ser considerada e você vai ter que devolver o dinheiro. (Produtora Executiva de empresa de grande porte, São Paulo-SP)

Em 2015 a Ancine alterou as regras de prestação de contas através da Instrução Normativa 124. A partir de então todos os projetos são analisados por “grandes itens”, e 5% deles, selecionados por sorteio, são objeto de análise técnica detalhada, com o exame de todas as notas fiscais.

As produtoras ressaltaram também como fatores negativos as restrições legais para a contratação de equipes. Pelas regras do Ministério do Trabalho, a contratação de profissional na categoria MEI só é possível em atividades audiovisuais para quatro funções: editor/montador, som, still (fotografia) e eletricista. Isto obriga as produtoras a executar as contratações somente de profissionais com registro de Pessoa Jurídica ou por meio de Registro de Pagamento Autônomo (RPA), o que envolve um minucioso cuidado no atendimento às normas contábeis em vigor. As pequenas produtoras que querem acessar os recursos de fomento público precisam se adequar a esta regra e seu cumprimento será observado na etapa de prestação de contas dos projetos.

Vale observar que muitas das críticas ao processo advêm de empresas menores e isso decorre não apenas do fato de serem maioria, mas por que muitas vezes têm maior dificuldade para adequar-se a certas exigências, como é o caso das regras fiscais e trabalhistas.

Conclusão

Esse artigo analisou o fomento ao audiovisual brasileiro a partir da percepção das produtoras independentes, principais elos na política de fomento ao audiovisual em curso no país. Dentre as percepções positivas, destacaram-se: a cota de programação na TV Paga (cota de tela); as condições criadas para que produtoras negociem com os players do setor; aumento do número de obras e participação em eventos no setor; parcerias; aumento do potencial competitivo das produtoras; e a possibilidade de empresas de qualquer segmento serem elegíveis a financiamento. Os pontos negativos podem ser sumarizados nos seguintes:

existência de vantagens para as grandes empresas do eixo Rio-São Paulo; as características do licenciamento; critérios de seleção; vantagens para produtoras bem estabelecidas; subjetividade na análise do mérito; pouco estímulo ao risco; e complexidade do processo de contratação e prestação de contas.

Em geral, as produtoras reconhecem a necessidade de rigor na gestão do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) por se tratar de investimento público e, sobretudo, de busca da profissionalização do setor independente. Mas a complexidade da estrutura do Fundo, que traz implicações para a gestão da Ancine também afeta as produtoras. O fato de se tratar de uma ação de fomento recente, faz com que o posicionamento da Agência quanto às questões colocadas pelos produtores não se consolide rapidamente, inclusive porque várias delas demandam revisão de regras do FSA e a emissão de Instruções Normativas (IN).

Há uma reivindicação para que a produção audiovisual independente seja vista como uma atividade econômica com características singulares, o que implicaria a flexibilização de algumas regras de contratação e tributação comuns a outros segmentos produtivos. Isso, contudo, ultrapassa o poder decisório da Ancine, estando relacionado a instâncias de controle fiscal na estrutura do Estado brasileiro. Para pequenas produtoras com dificuldade de penetração no mercado essa é uma demanda que requer urgência.

Os dados da pesquisa mostram que o segmento de produção independente que se relaciona com o FSA não pode ser visto como um corpo com características ou perfis homogêneos. Se há pressão por parte dos grandes conglomerados para não ter suas posições ameaçadas pela Política de Fomento, as demandas das produtoras independentes também demonstram existir entre elas uma arena onde grupos de interesses distintos interagem. São demandas associadas, por um lado, aos níveis de profissionalização das empresas, à compreensão do que são e como funcionam as lógicas do mercado e sobre o funcionamento dos mecanismos de fomento; e por outro, às agendas políticas com que cada produtora independente se identifica.

