

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV)

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS
CULTURAIS (PPHPBC)**

MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS

JULIANA DE SOUSA COUTINHO

CINEMA BRASILEIRO:

Uma análise diagnóstica sobre política nacional em apoio às coproduções internacionais

RIO DE JANEIRO – RJ

2021

JULIANA DE SOUSA COUTINHO

CINEMA BRASILEIRO:

Uma análise diagnóstica sobre política nacional em apoio às coproduções internacionais

Relatório técnico para apresentação de produto à banca do Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais, da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Grijó Vilarouca

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Coutinho, Juliana de Sousa

Cinema brasileiro: uma análise diagnóstica sobre política nacional em apoio às coproduções internacionais / Juliana de Sousa Coutinho. – 2021.
93 f.

Dissertação (mestrado) – Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais.
Orientador: Márcio Grijó Vilarouca.
Inclui bibliografia.

1. Cinema brasileiro. 2. Cinema e Estado. 3. Brasil – Política cultural. I. Vilarouca, Márcio Grijó. II. Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. III. Título.

CDD – 791.43

Elaborada por Márcia Nunes Bacha – CRB-7/4403

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL

JULIANA DE SOUSA COUTINHO

“CINEMA BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DIAGNÓSTICA SOBRE A POLÍTICA NACIONAL EM APOIO ÀS COPRODUÇÕES INTERNACIONAIS”.


DISSERTAÇÃO APRESENTADO(A) AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS PARA
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE (A) EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS .

DATA DA DEFESA: 15/10/2021

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROF^º/ª MÁRCIO GRIJÓ VILAROUCA



PROF^º/ª MÁRCIO GRIJÓ VILAROUCA
ORIENTADOR(A)

p/ 
PROF^º/ª JIMMY MEDEIROS
MEMBRO INTERNO

p/ 
PROF^º/ª FLÁVIA ROCHA
MEMBRO EXTERNO

RIO DE JANEIRO, 15 DE OUTUBRO DE 2021.


PROF^º/ª CELSO CORRÊA PINTO DE CASTRO
DIRETOR(A)


PROF^º ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos especiais:

Márcio Grijó, por me orientar, dar todo suporte e motivação, trazendo estímulos e novos conhecimentos para a construção desta pesquisa;

Flávia Rocha e Jimmy, pela participação da minha banca de qualificação e defesa, analisando minha pesquisa e me oferecendo direcionamentos para entrega do meu produto final;

A todos os professores do CPDOC/FGV e aos colegas da turma de MAR/19, pela possibilidade de aprender novos conhecimentos e por me mostrarem caminhos neste processo desafiador que é o mestrado profissional;

A minha família, pelo amor e apoio incondicional, em especial meus pais, por me ouvirem, me motivarem e por jamais me deixarem esmorecer, dando todo o suporte possível e imaginável;

A Fabiana Carnevale, por ser essa amiga tão amada e presente, que segurou firme na minha mão no decorrer de todo o mestrado;

Ao Leonardo Edde, Cadu Valinoti e Isabel Motta, pela valiosa contribuição e apoio para que minha pesquisa ficasse mais enriquecida.

Sem vocês nada disso seria possível. Gratidão!

O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.

Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo investigar a política nacional de cinema em apoio às coproduções cinematográficas internacionais do Brasil, apresentando como produto final um relatório técnico contendo um diagnóstico com reflexões para a pergunta: existe atualmente no Brasil uma política de apoio às coproduções internacionais? Para isso, foram observadas diversas formas de entendimento sobre a expressão coprodução cinematográfica internacional sob a ótica universal, bem como uma breve abordagem histórica sobre o cinema nacional, a contar o processo de declínio da Embrafilme e da retomada do cinema nacional em meados da década de 1990, com a sua repolitização até a criação de uma nova agência reguladora – a ANCINE, as atuações das entidades governamentais e da sociedade civil para a internacionalização do cinema nacional, os aspectos legais e jurídicos das coproduções internacionais do Brasil e, por fim, uma análise diagnóstica.

Palavras-chave: cinema brasileiro, coprodução internacional, política audiovisual brasileira, mercado internacional

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo investigar la política cinematográfica nacional en apoyo de las coproducciones cinematográficas internacionales en Brasil, presentando como producto final un informe técnico que contiene un diagnóstico con reflexiones sobre la pregunta: ¿existe actualmente en Brasil una política de apoyo a las coproducciones internacionales? Para ello, se observaron las diferentes formas de entender la expresión de la coproducción cinematográfica internacional bajo la perspectiva universal, así como un breve acercamiento histórico al cine nacional, contando el proceso de decadencia de Embrafilme y la reanudación del cine nacional a mediados de -1990.1990, con su repolitización hasta la creación de una nueva agencia reguladora - ANCINE, las acciones de las entidades gubernamentales y de la sociedad civil para la internacionalización del cine nacional, los aspectos legales y legales de las coproducciones internacionales en Brasil y, finalmente, un diagnóstico de análisis.

Palabras clave: cine brasileño, coproducción internacional, política audiovisual brasileña, mercado internacional

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

APRO – Associação Brasileira de Promoção de Audiovisuais

Art. – Artigo

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRAVI – Brasil Audiovisual Independente

CBC – Congresso Brasileiro de Cinema

CGFSA – Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

COVID-19 – Infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global

CPB – Certificado de Produto Brasileiro

CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CSC – Conselho Superior de Cinema

DAV – Divisão de Promoção do Audiovisual

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações

FNC – Fundo Nacional da Cultura

FOFA – Força, Oportunidade, Fraquezas e Ameaças

FSA – Fundo Setorial do Audiovisual

FUNCINES – Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional

GEDIC – Grupo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

ICA – Instituto do Cinema e do Audiovisual da República de Portugal

IMCINE – Instituto Mexicano de Cinematografía

INCAA – Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales

IR – Imposto de Renda

MINC – Ministério da Cultura

MP – Medida Provisória

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OCA – Observatório do Cinema e do Audiovisual

OEA – Observatório Audiovisual Europeu

PAQ – Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro

PAR – Prêmio Adicional de Renda

PIB – Produto Interno Bruto

RECAM – Reunião Especializada do Cinema e do Audiovisual

SAV – Secretaria do Audiovisual da Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo

SICAV – Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual

SNA – Secretaria Especial da Cultura

SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

TCU – Tribunal de Contas da União

TV – Televisão

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VOD – Video on Demand

LISTA DE GRÁFICOS, ILUSTRAÇÕES E QUADROS

Gráfico 1. Média de público brasileiro em salas de cinema (2015-2019)

Gráfico 2. Valor adicionado pelo audiovisual – PIB audiovisual (2014-2019)

Gráfico 3. Filmes brasileiros lançados por ano de lançamento (2009-2018)

Gráfico 4. Filmes argentinos lançados por ano de lançamento (2009-2018)

Gráfico 5. Comparação entre Brasil e Argentina em lançamentos de filmes nacionais em sala de cinema (2009-2018)

Gráfico 6. Renda de filmes brasileiros (2015-2019)

Gráfico 7. Filmes em regime de coprodução internacional lançados em sala de cinema (2009-2019)

Gráfico 8. Relação de números de projetos em coprodução internacional por países de origem latina em comparação com o Brasil

Gráfico 9. Relação de porcentagem de projetos em coprodução internacional por países de origem latina em comparação com o Brasil

Gráfico 10. Coproduções internacionais do Brasil lançados em sala de cinema e quantidade de países parceiros (2005-2019)

Gráfico 11. Coproduções internacionais do Brasil e a divisão patrimonial

Gráfico 12. Relação de agentes econômicos que produzem obra em regime de coprodução internacional

Gráfico 13. Participação de cada mecanismo de financiamento no total de recursos de fomento indireto e FSA utilizados pelas obras brasileiras em salas de exibição

Gráfico 14. Quantidade de títulos brasileiros lançados com a utilização de cada mecanismo de fomento federal e FSA

Figura 1. Cartazes dos filmes *O que é isso Companheiro?* e *Central do Brasil*

Figura 2. Cartazes dos filmes *Minha Mãe é uma Peça 3*, *Frozen 2*, *Jumanji: Próxima Fase* e seus respectivos públicos em salas de cinemas do Brasil (2020)

Quadro 1. Objetivos básicos da RECAM

Quadro 2. Cronologia de acordos bilaterais firmados com o Brasil

Quadro 3. Relação dos mecanismos de fomento indireto: Lei do Audiovisual

Quadro 4. Relação dos mecanismos de fomento indireto: FUNCINES

Quadro 5. Relação dos mecanismos de fomento indireto: Lei de Incentivo à Cultura

Quadro 6. Coproduções cinematográficas internacionais: vantagens e desvantagens

Quadro 7. Vantagens da coprodução internacional sob a ótica de produção brasileira

Quadro 8. Desvantagens da coprodução internacional sob a ótica de produção brasileira

Quadro 9. Análise *SWOT*/FOFA para projetos em regime de coprodução internacional

Quadro 10. Recurso do FSA disponibilizado em editais e outras ações

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA	21
2.1. Fundamentos teóricos.....	21
2.1.1. O que é coprodução cinematográfica internacional?	21
2.1.2. Um breve histórico sobre o cinema brasileiro	25
2.1.3. A atuação do Estado e da sociedade civil na internacionalização do cinema brasileiro .	30
2.1.4. Coproduções internacionais do Brasil	36
2.2 Metodologia.....	48
3. DISCUSSÃO SOBRE O FORMATO.....	51
4. APRESENTAÇÃO DO PRODUTO – DIAGNÓSTICO.....	54
4.1. Diagnóstico do contexto: perfil do mercado cinematográfico e das coproduções internacionais do Brasil.....	55
4.1.1. Perfil do mercado cinematográfico e audiovisual brasileiro	56
4.1.2. Perfil das coproduções cinematográficas internacionais do Brasil (2009-2019)	61
4.2. Diagnóstico de tendência: reflexões sobre coproduções cinematográficas internacionais	66
4.2.1. Vantagens e desvantagens das coproduções internacionais.....	66
4.2.2. Análise <i>SWOT</i> /FOFA	69
4.3. Diagnóstico da amplitude: quantitativo sobre atores impactados e observação do funcionamento dos mecanismos de fomentos direto e indireto	70
4.4. Diagnóstico de intensidade: mensuração de problemas e impactos da Covid-19	76
5. APLICAÇÃO DO PRODUTO.....	82
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	85
ANEXOS.....	92

1. INTRODUÇÃO

Fazer política é expandir sempre as fronteiras do possível. Fazer cultura é combater sempre nas fronteiras do impossível.

Jorge Furtado

A presente pesquisa investiga a política nacional de cinema brasileiro em apoio às coproduções internacionais. Ao longo dos últimos 20 anos, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) buscou incentivar as coproduções com outros países como estratégia de relações exteriores, intercâmbio cultural, econômico e de ampliação de negócios em proporção global. Com isso, empresas produtoras independentes brasileiras se motivaram a produzir filmes nessa modalidade como mais uma alternativa para viabilizar seus projetos e alcançar independência e mais credibilidade no mercado.

A coprodução cinematográfica internacional é uma modalidade de produção de filmes que se desenvolve no mundo há décadas. Entretanto, os efeitos da globalização, as mudanças tecnológicas e as novas possibilidades de utilização do audiovisual (computadores, *smartphones*, *tablets* etc.) vêm corroborado para que, cada vez mais, a produção de conteúdo cinematográfico tenha a intenção de ser internacionalizada (SILVA, 2012). Esse formato de produção é visto como uma tendência mundial contemporânea, pois demonstra aspectos positivos, ampliando espaços para promoção, exibição e difusão do audiovisual fora do país de origem e alargando o acesso desses produtos ao público consumidor (BAHIA, 2011).

Nesse ínterim, a indústria cinematográfica brasileira conquistou avanços na construção de um diálogo com o Estado e, conseqüentemente, na elaboração de políticas públicas que mudaram significativamente todo o setor, sobretudo a contar do período conhecido por movimento da Retomada do Cinema Brasileiro, em meados de 1990, e da criação da ANCINE. Entre os avanços na política de cinema brasileiro, as coproduções internacionais ganharam algum destaque, ainda que com formatos de produção bastante restritos. O setor cinematográfico, junto ao governo federal, por anos construiu um caminho importante para ampliação de negócios internacionais, intensificação do intercâmbio cultural e, principalmente, uma tentativa de internacionalização do cinema brasileiro.

No entanto, a partir de 2019, com a mudança de governo e a longa crise política, institucional e econômica que o Brasil vivencia, acredita-se que, desde meados de 2014¹ até os dias atuais, muito do que foi conquistado pelo setor cinematográfico brasileiro passou a ser objeto de ameaça². O objetivo, ao que tudo indica, seria o desmonte de toda a política pública³ alcançada nos últimos 20 anos, ignorando, assim, dados que demonstram um cenário em que a indústria cinematográfica é relevante para a economia brasileira⁴ e para a construção de uma identidade cultural do país. Para agravar mais ainda a situação, desde o início de 2020, o Brasil e o mundo foram afetados talvez pela maior crise sanitária do século – a pandemia da Covid-19 – que impacta profundamente diversas áreas, inclusive na economia de muitos países. De acordo Zakaria (2021), “é possível que essa partícula viral (Covid-19) cause o maior dano econômico, político e social que a humanidade já viu desde a Segunda Guerra Mundial” (ZAKARIA, 2021, p. 12).

A pandemia da Covid-19 fez com que todo o setor audiovisual do mundo sofresse uma paralisação completa por alguns meses, interrompendo produções que estavam em fase de filmagem, inviabilizando prospecção de novos negócios, fechando salas de cinema e obrigando todos ao isolamento social. Em paralelo, um acontecimento interessante que pode ser observado; nesse período de isolamento social, conforme a plataforma de inteligência em tempo real para mídia de *streaming* otimizada⁵, chamada Conviva, houve um aumento significativo no consumo de conteúdo audiovisual. Esse aumento se deu principalmente na utilização de serviços de *streaming*, com um crescimento de 63% em relação a 2019. Assim, há evidências da importância da indústria audiovisual em escala global. Vale ressaltar que a entrada das plataformas de vídeo por demanda (VOD) é um fenômeno relativamente recente, mas que vem moldando um novo formato de exibição de conteúdo audiovisual. Acredita-se que, com essa ampliação de possibilidades de acesso a esses conteúdos, o aumento de produção de filmes seja intensificado mais ainda no futuro⁶.

¹ Quando o Brasil começa a enfrentar uma crise econômica.

² Essa informação tem sido pauta nos principais veículos de mídia nacionais e internacionais, conforme observado na matéria “Ameaça de Bolsonaro à Ancine repercute em revistas americanas”, da Revista Veja. Disponível em: [Ameaça de Bolsonaro à Ancine repercute em revistas americanas](#). Acesso em: 1º set. 2021.

³ Conforme pode ser visto na matéria “Mesmo com o desmonte, o cinema brasileiro tem visibilidade no exterior”, por Ricardo Daehn, publicada no site do Correio Braziliense em 29/02/2020. Disponível em: [Mesmo com o desmonte, o cinema brasileiro tem visibilidade no exterior](#). Acesso em: 1º set. 2021.

⁴ Disponibilizados pela ANCINE através da plataforma Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA). Para mais informações: acesse [Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual](#).

⁵ Para mais informações: acesse [Plataforma de Insights de Streaming - Conviva](#).

⁶ No entanto, esse assunto será objeto de estudo para o doutorado profissional. Nesta pesquisa, o foco será exclusivamente nas coproduções internacionais.

Esta pesquisa tem como objetivo investigar a política nacional de cinema em apoio às coproduções cinematográficas internacionais do Brasil, apresentando como produto final um relatório técnico contendo um diagnóstico com reflexões para a pergunta: existe atualmente no Brasil uma política de apoio às coproduções internacionais? Para isso, foram observadas as diversas formas de entendimento sobre a expressão coprodução cinematográfica internacional sob a ótica universal, bem como uma breve abordagem histórica sobre o cinema nacional, a contar o processo de declínio da Embrafilme e da retomada do cinema nacional em meados da década de 1990, com a sua repolitização até a criação de uma nova agência reguladora – a ANCINE, as atuações das entidades governamentais e da sociedade civil para a internacionalização do cinema nacional, os aspectos legais e jurídicos das coproduções internacionais do Brasil e, por fim, uma análise diagnóstica.

Devido às questões ocasionadas pelo atual momento, foi necessária uma mudança de recorte de pesquisa. A ideia inicial pretendia resultar como produto final a elaboração de um livro em formato digital (*ebook*), cujo objetivo era oferecer caminhos e desafios para o público que tivesse interesse em estudar ou produzir um filme em regime de coprodução internacional. A datar pelo início de 2019, quando já ocorriam mudanças relevantes em toda a política nacional do cinema nacional, em 2020, com o início da pandemia e a obrigação do isolamento social, tudo passou a ficar mais difícil. A principal questão que levou à decisão de mudança de recorte ocorreu na etapa de entrevistas da pesquisa⁷, em que de 10 tentativas somente três pessoas concordaram em participar. Os motivos das negativas se deram devido tanto pelo contexto da crise sanitária, que no momento era de total paralisação do setor audiovisual, quanto pela situação da agência⁸ e da crise política e institucional que o Brasil vem enfrentando há alguns anos, fazendo com que esses atores se desestimulassem a participar. Dessa maneira, ficou inevitável a mudança quase que total do recorte de pesquisa, de forma, que seria impossível elaborar um livro com um conteúdo relevante e assertivo antes mesmo de se olhar para o atual momento e trazer uma reflexão capaz de mostrar uma perspectiva, ainda que transitória, de como se encontram as políticas públicas destinadas às coproduções cinematográficas internacionais do Brasil.

Com base no exposto acima, esta pesquisa tem o compromisso de elaborar como produto final um diagnóstico para as políticas de apoio às coproduções internacionais, procurando

⁷ O roteiro de entrevista que seria utilizado encontra-se no Anexo 1, para o conhecimento das informações que se pretendia levantar.

⁸ Proibida de assumir novos contratos devido à diligência da ANCINE com o Tribunal de Contas da União.

apresentar uma fundamentação teórica a partir de pesquisa exploratória, tal qual o levantamento de dados quantitativos e qualitativos para os resultados do diagnóstico, acrescentados por uma análise com um ponto de vista autoral fundamentado na experiência profissional da autora da pesquisa. Pretende-se trazer importantes reflexões com o propósito de ampliar o debate, colaborar com o setor cinematográfico e audiovisual brasileiro, bem como estimular pesquisas destinadas ao fortalecimento do cinema brasileiro.

A seguir, apresenta-se, brevemente, a experiência profissional da autora em um projeto de cinema em regime de coprodução internacional, que culminou na sua imersão em estudos sobre o tema. Destaca-se que a autora esteve presente no projeto desde o início das negociações contratuais até o final das filmagens, em março de 2015, e vivenciou todos os trâmites legais e jurídicos, tanto da parte brasileira quanto da parte estrangeira.

A começar pelo ano de 2012, quando a autora inicia sua carreira como produtora audiovisual na cidade do Rio de Janeiro. As primeiras experiências foram em produção de festivais de cinema e em um programa de oficina de vídeo e interatividade destinado aos alunos da rede pública de ensino, promovido pelo projeto Cinema para Todos⁹ do governo do estado do Rio de Janeiro em parceria da empresa produtora Praga Conexões¹⁰. Em 2013, após concluir o trabalho na Praga Conexões, começa trabalhar em uma produtora independente chamada Visual Cinevideo. Ao entrar na produtora, inicia um projeto de cinema chamado *Rio Heat*, em regime coprodução cinematográfica internacional entre Brasil e Canadá, em que atua no cargo de assistente de produção executiva. A busca pelo projeto se deu a partir dos produtores canadenses que procuravam parceiros brasileiros para fazer o filme no Brasil. A parceria aconteceu entre as produtoras Visual Cinevideo, Filmes do Serro e dos produtores canadenses que criaram a Canazil para o projeto.

Importante destacar que, à época, o cinema brasileiro vivenciava um momento de glória, as políticas nacionais em prol do cinema já surtiavam efeitos positivos e o Brasil vivia momentos prósperos em consequência da criação do Plano Real¹¹. Em 1994, a moeda Real se mantinha estável e os fundamentos da economia ainda estavam consistentes. O Rio de Janeiro também estava nos holofotes internacionais, pois sediaria os Jogos Olímpicos de 2016¹², o que foi um grande atrativo para negócios na cidade.

⁹ Para mais informações sobre o projeto “Cinema para Todos”, acesse: [Educação Cultura | Praga Conexões](#).

¹⁰ Para mais informações sobre a produtora, acesse: [Educação Cultura | Praga Conexões](#).

¹¹ Para mais informações sobre o Plano Real, acesse: [Plano Real \(bcb.gov.br\)](#).

¹² Para mais informações, disponível em: [Rio 2016 | \(cob.org.br\)](#).