Por fim, fica também evidente que os relatos das produtoras reforçam o que tem sido identificado e analisado em estudos dedicados à produção audiovisual independente no Brasil (Autran, 2010; Ikeda, 2015; Simis, 2008; Simis; Marson, 2010) sobre a trajetória de dependência dos recursos públicos. Esses autores afirmam que quanto menor o capital de giro e capacidade de captação da empresa junto a outras fontes, menores as suas chances de superar essa dependência. E menores ainda suas condições para investir em projetos arriscados do ponto de vista dos custos necessários à sua realização.

As produtoras reconhecem os avanços promovidos pelas ações de fomento geridas pela Ancine. Especialmente no setor independente, essas ações contribuem para o desenvolvimento da capacidade gerencial e produtiva, ao demandarem maior qualificação profissional. Por outro lado, os produtores reivindicam um aprofundamento das medidas, sobretudo aquelas relacionadas à diversidade cultural e regional e à maior fiscalização da Ancine quanto ao cumprimento das cotas estabelecidas na legislação que apoia a aplicação de recursos do FSA. Estes são pontos fundamentais para o desenvolvimento das pequenas produtoras, que constituem parte majoritária da produção independente nacional e às quais se destina grande parte da política de fomento ao audiovisual em curso no Brasil.

Recebido em: 18 abr. 2018

Aceito em: 22 jun. 2019

¹ O presente artigo, a tese de doutorado mencionada e a publicação de Ferreira e Jambeiro (2014) compõem esforços mais abrangentes de pesquisa do Grupo de Pesquisa Comunicação, Políticas e Redes Digitais (CP-Redes) para compreender o setor audiovisual e as políticas a ele relativas no Brasil.

² Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - Ancine, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - Prodecine, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - Funcines, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.

³ Altera a destinação de receitas da Contribuição da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) para os programas do Fundo Setorial do Audiovisual.

⁴ Lei 12485, de 12.09.2011, cuja aplicação foi regulamentada pela Anatel por meio da Resolução 581, de 26.03.2012.

⁵ Nos termos do Art. 2o., da Lei 12485/2011:

XIX - Produtora Brasileira Independente: produtora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens;

b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos;

c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos.

⁶ Direitos patrimoniais são uma “categoria de direitos de autor com repercussão econômica, suscetíveis de exploração, nos termos, limites e exceções previstos na legislação” (Ancine, IN nº 104, Art. 1º, X).

⁷ Mais a linha de Jogos Eletrônicos (Prodav 14), inaugurada em dezembro de 2016.

⁸ O pré-licenciamento, isto é, o compromisso do canal de TV ou programadora de exibir o programa, caso ele consiga o financiamento, é requisito para inscrição dos projetos no Prodav 01 (produção para TVs em geral). No caso das linhas de conteúdos para as TVs públicas (Prodav 08 a 12) o pré-licenciamento é desnecessário, uma vez que o edital de inscrição já prevê a distribuição pela TV Brasil, principal emissora pública do país.

⁹ Originalmente, o Conselho Superior de Cinema (CSC) foi criado como órgão formulador das políticas para o cinema e o audiovisual o Brasil, pela mesma lei que cria a Ancine. Na prática, tornou-se uma instância referendadora. Agência se consolidou como o principal órgão da estrutura de políticas para o audiovisual, superando também a Secretaria do Audiovisual (SAV).

¹⁰ A pesquisa tem um alcance muito maior do que é aqui apresentado e terá como fruto principal uma tese de doutorado. Neste artigo os autores abordam apenas as distintas visões sobre as políticas de fomento ao audiovisual por parte dos produtores e dos executivos governamentais responsáveis pela implementação dessas políticas. Os dados relativos à visão dos executivos foram obtidos em outra pesquisa, também financiada pelo CNPq (ver nota 13).

¹¹ Foram consideradas as linhas Prodav 01 (produção para TV), Prodav 03 a 05 (linhas de desenvolvimento) e Prodav 08 a 12 (linhas TV Pública).

¹² Do total de 119 empresas produtoras, 105 responderam ao questionário via plataforma *SurveyMonkey* e dessas, oito foram entrevistadas. Outras 14 produtoras participaram somente por meio de entrevista.

¹³ Ver Ferreira & Jambeiro, 2014.