Na produção do *Rio Heat*, a partir do primeiro passo da realização de produções nesse formato, o Reconhecimento Provisório de Coprodução Internacional na ANCINE levou cerca de três anos para que sua captação de recursos concebesse o valor orçamentário necessário para as filmagens. A exigência da agência conferia que a parte brasileira fosse detentora de no mínimo 40%. Isso se aplicava na parte orçamentária, na divisão patrimonial e na parte de profissionais e artística. Essa, na verdade, é uma importante condição da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, para as coproduções internacionais do Brasil (BRASIL, 2001). A obra também foi viabilizada por meio do acordo de coprodução internacional que o Brasil possui com o Canadá, que permitia o acesso aos benefícios oferecidos por aquele país e tornava o projeto binacional, ou seja, brasileiro e canadense.

O orçamento do *Rio Heat* foi majoritariamente fomentado pelos mecanismos de financiamento do fomento indireto, sobretudo, Arts. 1º-A e 3º-A, da Lei nº 8.685/93 (BRASIL, 1993), e do Art. 39, inciso X, da Medida Provisória nº 2.228-1/01. Contou também com os benefícios oriundos da Lei nº 12.485/11, conhecida por Lei da TV Paga (BRASIL, 2011), que obriga, até hoje, grandes emissoras a fomentem uma cota de conteúdo nacional para sua grade de programação. O filme foi contemplado pela FOX Brasil, que investiu por meio de renúncia fiscal, ou seja, do abatimento do imposto de renda por instrumento do Art. 3º-A, da Lei nº 8.685/93. Parte do acordo atribuía à emissora de televisão sua participação como coprodutora do filme, sendo assim parte do quadro societário da obra em questão.

A obra foi filmada em 2015, integralmente na cidade do Rio de Janeiro, com a direção de Steven Campanelli, diretor e famoso *steadcam* (em português, estabilizador de câmera) canadense, que participou de inúmeras produções hollywoodianas. Ele reuniu atores renomados do Canadá, como o Harvey Keitel¹³, Victor Webster e Roark Critchlow e também atores brasileiros conhecidos, como Thaila Ayala, Márcio Garcia, Ildi Silva, entre outros. A pós-produção do filme coube à parte canadense, da mesma forma que a contratação de artistas estrangeiros e equipe técnica.

A partir dessa experiência, a autora da pesquisa iniciou uma verdadeira imersão nos estudos, especialmente, das políticas de apoio às coproduções cinematográficas internacionais. Resultado disso, foi o ingresso no MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2017, com trabalho final intitulado “Gerenciamento de Riscos em projetos

¹³ Harvey Keitel é norte-americano, conhecido por vários filmes hollywoodianos, como *Pulp Fiction* (1994), direção de Quentin Tarantino. Harvey é norte-americano, mas houve autorização das agências reguladoras do Brasil e Canadá para a participação do ator no filme *Rio Heat* (2015).

em regime de coprodução cinematográfica internacional” (2018) e, em seguida, em 2019, a admissão no Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais, também pela FGV, cujo resultado final é a elaboração desta pesquisa.

No momento presente, ainda são restritas as pesquisas direcionadas às coproduções cinematográficas internacionais. Consequência disso, é a dificuldade em compreender precisamente a economia política dessa modalidade de produção, bem como a observação de toda a estrutura governamental, que engloba o entendimento dos acordos e dos mecanismos de fomento (ROCHA; IBIAPINA, 2016). Existem hoje no Brasil muitos estudos voltados para o cinema brasileiro, mas a maioria foca na temática da história em seus diversos períodos, em especial da Embrafilme. São estudos voltados à política pública do audiovisual, majoritariamente relacionados à produção doméstica, ou observando estudos de casos de filmes produzidos no Brasil, incluindo muitas vezes análises fílmicas de imagem.

Os principais autores encontrados são: Tunico Amâncio, Jean-Claude Bernardet, Fernão Pessoa Ramos, Lia Bahia, entre outros. Existem também estudos de caso voltados para as políticas públicas, mas que se concentram na observação de *compliance* de contratos e temas relacionados à exibição, distribuição e licenciamentos. São exemplos desses trabalhos, certamente utilizados como referência nesta pesquisa, a dissertação de mestrado da pesquisadora Flávia Rocha (2012), cujo título é “Coprodução cinematográfica internacional e a política do audiovisual brasileira (1995-2010)”; o livro *Cinema Brasileiro e Coprodução Internacional* (2016), resultado do doutorado da mesma pesquisadora em parceria com professora Dácia Ibiapina (ROCHA; IBIAPINA, 2016); o livro organizado por Alessandra Meleiro *Cinema e Economia Política: Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira Vol. II* (MELEIRO, 2009); e o livro que funciona basicamente como um manual de boas práticas da autora Angelisa Stein, de 2015, chamado *Coprodução cinematográfica internacional: como produzir, onde e porque coproduzir com outros países* (STEIN, 2015), entre outras referências bibliográficas que estão detalhadas no final desta pesquisa, algumas delas de outra nacionalidade.

Espera-se que o leitor possa encontrar reflexões importantes a respeito das políticas nacionais em apoio às coproduções cinematográficas internacionais. Com isso, cria-se ampliação do debate e estímulo por mais pesquisas sobre o tema, principalmente na esperança do fortalecimento do cinema nacional no Brasil e no mundo. Vale recordar que o cinema brasileiro é conhecido mundialmente por suas obras-primas, como, por exemplo, a coprodução

internacional luso-brasileiro *Bacurau* (2019), de Kleber Mendonça, ganhador do prêmio do júri¹⁴ do festival de Cannes de 2019.

¹⁴ Para mais informações, acesse: [Bacurau - Festival de Cannes](#).

2. DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

Esta seção apresenta os fundamentos teóricos e a metodologia de pesquisa. Para isso, foram estabelecidas algumas frentes de trabalhos, são elas:

- I. Iniciar pela introdução do que é a expressão coprodução cinematográfica internacional sob a ótica universal.
- II. Fazer breve abordagem histórica do cinema brasileiro, entre os períodos do final de década de 1980 até a criação da ANCINE, em 6 de setembro de 2001, procurando investigar como se deu o processo de declínio da Embrafilme e a retomada do cinema nacional em meados da década de 1990¹⁵, com o objetivo de trazer uma reflexão comparativa ao presente a partir do passado.
- III. Observar atuações das entidades governamentais e da sociedade civil brasileiras para o apoio das coproduções internacionais, atentando-se às iniciativas para a internacionalização do cinema brasileiro nos últimos anos.
- IV. Apresentar aspectos legais e jurídicos das coproduções internacionais do Brasil a partir da legislação brasileira vigente, incluindo os acordos de coprodução internacional e os mecanismos de fomentos existentes.
- V. Apresentar a metodologia de pesquisa aplicada na fundamentação teórica, bem como no diagnóstico (apresentado na seção 3).

2.1. Fundamentos teóricos

O fomento à produção cinematográfica em regime de coprodução internacional tem sido uma saída para os países latino-americanos que pressionados em sua cadeia produtiva pela hegemonia da indústria cinematográfica norte americana têm dificuldades em desenvolver suas cinematografias. (ARAÚJO, 2015, p. 87)

2.1.1. O que é coprodução cinematográfica internacional?

A expressão coprodução cinematográfica internacional pode ser compreendida de várias formas, uma vez que aponta muitas ideias sobre projetos pensados para um mundo globalizado e direcionados para o mercado internacional (ROCHA; IBIAPINA, 2016). E de fato é. Os projetos cinematográficos em regime de coprodução internacional podem ser caracterizados

¹⁵ Período da década de 1990 que ficou conhecido como Retomada do Cinema Brasileiro, compreendido por ser mais uma tentativa de elaboração de uma política nacional de cinema brasileiro.

por uma modalidade de produção com parceria financeira, criativa ou técnica, assim como do compartilhamento do patrimônio da obra entre os coprodutores de outros países. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a coprodução cinematográfica internacional pode ser reconhecida por “*Feature film produced involving financial participation of one or more producers of national origin and one or more producers from other countries. It can be a majority, a minority or parity co-production*” (UNESCO, 2021).

Uma obra em regime de coprodução internacional entre dois ou mais países signatários será considerada nacional pelas autoridades competentes dos respectivos países sempre que realizada conforme disposições legais em vigor em cada nação e pode se beneficiar das vantagens previstas para os conteúdos audiovisuais nacionais em cada país parceiro (ROCHA; IBIAPINA, 2016). A proposta desse tipo de produção cinematográfica retrata a constante junção das atividades culturais e econômicas em escala global. De acordo com Stein (2015),

Uma obra realizada em regime de coprodução internacional requer de seus produtores a conjugação de esforços para o seu financiamento, fazendo com que os custos de realização da obra sejam divididos entre seus produtores. Assim, para além da conjugação de esforços entre as partes, com financiamento dividido à razão da cota parte que cada produtor previamente acordou, a obra decorrente de coprodução internacional vislumbra um alcance maior de mercados, permitindo que ela seja comercializada nos países de seus coprodutores, sem prejuízo de sua comercialização nos demais territórios do mundo. (STEIN, 2015, p. 5)

Desde a década de 1990, o número de filmes produzidos nesse formato de produção vem aumentando gradualmente, confluindo com convergências políticas, econômicas, tecnológicas e de conteúdo nas indústrias de cinema e televisão no mundo. Além do mais, essas produções podem ter acessos a diversos fundos internacionais, tendo potencial de ampliação de seus orçamentos (BALTRUSCHAT, 2002). Entende-se que as principais vantagens de uma coprodução cinematográfica internacional é que elas transitam pela reunião de recursos financeiros, pela colaboração entre artistas de diferentes origens, culturas e o acesso a mais mercados (NIKOLTCHEV, 2018).

Ainda que o crescimento das coproduções cinematográficas internacionais tenha sido observado nas últimas décadas em consequência dos efeitos da globalização, em alguns países europeus e no Canadá, por exemplo, esse formato de produção de filmes é incentivado desde o início do século passado, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, em que tanto cineastas e produtores como agentes do governo desses países perceberam que obras produzidas nessa modalidade de produção poderiam, por meio de relações de governo para governo, criar uma rede de parcerias internacionais pelos mundos antigo e novo. O objetivo era fortalecer a

indústria cinematográfica, visando proteger uma herança cultural e tendo como premissa que países periféricos com ideias congêneres pudessem unir seus recursos em um único projeto, amortizando custos e alcançando um público maior (TAYLOR, 1995). Rocha e Ibiapina (2016), em concordância com Taylor, reiteram que

tanto a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) como organizações intergovernamentais, como, por exemplo, o Fundo de Apoio Ibero-Americano (Ibermedia), consideram as coproduções uma alternativa para diminuir a dominação dos Estados Unidos sobre as indústrias cinematográficas de outros países. (ROCHA; IBIAPINA, 2016, p. 22)

Não somente o Brasil, mas outras nações compreendem que incentivar coproduções internacionais é estratégia para enfrentar a hegemonia estadunidense e, conseqüentemente, os prejuízos causados pelo seu domínio nas indústrias de cinema internacionais. A dominação dos Estados Unidos sobre a indústria cinematográfica mundial, especialmente em países periféricos, é uma questão histórica que reflete a nova ordem econômica¹⁶, que se estabeleceu em razão do protagonismo econômico que aquele país assumiu durante o século XX. De acordo com Furtado (1972), o governo americano tem comprometimento, através de acordos e garantias, em criar condições e privilégios para a atuação de empresas norte-americanas em países latino-americanos. Furtado (1972, p. 39) afirma que “o relatório do Comitê Clay foi enfático sobre a conveniência de ligar a ação política às operações de grandes empresas. Por outro lado, a Emenda *Hickenlooper* coloca os governos estrangeiros sob ameaça e cria uma supergarantia política para empresas norte-americanas.

Isso significa que, como plano tático, os Estados Unidos sempre buscaram criar diplomacia de promoção comercial visando oferecer facilidades para outros países que, ao invés de criar suas próprias indústrias nacionais, passariam a ficar dependentes da indústria norte-americana. Essa lógica pode ser claramente observada no meio cinematográfico. Para os Estados Unidos, o cinema sempre foi considerado um setor chave para seu plano estratégico, a fim de alcançar fins econômicos e ideológicos, tanto que sua indústria cinematográfica, que detém mais de 80% do “PIB mundial de cinema”, é considerada o maior mercado interno do mundo (KLOTZEL, 2006).

O cinema é apontado como talvez a mais nobre forma de produção dentro do setor audiovisual. Dentro de acordos de comércio mundial, o cinema é considerado um produto que não pode ser taxado para importação por ser considerado como obra intelectual (TEXEIRA,

¹⁶ A nova ordem econômica se refere ao contexto econômico, político e militar que envolve os Estados em um plano internacional.

2009). Em 2010, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) publicou um relatório sobre a Economia Criativa Mundial, indicando que a participação do setor audiovisual nas negociações comerciais internacionais triplicou entre 2002 e 2008. De acordo com o relatório, as exportações de produtos audiovisuais, bens e serviços aumentaram de U\$ 12,3 bilhões para U\$ 21,9 bilhões, demonstrando um crescimento de 13% ao ano (UNCTAD, 2010). Ainda que essa avaliação seja referente ao passado, é possível observar que, não obstante a crise mundial enfrentada naquele período, o setor audiovisual continuou em permanente crescimento, comprovando ser uma grande oportunidade de geração de negócios internacionais.

As coproduções internacionais foram inicialmente pensadas como colaboração entre países parceiros, de forma a aumentar as possibilidades de reunir recursos financeiros e acesso a mercados internacionais (TAYLOR, 1995). No entanto, para alguns países da Europa, por exemplo, essas modalidades de produção também foram vistas como uma oportunidade de criar conteúdo culturais específicos para mercados locais. Hoje, porém, as coproduções internacionais não se referem necessariamente a conteúdos culturais relevantes, mas a gêneros populares, inspirados em produções hollywoodianas, como séries de aventura, filmes de ficção científica, produtos que contêm elementos híbridos, extraídos de uma variedade de gêneros. Assim, essa modalidade de produção se torna uma tendência mundial, e questões relevantes de localidade e representação se perdem (BALTRUSCHAT, 2002).

Atualmente, em 2021, sobretudo em tempos de uma séria crise sanitária mundial decorrente da pandemia da Covid-19, mais da metade do planeta possui acesso à internet, e o número de dispositivos capazes de acessar a rede já é três vezes maior do que a população global¹⁷. Isso nos leva a compreender a tendência mundial na qual é cada vez mais comum o surgimento de conteúdos audiovisuais em grande escala. Com base nisso, pensar em projetos cinematográficos internacionais continua sendo uma boa estratégia para alcançar o mercado além das fronteiras. A coprodução internacional pode ser entendida como um instrumento de aperfeiçoamento das técnicas tanto cinematográficas quanto de viabilização de um projeto audiovisual, dessa forma, promovendo a diversidade das expressões culturais entre as nações (ROCHA, 2015).

¹⁷ “Mais da metade da população mundial está conectada à internet, diz a ONU”, por Agência EFE – Genebra (Suíça), publicado em 07/12/2018. Disponível em: [Mais da metade da população mundial está conectada à internet, diz ONU](#). Acesso em 12 jul. 2020.

Essa modalidade de produção de filmes possui um potencial de explorar as evoluções da globalização contemporânea para além da colaboração entre produtores de diferentes nacionalidades, podendo também ampliar os debates e criar conteúdos inovadores, abordando questões globais, como diversificação e hibridização de culturas, destarte oferecendo uma rica visão sobre a natureza mutável da sociedade (BALTRUSCHAT, 2002). Portanto, as coproduções cinematográficas internacionais são essenciais não somente pela sua importância relacionada à reunião de recursos financeiros e de intercâmbios culturais, mas também pela ampliação de narrativas que proporcionem uma janela maior para discussões sobre temas variados e relevantes para a comunidade internacional.

2.1.2. Um breve histórico sobre o cinema brasileiro

Antes de aprofundar nas coproduções internacionais do Brasil, é fundamental compreender o contexto do cinema brasileiro, a contar do final da década de 1980 até a criação da ANCINE, em 6 setembro de 2001. Nesse período, a indústria cinematográfica atravessava um momento relativamente parecido com o que se observa no momento presente, entretanto, com personagens e contexto histórico diferentes. Muitas vezes, para se poder compreender questões do presente, é necessário investigar o passado (SECCHI, 2021).

Acredita-se que as políticas públicas destinadas à indústria cinematográfica e do audiovisual brasileiro historicamente têm sido inadequadas e ineficazes em tornar o setor mais atrativo, mais competitivo e autossustentável. Uma das justificativas seria por terem sido estruturalmente elaboradas de forma equivocadas para o setor (BAHIA, 2010). Há inúmeros relatos de produtores, diretores, distribuidores, exibidores¹⁸ e até gestores públicos sobre a falta de convergência entre produção, distribuição e exibição, ou seja, um dos maiores desafios para a criação de políticas públicas capazes de promover a contento o desenvolvimento de uma indústria mais competitiva.

No final dos anos 1980, o Brasil enfrentava uma crise econômica. Com isso, passa a dissolver o crescimento do setor cinematográfico e começa toda uma desmobilização do projeto cultural do Estado criado até aquele momento (AMANCIO, 2007). Naquele período, o Brasil passava também por uma reformulação na sua democracia e o audiovisual brasileiro atravessava

¹⁸ Observado em conversas informais com profissionais do audiovisual no Rio Market de 2018 (mercado de negócios audiovisuais do Festival do Rio de Cinema), artigos científicos e em relatório de consultas públicas feito pela ANCINE, disponível em: [Consultas Públicas encerradas | ANCINE](#). Acesso em: 8 ago. 2020.

uma fase crítica, em que se passa a dissolver seu crescimento, descontinuando todas as políticas públicas criadas para o seu fortalecimento.

À época, o cinema nacional era conhecido internacionalmente pelo movimento do Cinema Novo e vivia seu momento de notoriedade. No entanto, em paralelo, a Embrafilme¹⁹ encarava seu enfraquecimento. A estatal enfrentava a crise econômica e vivenciava a reorganização e redemocratização da sociedade civil (com a Anistia e as Diretas Já). Uma consequência disso foi a redução da produção de seus filmes sob o argumento da necessidade de uma qualidade mais competitiva e de uma forte campanha de difamação na imprensa, que argumentava supostos favorecimentos e corrupção (AMANCIO, 2007, 2020). Destarte, no governo Collor, que contava com uma visão política neoliberal, a Embrafilme perde influência e competitividade, sendo fechada da noite para o dia, e toda a estrutura de políticas públicas criada para o cinema brasileiro é dissolvida. Não somente a Embrafilme foi extinta, mas toda a cultura sofre o desmonte. O Ministério da Cultura perde seu *status* e passa a ser uma secretaria da Presidência da República, vários órgãos deixaram de receber financiamento, fazendo com que o setor praticamente paralisasse (BOTELHO, 2007).

De acordo com Rubim (2007), no âmbito da cultura em geral,

A instabilidade não decorria tão somente da mudança quase anual dos responsáveis pela cultura. Collor, no primeiro e tumultuado experimento neoliberal no país, praticamente desmonta a área da cultura no plano federal. Acaba com o ministério, reduz a cultura a uma secretaria e extingue inúmeros órgãos, a exemplo da FUNARTE, EMBRAFILME, PRÓ MEMÓRIA, FUNDACEM, CONCINE. (RUBIM, 2007, p. 11)

Em concordância, Oricchio (2003) enfatiza que,

Por um lado, o desmanche da era Collor deu um sentido à década de 1990 um sentido de “grau zero” para o cinema brasileiro. Um recomeço do nada, ou ao menos assim apresentava. Por outro, não se pode ignorar que o cinema que renasce é tributário de uma determinada forma de produção, baseada em renúncia fiscal e controlada, ao menos em parte, pelos departamentos de *marketing* das empresas investidoras. (ORICCHIO, 2003, p. 29)

O intuito do governo Collor para a cultura era de que, em vez de o Estado financiar os projetos culturais por meio do fomento direto, passariam a propor que os recursos fossem captados no mercado através do mecanismo da renúncia fiscal (RUBIM, 2007). Essa lógica de mecenato se tornou o *modus operandi* do financiamento à cultura, dando origem à Lei Rouanet

¹⁹ Empresa Brasileira de Filmes S.A., mais conhecida por Embrafilme. Foi uma empresa de economia mista estatal brasileira que produzia e distribuía de filmes brasileiros. Mesmo que ela fosse uma empresa estatal, possui características de agência reguladora.

e à Lei do Audiovisual, expandindo-se também para as leis municipais e estaduais. Entre o período do governo de Itamar Franco até a criação da ANCINE, essa foi basicamente a maneira de se produzir cinema no Brasil²⁰. Importante ressaltar que naquele momento existiam outros fatores que ajudaram na retomada do cinema brasileiro, entre eles, o surgimento da Globo Filmes e o interesse de algumas *majors* norte-americanas, como as distribuidoras Warner e Columbia (ORICCHIO, 2003).