¹⁴ Isso porque, embora a cota de tela seja exclusiva da TV por Assinatura, as linhas de fomento do FSA/Prodav, destinadas à televisão, contemplam também investimentos em projetos para a TV Aberta.

¹⁵ VoD é a sigla utilizada para o serviço de vídeo sob demanda ou vídeo a pedido. Normalmente é disponibilizada uma “vitrine” onde o assinante escolhe o filme ou programa que quer ver e paga pela exibição exclusiva diretamente em sua TV.

¹⁶ O Prodav 01 e o Prodav 03 a 05 adotam cotas regionais de 30% para projetos oriundos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de 10% para os estados da região Sul e mais os estados de Minas Gerais e Espírito Santo (região Sudeste). Os percentuais são aplicados em relação ao valor total de recursos financeiros disponíveis em cada chamada pública.

¹⁷ A questão original no questionário aplicado era: “Como as ações do FSA têm impactado o desenvolvimento e posicionamento da empresa no mercado? (Você pode escolher mais de uma alternativa)”.

¹⁸ Criada em 1999 como Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPITV) e renomeada como Bravi em 2017. Atualmente a Bravi está consolidada como o principal ente representativo das produtoras independentes de conteúdo audiovisual no país. Em novembro de 2017, eram 644 associados.

¹⁹ Disponível em: <http://bravi.tv/projetos-abpitr/riocontentmarket/>.

²⁰ Questão 30: “A partir do acesso a recursos do FSA, como você avalia o relacionamento da produtora com outras empresas do segmento? (Você pode escolher mais de uma alternativa)”

²¹ As notas variam de 1 a 5 e quando a produtora não pontua em determinado item, é atribuída a nota 1.

²² 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, a qualificação se refere aos profissionais integrantes das equipes de criação, com maior peso para o líder do grupo.

²³ Glosa é a “recusa de despesas irregulares, inválidas ou estranhas do projeto” (Ancine, in 124, Art. 2º, XV).

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual**: o Brasil de todos os olhares para todas as telas. 1ª edição, julho/2013. Rio de Janeiro: ANCINE, 2013.

ANATEL. Resolução 581, de 26.03.2012. Disponível em: www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2012/139-resolucao-581. Acesso em: 01 mar. 2018.

ANCINE. Instrução Normativa 104, de 10.07.2012. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas>. Acesso em: 01 mar. 2018.

AUTRAN, A. O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje. In: MELEIRO, Alessandra (Org.). **Cinema e mercado**. São Paulo: Escrituras, 2010, p.15-34.

BRASIL. Lei 12485, de 12.09.2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12485.htm. Acesso em: 26 fev. 2018.

BRASIL. Medida Provisória 2228-1, de 06.09.2001. Disponível em: www.camara.gov.br/sileg/integras/402456.pdf. Acesso em: 22 fev. 2018.

BRASIL. Lei 11.437, de 28.12.2006. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11437.htm. Acesso em: 22 fev. 2018.

COSTA, Mannuela. Cinema, ao fim e ao cabo. Primeiras impressões sobre o impacto da Lei 12.485/2011, a Lei da TV paga, no Brasil. **REBECA**. Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual, v. 7, p. 356-380, 2015.

FERREIRA, F.; JAMBEIRO, O. Fomentando as Indústrias Criativas: uma análise das políticas federais para o audiovisual no Brasil. **Extraprensa** (USP), v. 9, p. 90-100, 2014.

IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada**. São Paulo: Summus, 2015.

LOPES, Denise Maria. Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da Lei 12.485. In: **Revista Eptic**. v. 17, n.2, maio-agosto 2015, p.39-56.

PICARD, R.G. **Media economics: concepts and issues**. Beverly Hills, Calif: Sage, 1989.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Annablume; Fapesb; Itaú Cultural, 2008.

SIMIS, Anita; MARSON, Melina. Do cinema para o audiovisual. O que mudou? In: **Rumos Itaú Cultural. Percepções: cinco questões sobre políticas culturais**. São Paulo: Itaú Cultural, 2010, p.21-33.