Apesar da controvérsia, o chamado movimento da retomada e da pós-retomada do cinema brasileiro, diferente do movimento do Cinema Novo, tinha a ver com a repolitização do setor cinematográfico e, em paralelo, de todo o setor cultural. Ainda que no governo de Itamar Franco (1992-1993), com muito empenho, a secretaria tenha voltado a ser Ministério da Cultura, pela promulgação da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, foi somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que a cultura volta a caminhar lentamente na sua recuperação (BOTELHO, 2007). Em 2001, com a criação da ANCINE, o projeto cultural do Estado, que já vinha sendo desenvolvido com o setor audiovisual brasileiro desde a extinção da Embrafilme, passa a ser consolidado, criando um novo horizonte de mercado (MARSON, 2009).

Embora o modelo de financiamento por meio de renúncia fiscal tenha sido o meio que fomentou o setor cultural na década de 1990 e meados dos anos 2000, existia um grande debate sobre a necessidade de uma reestruturação das instituições culturais. Conforme Rubim (2007),

A predominância dessa lógica de financiamento corrói o poder de intervenção do Estado nas políticas públicas culturais e potencializa a intervenção do mercado, sem, entretanto, a contrapartida do uso dos recursos privados, nunca é demais lembrar. (RUBIM, 2007, p. 12)

Para Ramos e Schvarzman (2018),

Na posterior retomada da produção, o cinema brasileiro ressurgiu em um quadro distinto, mas encontra novamente postulados ideológicos que se acreditava haverem ficado para trás. O intervalo, contudo, é suficiente para marcar a visão positiva do desmonte do modelo estatal, visão que se estabelece de modo quase consensual no meio cinematográfico. Uma ideologia de cunho liberal encontra momento histórico favorável para expansão. As primeiras experiências de desestatização alcançam sucesso no exterior e parte da mídia brasileira assume essas experiências como bandeira, sem defrontar com oposição significativa. No final da década de 1990, e início do século XXI, o contexto será outro, com a existência de uma articulada oposição aos resultados sociais do que se nomeia “globalização”. (RAMOS; SCHVARZMAN, 2018, p. 368)

²⁰ Até os dias atuais essa prática é utilizada na captação de recursos de projetos culturais.

Após o período de crise, o cinema brasileiro começa buscar sua recuperação como indústria, ganhando novamente a visibilidade da imprensa, tendo até filmes concorrendo ao Oscar, como *O que é isso Companheiro?*, de Bruno Barreto (1998), *Central do Brasil*, de Walter Salles (1999), entre outros. Isso se deu devido a um novo ciclo da história do cinema brasileiro, originado em virtude das novas condições de produção que se apresentavam a partir dessa década (MARSON, 2009). Condições estas estimuladas por uma nova política cultural baseada em incentivos fiscais, a partir das leis de incentivo criadas à época (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual), para investimentos em projetos cinematográficos. Essa nova condição de se fazer cinema no Brasil mudou a relação entre setor e Estado.

Figura 1. Cartazes dos filmes *O que é isso Companheiro?* e *Central do Brasil*



Com a repolitização do cinema brasileiro, o debate sobre o cinema como identidade nacional e a ávida tentativa de se criar uma indústria cinematográfica brasileira mais autossustentável, possibilitou que o setor e o governo federal constatassem a necessidade da elaboração de políticas públicas destinadas especificamente ao cinema. No ano 2000, após o III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), o presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (GEDIC), cuja responsabilidade era a criação de uma política cinematográfica no Brasil. Faziam parte do GEDIC representantes de vários ministérios do governo federal e representantes do setor cinematográfico, envolvendo produtores, distribuidores, exibidores e pesquisadores. Foi graças ao documento elaborado pelo GEDIC, com propostas ao governo, conferindo diretrizes da política cinematográfica a ser implementada que, em 6 de setembro de 2001, o governo FHC decreta a Medida Provisória nº 2.228-1, mudando definitivamente a conjuntura da indústria cinematográfica nacional (MARSON, 2009).

Para Barbosa (2013),

O GEDIC, formado logo após o fim do 3º CBC, propôs mudanças significativas na estrutura de concessão de incentivos fiscais, sobretudo no que tange à fiscalização, às taxações e aos encaminhamentos de projetos apresentados. Essas funções estavam a cargo, até então, da Secretaria do Audiovisual, vinculada ao Ministério da Cultura, acusada pelo meio cinematográfico como ineficiente e com pouco peso institucional. Era necessário um órgão forte que garantisse a sobrevivência da atividade no Brasil. (BARBOSA, 2013, p. 212)

A partir da MP nº 2.228-1, a ANCINE foi criada com o objetivo de ser uma agência reguladora, a fim de garantir a estrutura para a industrialização do cinema brasileiro, bem como exercer controle sobre os dados, emitir o certificado de produto brasileiro e fiscalizar o setor na aplicação das leis de incentivo, tal como na arrecadação da CONDECINE. As propostas que foram apresentadas tanto pelo GEDIC quanto pelo III CBC sustentavam que as emissoras de televisão deveriam contribuir à CONDECINE, da mesma maneira como é feita na França e na Inglaterra. Porém, devido à enorme pressão das emissoras de televisão brasileiras, essa união entre televisão e cinema não se efetivou, fazendo com que o projeto da indústria cinematográfica ficasse ainda mais frágil. Frente a esse cenário, o setor cinematográfico voltou a se mobilizar. Em novembro de 2001, com a realização do IV CBC, ampliou-se o debate, buscando-se mecanismos que garantissem a autossustentabilidade do cinema brasileiro (MARSON, 2009). Ainda de acordo com Marson (2009),

A partir de uma crise ocorrida entre o final de 1998 e início de 1999, o Cinema da Retomada entrou na sua terceira fase, caracterizada pela chegada da televisão na produção cinematográfica (com a criação da Globo Filmes), pela volta do discurso político ao campo cinematográfico (nos Congressos de Cinema) e pela internacionalização cada vez mais aparente dos filmes, embora nessa ocasião tenha ocorrido um retorno da temática popular, agora retrabalhada através do internacional popular. Nesse momento, foi discutida novamente a possibilidade de industrialização do cinema brasileiro, agora por meio da criação de uma indústria audiovisual – possibilidade de industrialização que mais uma vez não se realizou. (MARSON, 2009, p. 181)

Quando a ANCINE foi criada, a ideia era que ela tivesse os mesmos moldes de outras agências reguladoras, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Entretanto, essas outras agências tiveram diferentes desdobramentos. No contexto do cinema brasileiro, o entendimento é de que não se trata de um serviço público essencial, que em outro período tenha sido administrado por empresas estatais, então privatizadas, e sim como uma atividade que é designada para o desenvolvimento de uma indústria cinematográfica, cujo objetivo também é de promoção cultural e difusão da língua portuguesa (BARBOSA, 2013, p. 213).

Apesar dos avanços a partir criação das leis Rouanet e do Audiovisual, e posteriormente da implementação de uma nova agência reguladora – a ANCINE, o cinema brasileiro teve pouquíssima atenção. Foi a partir do governo Lula, com Gilberto Gil como ministro da Cultura, que o Estado retoma uma complicada e desafiante agenda cultural. Enormes eram os desafios pelas instituições fragilizadas, pelas políticas de financiamentos da cultura geralmente distorcidas pelos limitados orçamentos historicamente destinados ao setor e pelos modelos das leis de incentivos desenvolvidas até aquele momento (RUBIM, 2007).

Nos últimos 20 anos, a ANCINE vem desempenhando um papel de grande relevância. A agência, desde sua criação, ampliou significativamente as políticas públicas destinadas ao setor e o debate para solução de problemas, bem como melhorou essas políticas de apoio ao cinema brasileiro. A criação da MP nº 2.228-1/01 foi o marco para que a indústria voltasse a se reerguer. A partir dessa medida provisória, muito se foi melhorado, embora ainda existam problemas a serem solucionados. Os últimos dados do mercado da indústria cinematográfica e audiovisual comprovam que a política nacional do cinema brasileiro conseguiu reaquecer toda a sua indústria. Inclusive, foi a partir da criação da agência que a sua Assessoria Internacional corroborou para que projetos em regime de coprodução internacional praticamente triplicassem nesse período (MELEIRO, 2009).

Conforme exposto até aqui, buscou-se investigar uma abordagem histórica do cinema brasileiro, procurando compreender toda a sua instabilidade, sobretudo no âmbito da estrutura governamental para o devido suporte a essa atividade no Brasil. É fundamental compreender esse período da indústria cinematográfica brasileira para ampliar o olhar sobre as coproduções internacionais do Brasil. Não é possível falar de um tema sem abordar o outro, especialmente quando se quer diagnosticar um problema vivido na atualidade.

2.1.3. A atuação do Estado e da sociedade civil na internacionalização do cinema brasileiro

Nas últimas décadas, o Brasil procurou promover maior diplomacia cultural, visando salvaguardar seus interesses econômicos e estratégicos no mundo. O audiovisual brasileiro é visto como parte dessa estratégia, considerando sua potencialidade de mercado gerador de renda e de relações internacionais. Para compreender melhor o papel do Estado e da sociedade civil na internacionalização do cinema brasileiro, é imprescindível observar brevemente o contexto histórico do país e sua política externa.

O Brasil dispunha como política externa um paradigma desenvolvimentista entre os períodos de 1930 a 1989, que começou a mudar a partir do governo Collor com uma política

neoliberal buscando desenvolver uma política externa universalista. Desde 1990, o Brasil passou a fortalecer os blocos econômicos, com o surgimento de importantes processos de integração regional, como, por exemplo, o Mercosul (TÁVORA, 2016). Isso significa que, com essa mudança de postura do governo brasileiro a época, o país passou a desempenhar uma “autonomia pela participação”. Segundo Távora (2016),

O sistema internacional não era o mesmo desde a queda do Muro de Berlim (1989). Modificações sistêmicas embasaram-se no neoliberalismo, nas regras de livre mercado, do Estado-mínimo e na superioridade do *Hard Power* dos EUA. A globalização passou a conviver com a formação de blocos econômicos, como o Mercosul, e com a assimetria entre o capitalismo e a periferia, assentada agora em bases não ideológicas. (TÁVORA, 2016, p. 63)

No entanto, foi a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula que o Brasil passa por uma transformação estrutural na sua política externa, fazendo com que o país buscasse uma maior ascensão no mundo emergente, visando aumentar a diplomacia, com o objetivo de criar coalizões de geometria variável, negociando tanto parcerias estratégicas com outros países emergentes quanto parcerias bilaterais e multilaterais (TÁVORA, 2016).

O governo brasileiro, através do Itamaraty, vem estabelecendo um trabalho de política econômica externa bastante intenso, fundamentado na observância e na promoção dos processos de integração econômica e política. O Brasil, por exemplo, faz parte do Mercosul, que desde 1991 foi considerado prioridade na política externa brasileira. Em 2003, o Mercosul cria a Reunião Especializada do Cinema e do Audiovisual (RECAM)²¹, um órgão executivo consultor, reunindo autoridades máximas dos países participantes com a temática cinematográfica e audiovisual. O objetivo desse órgão é gerar um instrumento institucional para avançar no processo de integração das indústrias audiovisuais da região (RECAM, 2021). Entre os objetivos básicos da RECAM, estão:

Quadro 1. Objetivos básicos da RECAM

OBJETIVOS BÁSICOS DA RECAM
Adotar medidas concretas para a integração e complementação das indústrias cinematográficas e audiovisuais dos países participantes.
Reduzir as assimetrias que afetam o setor, impulsionando programas específicos a favor dos países com menor desenvolvimento relativo.
Harmonizar as políticas públicas e os aspectos legislativos do setor.
Impulsionar a livre circulação regional de bens e serviços cinematográficos e audiovisuais.

²¹ Para mais informação sobre a RECAM, acesse: <https://www.recam.org/>. Acesso em: 27 maio 2021.

Implementar políticas para a defesa da diversidade e da identidade cultural dos povos da região.
Trabalhar em favor de uma redistribuição do mercado cinematográfico, que garantam condições de igualdade para as produções nacionais e seu acesso ao mercado.
Garantir o direito do espectador a uma pluralidade de opções que incluam especialmente expressões culturais e audiovisuais do Mercosul.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RECAM (2021)

Com a finalidade de garantir a execução dos trabalhos acordados na RECAM, o órgão criou uma Secretaria Técnica, com sede em Montevideu, Uruguai. Ainda em 2003, o governo brasileiro realizou o encontro do Fórum de Diálogo IBAS²², uma iniciativa trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul, e outras relevantes medidas estratégicas brasileiras para ampliação de suas relações internacionais. Graças a iniciativas como essas, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) viabilizou mais de 23 acordos de cooperação internacional bilaterais e multilaterais, que englobam o setor cinematográfico e audiovisual.

Ainda como medida estratégica, o MRE, através da Divisão de Promoção do Audiovisual (DAV), vem trabalhando junto à ANCINE, buscando internacionalizar o cinema brasileiro no mercado internacional por meio de apoio a eventos e festivais de cinema em outros países, com intuito de divulgar o cinema brasileiro e estimular negócios internacionais. Para Farani (2009),

O Itamaraty tem sido tradicionalmente ativo na divulgação da cultura brasileira no exterior. Podemos tomar como exemplo pelo menos dois grandes momentos para a cultura brasileira em que o Departamento Cultural do Itamaraty foi fundamental. Trata-se do grande concerto no Carnegie Hall, em 1964, que representou o lançamento da Bossa Nova no mundo, e dos prêmios alcançados nos Festivais de Cannes, Berlim e Veneza pelo Cinema Novo, movimento artístico em que o Itamaraty teve participação decisiva na abertura de portas para o então jovem e assertivo cinema brasileiro. (FARANI, 2009, p. 17)

Concomitante a uma ampla rede de representações no exterior, por meio de centros de estudos e setores culturais das embaixadas e consulados, além de missões multilaterais, o MRE acumulou experiências na promoção da cultura brasileira no exterior (FARANI, 2009). Desde 2003, o Itamaraty vem atuando em parceria com a Secretaria do Audiovisual (SAV), atual Secretaria Nacional do Audiovisual (SNA) da Secretaria Especial da Cultura na gestão do governo Bolsonaro, subpasta do Ministério do Turismo. A ANCINE, então, busca coordenar ações governamentais no exterior, visando otimizar iniciativas, ordenar e melhor atender às demandas em apoio ao cinema brasileiro no mercado internacional (ANCINE, 2021a).

²² Mais informações sobre o Fórum de Diálogo IBAS podem ser encontradas em: [IBAS - Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul](#).

Em 2006, o MRE criou a Divisão de Promoção do Audiovisual (DAV), com o objetivo de promover, divulgar e apoiar a presença de conteúdos audiovisuais nacionais destinados às salas de cinema, TV e publicidade no exterior. Compete à DAV dar apoio à participação brasileira em festivais, mostras e outros eventos internacionais, oferecendo suporte no envio de filmes e de profissionais da área, bem como organizar e apoiar diretamente mostras e festivais junto à rede de parceiros no exterior. Essa lógica de apoio pode ser compreendida também como a junção de esforços na capacitação de pessoal e de prospecção de novas oportunidades de negócios para o setor audiovisual brasileiro no mercado internacional. No que se refere à capacitação de pessoal, a DAV criou oficinas de roteiro no Brasil, visando a manutenção de uma linha de apoio para a participação de jovens talentos, permitindo que estes tenham a oportunidade de intercâmbio de conhecimento com profissionais de importantes mercados cinematográficos estrangeiros (MRE, 2020).

Vale destacar que o MRE disponibiliza ao setor a publicação de pesquisa de mercado audiovisual destinada a identificar oportunidades de negócios e inserção competitiva em determinados países. Além dessas medidas, o MRE e a ANCINE vêm elaborando uma série de políticas públicas destinadas à produção de conteúdo audiovisual com o intuito de posicionar o Brasil como produtor de propriedade intelectual e não somente como consumidor de conteúdo. Entre essas medidas, destaca-se a negociação e renovação de acordos de coprodução com países estratégicos; e a promoção de encontros entre produtores e seus pares de outros países que visem projetos em regime de coprodução internacional que se enquadrem em acordos bilaterais ou multilaterais.

A DAV, em sua evidente importância e em seu pouco tempo de existência, cumpre um papel bastante relevante na promoção do cinema nacional, organizando mostras de cinema brasileiro em outros países, dessa forma, atendendo às demandas internacionais e promovendo a cultura brasileira no exterior. De acordo com o ex-ministro Celso Amorim, o MRE

Pode ajudar a promover nosso cinema no exterior por intermédio do Departamento Cultural e um pouco também por intermédio do Departamento de Promoção Comercial. Pode ajudar por meio de mostras e de participação nos Festivais, mas sempre sem dirigismo cultural, mostrando o Brasil como ele é, sem preocupação de ocultar nada. Estas mostras podem ajudar sim a desfazer estereótipos sobre o Brasil. (AMORIM apud FARANI, 2009, p. 20)

O papel do Itamaraty na promoção do cinema brasileiro tem sido de extrema importância para a internacionalização do cinema brasileiro em parceria com outras iniciativas, com a Apex-Brasil (até o ano de 2018), a ANCINE e a Secretaria Especial da Cultura do

Ministério do Turismo (antigo Ministério da Cultura). Em 2006, outra iniciativa que merece destaque, criada junto ao Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (SIAESP), foi o programa “Cinema do Brasil”, financiado pelo MRE e posteriormente pela Apex-Brasil (também até o ano de 2018) e o Ministério da Cultura (ROCHA; IBIAPINA, 2016)²³.

O “Cinema do Brasil”²⁴ atua como uma associação, reunindo aproximadamente 170 produtores do setor audiovisual de todo o Brasil. O programa visa internacionalizar o cinema brasileiro, incentivando projetos em regime de coprodução cinematográfica internacional e divulgando filmes brasileiros em festivais e distribuição em outros países. A associação trabalha com algumas linhas de ação, entre elas: participar e promover encontros de negócios no Brasil e no exterior; firmar parcerias estratégicas, participando dos principais mercados de entretenimento internacionais, como Berlim, Cannes, Locarno, Toronto, San Sebastin, Buenos Aires (CINEMA DO BRASIL, 2020).

A promoção de encontros entre produtores brasileiros e estrangeiros intermediados pelo “Cinema do Brasil” tem sido sua principal característica, o que dificulta na mensuração de resultados da efetividade do programa. No entanto, essas negociações em ambientes internacionais, embora possam ser uma oportunidade, não trazem garantia de que a obra será realizada (ROCHA; IBIAPINA, 2016). Em contrapartida, desde a criação do programa, as coproduções internacionais com o Brasil aumentaram 200% (MELEIRO, 2009). Hoje certamente é possível afirmar que esse dado seja maior, tendo em vista que essa afirmação foi dada em 2010, ano em que o Brasil tinha apenas 37 obras realizadas em regime de coprodução internacional para 159 obras realizadas em 2018, mostrando um aumento de 330%, segundo os últimos dados disponibilizados pela ANCINE (2018). Vale ressaltar que esse aumento não se deu somente por meio do programa, mas também pela união de esforços feitos tanto de iniciativas intergovernamentais como do setor audiovisual.

Outra importante parceira, que tem feito um trabalho relevante ao incentivo às coproduções internacionais, é a Brasil Audiovisual Independente (BRAVI), uma entidade sem fins lucrativos, criada em 1999, que visa fortalecer as empresas produtoras de conteúdo audiovisuais para televisão e mídias digitais no mercado nacional e internacional. Ela agrupa 670 produtoras brasileiras de cinco regiões do Brasil. Suas principais competências são: apoiar o desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro; representar o setor em fóruns de debates,

²³Até o fechamento deste capítulo, não foi possível saber se o programa continua a ser financiado ou se está em funcionamento, devido às mudanças de governo e em decorrência da pandemia de Covid-19.

²⁴ Para mais informações: [Cinema do Brasil - Página inicial](#) | [Facebook](#).

incentivar a produção e estimular novos modelos de negócios; analisar e estimular a utilização da legislação do setor, estando presente ativamente nos processos de suas regulações e alterações perante aos agentes do governo; e disponibilizar a capacitação ao produtor e o apoio quanto a atuação do empresário brasileiro no mercado internacional por meio de ações e projetos do *Brazilian Content* (BRAVI, 2020).

O *Brazilian Content*²⁵ é um programa internacional gerido pela BRAVI e a ApexBrasil, com apoio do MRE, ANCINE e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Criado em 2004 por ambas, junto ao Ministério da Cultura, objetiva fomentar a exportação de conteúdo audiovisual brasileiro independente para o mercado internacional, viabilizando parcerias entre empresas brasileiras e estrangeiras. Esse programa é responsável pelo cinema brasileiro estar presente em diversos eventos internacionais; promove seminários, oficinas e encontros no Brasil e em outros países, buscando abrir oportunidades de negócios entre produtores brasileiros e estrangeiros. Oferecem também um programa de capacitação para projetos internacionais de forma a estimular o produtor brasileiro a investir em projetos em regime de coprodução internacional (BRAVI, 2020).

Nos últimos anos, a ANCINE e o governo brasileiro de modo geral tiveram uma expressiva atuação na criação de mecanismos capazes de promover o intercâmbio entre as produtoras brasileiras e estrangeiras (ANCINE, 2018). Entre programas de incentivo e coproduções cinematográficas internacionais, estão: Programa Ação de Apoio à Participação Brasileira em Eventos de Mercado e Rodada de Negócios Internacionais, que visa incentivar a participação de produtoras audiovisuais brasileiras no mercado exterior, participando de 26 eventos internacionais de mercado e rodada de negócios; Programa de Apoio à Participação Brasileira em Festivais, Laboratórios e *Workshops* Internacionais, voltado para a divulgação do cinema brasileiro no mercado internacional, em que os filmes oficialmente convidados participam de 100 festivais de cinema internacionais, e os projetos audiovisuais são convidados para um dos 38 laboratórios ou *workshops* internacionais; Programa Encontros com o Cinema Brasileiro, uma iniciativa em parceria com a ANCINE e o MRE, que traz ao Brasil os curadores dos principais festivais internacionais de cinema do mundo, a fim de que possam conhecer os filmes brasileiros de produção independente que estão ficando prontos para fazer suas estreias internacionais dentro do período de realização desses festivais.

²⁵ Para mais informações: [Brazilian Content](#).

O *Film Brazil*²⁶, uma iniciativa que existe desde 2003, gerido pela Associação Brasileira de Promoção de Audiovisuais (APRO) em parceria com a ApexBrasil, atende mais de 50 produtoras do setor audiovisual brasileiro. O *Film Brazil* atua como interlocutor entre os produtores brasileiros e estrangeiros e tem como meta principal promover internacionalmente os altos níveis de qualidade das produções publicitárias brasileiras, assim como fortalecer a imagem do nosso país no exterior.

Em agosto de 2020, devido à grave crise sanitária mundial da Covid-19 e às mudanças na política cultural brasileira, os programas *Brazilian Content*, Cinema do Brasil e Projeto *Paradiso* fizeram uma parceria para o projeto *Show me the Fund*²⁷, que visa a aproximação de profissionais do setor audiovisual ao acesso a fundos internacionais. Esse projeto, em sua primeira fase, evidenciou um mapeamento produzido para as empresas produtoras brasileiras sobre recursos internacionais para variadas fases de produção, do desenvolvimento à distribuição de obras audiovisuais. Na sua segunda fase, foram concebidos, além de um único volume, reunindo todas as oportunidades para ajudar empresas brasileiras produtoras independentes, uma parceria com a *Sony Pictures Entertainment*, através do *Sony Global Relief Fund*, lançando o fundo “De Volta aos Sets”, para custear valores adicionais a produções em fase de filmagens, contando a partir de março de 2021 (SHOW ME THE FUND, 2021).

Importante salientar que o intuito desses programas de incentivo é de promoção e fortalecimento das relações econômicas entre os países estrangeiros, intercâmbio cultural e fazer com que a indústria cinematográfica brasileira se torne mais competitiva e financeiramente atrativa. Até o ano de 2018, governo e setor audiovisual estavam sintonizados em um objetivo único que visava o crescimento da política audiovisual brasileira como um fato irreversível. É notório que, desde a criação da ANCINE, o aumento da escala econômica do cinema e do audiovisual brasileiro passaram impreterivelmente a conferir uma dimensão internacional.

2.1.4. Coproduções internacionais do Brasil

Pensar um projeto em regime de coprodução internacional requer seguir caminhos bastante criteriosos. O Brasil é reconhecido mundialmente como um país voltado para dentro de si mesmo. Talvez, pela sua imensidão continental, o desafio de ocupar a si mesmo se torna

²⁶ Para mais informações: [FILMBRAZIL](http://FILMBRAZIL.org).

²⁷ Mais detalhes em: <https://showmethefund.co>.

precedente (RANGEL apud ROCHA, 2015). No período que antecede a criação da ANCINE, o Ministério da Cultura (MinC) participava de programas de cooperação internacional, como o Protocolo de Coprodução Brasil-Portugal e o Programa Ibermedia, e contava com alguns acordos de coprodução internacional, como, por exemplo, com a Espanha, datado no ano de 1963, entre outros. O MinC estava presente também em mostras, eventos e festivais internacionais, de forma ocasional e de maneira desinstitucionalizada (ANCINE, 2006). Conforme mencionado anteriormente, foi a partir da criação da Agência Nacional de Cinema, por meio da Medida Provisória nº 2.228-1²⁸, de 6 setembro de 2001, que a repolitização e a reestruturação do cinema brasileiro são retomadas de forma mais ativa.

É importante recordar que a primeira tentativa de regulamentação dessa modalidade de produção de filmes pelo Estado se deu em 1963, com a assinatura do acordo de coprodução bilateral com a Espanha. A partir daí, existiram algumas intenções, sobretudo na época da Embrafilme, quando apenas outros dois acordos foram negociados, com Argentina e Venezuela, ambos no ano de 1988, sendo que esses acordos só entraram em vigor anos depois. Até meados da década de 1990, o cinema brasileiro percorreu uma longa estrada, entre paralisações e avanços, na tentativa de criar uma indústria cinematográfica e, inclusive, internacionalizar os filmes nacionais. Salienta-se que o papel do Estado até a criação da ANCINE se deu de maneira ocasional e muitas vezes desinstitucionalizada (ANCINE, 2006).

Um projeto de cinema que visa ser reconhecido como uma coprodução internacional e ser contemplado pelos benefícios vigentes na legislação brasileira, precisa seguir alguns passos. O primeiro é o cadastramento da empresa produtora brasileira no Registro de Empresas da ANCINE, o passo seguinte é o Reconhecimento Provisório de Coprodução Internacional, instituído no Art. 1º, inciso V, da MP nº 2.228-1/01, que determina que a empresa produtora brasileira seja dirigida por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no país há mais de 3 anos e empregue na sua produção pelo menos 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no país há mais de 5 anos (ANCINE, 2011).

A MP nº 2.228-1/01, em seu Art. 1º, inciso V, item c, estabelece que obras cinematográficas, para serem realizadas em regime de coprodução internacional, precisam ser produzidas por empresas brasileiras registradas na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil mantenha acordo de coprodução cinematográfica. Isso em conformidade com os mesmos ou com empresas de outros países com os quais o Brasil não

²⁸ Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Para mais detalhes, acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm.

mantenha acordo de coprodução, contando que seja assegurada a titularidade de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) dos direitos patrimoniais da obra à empresa produtora brasileira e esta empregue em sua produção no mínimo 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil há mais de 3 anos (BRASIL, 2001).

Tendo em vista essas regras, a empresa produtora interessada precisa encontrar um parceiro estrangeiro para a realização de um projeto nesse formato de produção. De fato, não é uma tarefa muito fácil, é preciso levar em consideração os enormes desafios e riscos, desde a prospecção de parceiros internacionais, diferenças culturais, diferenças cambiais, entre outras questões relacionadas aos aspectos legais e jurídicos que um projeto internacional precisa cumprir. Mas isso não significa um desestímulo, pelo contrário, qualquer projeto requer enfrentar grandes desafios.

Hoje, para prospectar essas parcerias, as empresas precisam participar de eventos de negócios que normalmente acontecem em paralelo aos festivais de cinema internacionais. Esses mercados de negócios internacionais reúnem empresas produtoras e grandes *majors* de todo o mundo, dessa maneira, há mais possibilidade de buscar parcerias, sobretudo devido a esses eventos terem como seus principais objetivos a coprodução internacional. Alguns dos mais relevantes mercados de negócios audiovisuais são: *Marché Du Filme*, em Festival de Cannes; *Berlinale Europe Film Market*, no Festival de Berlim; *Sundance Film Industry*, em Festival Sundance; Rio2C, maior evento de criação e inovação do Brasil, que até 2018 se chamava Rio *Content Market*; entre muitos outros também de grande importância.

Com o propósito de promover a indústria cinematográfica brasileira no mercado externo, o governo, junto ao setor audiovisual brasileiro, nos últimos 20 anos, desenvolveu políticas públicas destinadas às obras cinematográficas que visam ser internacionalizadas por meio de legislações e acordos de cooperação internacional bilaterais e multilaterais com outros países. Embora na história das coproduções internacionais brasileiras seu primeiro acordo tenha sido realizado em 1963, entre Brasil e Espanha, foi a partir da década de 1990, com a criação de leis de incentivo²⁹, que é possível notar um maior crescimento nesse formato de produção de filmes. Essas medidas possibilitaram que empresas produtoras obtivessem capital financeiro necessário para produzir seus filmes através de captação de recursos por meio de renúncia fiscal³⁰, também conhecido como patrocínio (SILVA, 2012).

²⁹ Para mais detalhes sobre as leis de incentivo, que englobam a Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.318/91) e a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93), acesse: www.leideincentivoacultura.cultura.gov.br e www.ancine.gov.br.

³⁰ Valores são abatidos do Imposto de Renda devido à União, respeitando os limites exigidos pela legislação vigente.

No Brasil, o aumento no número de obras lançadas em regime de coprodução internacional pode ser observado a partir da criação da ANCINE, em 2001, quando a legislação voltada para esse regime de produção audiovisual passa a ser aprimorada por meio de revisões e reedições de normativas. A agência, através de sua Assessoria Internacional, em parceria com o Itamaraty, ampliou as negociações com outros países, fazendo com que o Brasil tenha a possibilidade de coproduzir com 23 países, a partir dos acordos de coprodução internacional, abordados na próxima seção.

Sobressai dizer que os anos seguintes à criação da agência foram acompanhados por fatores que favoreceram um olhar mais estratégico às coproduções internacionais. Além do fator econômico, com a implementação do Plano Real³¹ e, conseqüentemente, o aquecimento da economia, os efeitos da globalização motivaram países, principalmente os periféricos, a buscar projetos nessa modalidade de produção como estratégia para tentar diminuir a hegemonia do cinema norte-americano (ROCHA; IBIAPINA, 2016). Sobrepeça também o que esse formato de produção oferece como instrumento de aprimoramento das técnicas cinematográficas; permite ampliar a visibilidade da obra; o intercâmbio cultural; e aproximar relações políticas, econômicas dos países envolvidos.

2.1.4.1. Acordos de coprodução internacional bilaterais e multilaterais

Os acordos de coprodução internacional são considerados uma importante alternativa para aumentar viabilização de projetos audiovisuais e cinematográficos, cujo um dos objetivos é alcançar um mercado externo. Dessa maneira, tornam-se importantes aliados na junção de interesses internacionais, levando em conta que eles proporcionam diversos benefícios, como, por exemplo, a oportunidade de uma obra ter duas ou mais nacionalidades, ampliando sua capacidade de reunir recursos financeiros, artísticos, cultural e comerciais. De acordo com Rocha e Ibiapinae (2016),

Para incentivar a prática de coprodução internacional, muitos países promovem assinaturas de acordos bilaterais e multilaterais, como instrumento de incentivo à aproximação cultural e comercial entre eles. Com isso, os produtores dispõem de iniciativas tanto governamentais quanto intergovernamentais com a função de motivar, facilitar e regulamentar essas relações. (IBIAPINA; ROCHA, 2016, p. 91)

Esses acordos podem ser caracterizados em conformidade ao número de países membros, sendo considerado um acordo bilateral em caso de dois países participantes e

³¹ Para mais informações: [Plano Real](#).

multilateral quando três países ou mais são signatários. Ainda existem os protocolos de cooperação entre agentes governamentais de diferentes países com o Brasil, que possui o mesmo objetivo de ampliar projetos em regime de coprodução internacionais.

Atualmente, o Brasil dispõe da possibilidade de coproduzir com 23 países. Entre o período de 1963 e 2021, entraram em vigor no Brasil 12 acordos bilaterais, com Alemanha (2008), Argentina (1999), Canadá (1999), Chile (1996), Espanha (1963), França (1969), Índia (2011), Israel (2017), Itália (2018), Portugal (1985), Reino Unido (2017) e Venezuela (1990) e mais quatro acordos em processo de negociação com a África do Sul, Nova Zelândia, Bélgica e Rússia. Sobre acordo multilateral, o Brasil participa do Convênio de Integração Cinematográfica Ibero-Americana e conta com mais seis protocolos de cooperação com a participação da Argentina (2017), Chile (2016), França (2017), Itália (2017), México (2015) e Ucrânia (2019).

No Quadro 2 a seguir, observa-se a cronologia de todos os acordos bilaterais que estão em vigor no Brasil, incluindo a data da assinatura e a data do último decreto presidencial, ou seja, de quando o acordo entrou em vigor no país. A ordem abaixo está de acordo com o ano da data de assinatura.

Quadro 2. Cronologia dos acordos bilaterais firmados com o Brasil

País	Finalidades	Data assinatura	Data do último decreto presidencial
Espanha	Cinematográfico	2 de dezembro de 1963	2 de dezembro de 1963
Chile	Audiovisual	23 de dezembro de 1976	25 de março de 1996
Portugal	Cinematográfico	3 de fevereiro de 1981	14 de junho de 1985
Argentina	Cinematográfico	18 de abril de 1988	7 de maio de 1999
Venezuela	Cinematográfico	17 de maio de 1988	25 de maio de 1990
Canadá	Audiovisual	27 de janeiro de 1995	1º de março de 1999
Alemanha	Audiovisual	17 de fevereiro de 2005	18 de fevereiro de 2008
França	Cinematográfico	20 de outubro de 2005	20 de agosto de 2010 ³²
Índia	Audiovisual	4 de julho de 2007	1º de novembro de 2011
Itália	Cinematográfico	23 de outubro de 2008	14 de novembro de 2018
Israel	Audiovisual	11 de setembro de 2009	26 de maio de 2017
Reuni Unido	Audiovisual	28 de setembro de 2012	29 de março de 2017

Audiovisual = TV e Cinema. Cinematográfico = Cinema

Fonte: Elaboração própria, dados da ANCINE (2020a)

³² O primeiro acordo de coprodução entre Brasil e França é datado em 6 de fevereiro de 1969. Em 2010, Brasil e França fizeram um novo acordo. Mais detalhes em: <https://www.cinefrance.com.br/coproducao-franca-brasil>. Acesso em: 31 maio 2021.

Podemos ainda observar no Quadro 2 que a Espanha (1963) e o Chile (1976) foram os primeiros países a demonstrarem interesse em criar relações com o Brasil para o incentivo às coproduções cinematográficas internacionais. Vale ressaltar que a Espanha é considerada o país com maior tradição em coproduções internacionais, sendo sede do principal projeto de cooperação multilateral ibero-americano, chamado Programa Ibermedia. O acordo bilateral de coprodução cinematográfica Brasil-Espanha é de 1963 e foi assinado 32 anos depois do Primeiro Congresso de Cinematografia Hispano-Americana, por meio do Ministério das Relações Exteriores, passando a vigorar imediatamente desde então (SIMIS, 1996, p. 230).

Sobre o acordo de coprodução multilateral, o Brasil faz parte do Convênio Ibero-Americano de Coprodução Cinematográfica, junto a mais 14 países membros, sendo eles: Argentina, Cuba (por adesão), Colômbia, Costa Rica (por adesão), Equador, Espanha (por adesão), México, Nicarágua, Panamá, Paraguai (por adesão), Peru, República Dominicana, Uruguai (por adesão) e Venezuela, totalizando 15 países. Esse convênio foi promulgado pelo Decreto nº 2.761, de 27 de agosto de 1998, a partir do Acordo Latino-Americano de Coprodução Cinematográfica, criado e assinado em 11 de novembro de 1989, na *Conferência de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica* (CAACI), na cidade de Caracas, Venezuela. Salienta-se que esse ato multilateral somente entrou em vigor internacional em 4 de julho de 1991, posto que, no Brasil, foi submetido ao Congresso Nacional e aprovado sob o Decreto nº 49, em 11 de abril de 1995, tendo sua ratificação pelo governo brasileiro em 11 de março de 1997 e o seu novo decreto assinado em 27 de agosto de 1998. O intuito desse acordo de coprodução multilateral foi contribuir para o desenvolvimento cultural das regiões e para as identidades dos países membros, convencidos da importância de promover a indústria audiovisual e cinematográfica dos países participantes, sobretudo, daqueles países com infraestrutura insuficiente (BRASIL, 1998).

Ainda com o objetivo de desenvolver a cooperação internacional, especialmente entre agentes governamentais e sociedade civil e entre países parceiros, a ANCINE desfruta de seis protocolos de cooperação. Esses protocolos visam ampliar a colaboração entre cinematecas e organismos de conservação de arquivos cinematográficos, além da criação de projetos para a capacitação profissional e dispositivos escolares, compartilhamento de pesquisas e estatísticas referentes ao cinema e audiovisual, bem como em iniciativas bilaterais de promoção de filmes.

2.1.4.2. Fomento governamental em favor das coproduções internacionais

Compreender o mercado cinematográfico e do audiovisual brasileiro como um setor estratégico para o país é extremamente fundamental, tendo em vista que possibilita a construção da identidade de uma nação, gera empregos e estimula a economia. No Brasil, os mecanismos de fomento destinados às empresas produtoras que se concentram em realizar projetos de cinema em regime de coprodução cinematográfica internacional estão dispostos em duas formas de fomento, direto e indireto.

O fomento direto é caracterizado por recursos financeiros provenientes do orçamento da União e, no caso do cinema, é gerido pela Agência Nacional do Cinema. Esses recursos são disponibilizados por meio de uma seleção cujo formato normalmente é especificado em editais publicados no Diário Oficial da União (ANCINE, 2020a). A ANCINE oferece dois tipos de fomento direto, são eles:

- 1) **Fomento direto automático:** é dado por meio de premiações a partir dos resultados econômicos ou artísticos das obras cinematográficas, ou seja, não existe uma seleção e sim uma classificação de acordo com o seu desempenho. São exemplos de fomento direto automático o Prêmio Adicional de Renda (PAR), que premia empresas produtoras, distribuidoras e exibidoras brasileiras de obras de longa-metragem conforme o desempenho dos filmes no mercado de salas de exibição (esse prêmio deverá ser usado em novos projetos em conformidade com o setor da cadeia produtiva em que atuam); e o Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PAQ), criado em 25 de setembro de 2006, regulamentado por meio do Instrumento Normativo ANCINE nº 56³³, que tem como objetivo o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica, concede apoio financeiro às empresas produtoras independentes que tiverem premiação ou participação de filmes de longa-metragem brasileiros em festivais nacionais ou internacionais.³⁴
- 2) **Fomento direto de natureza seletiva**³⁵: se dá por meio de editais que determinam critérios a serem executados no processo seletivo, realizado mediante comissões formadas pelo corpo técnico especializado da ANCINE ou por pessoas de notório conhecimento (pareceristas). Exemplo de edital de natureza seletiva é o Edital de

³³ Mais detalhe em: <https://antigo.ANCINE.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-56-de-25-de-setembro-de-2006>.

³⁴ Mais detalhes em: <https://antigo.ANCINE.gov.br/pt-br/conteudo/quais-s-o-os-mecanismos-de-fomento-direto>.

³⁵ Mais detalhes em: <https://antigo.ANCINE.gov.br/pt-br/conteudo/quais-s-o-os-mecanismos-de-fomento-direto>.

Coprodução Luso-Brasileira, do Programa de Fomento Direto à Coprodução Cinematográfica, parceria entre a ANCINE e o Consórcio da Galícia e do Programa Ibermedia:

- **Editais de Apoio Financeiro a Projetos Audiovisuais Cinematográficos de Longa-Metragem em regime de Coprodução Luso-Brasileira:** tem como objetivo a concessão de suporte financeiro no valor de US\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil dólares) para cada projeto selecionado, conforme Acordo de Coprodução Brasil-Portugal, destinados à produção independente de obras cinematográficas nos gêneros de ficção, animação ou documentário. Desde 2003, a ANCINE contempla dois projetos de produção majoritária portuguesa, apresentados por empresas coprodutoras brasileiras minoritárias.
- **Programa de Fomento Direto à Coprodução Cinematográfica – parceria entre ANCINE e o Consórcio Audiovisual da Galícia:** semelhante ao Edital Luso-Brasileiro, no entanto, os valores contemplados às empresas coprodutoras são diferentes. São R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) para um projeto de produção majoritária portuguesa, nos gêneros de ficção e animação, sendo a empresa coprodutora brasileira minoritária e, em caso de a obra ser do gênero documentário, a Agência oferece o aporte de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sendo a empresa coprodutora brasileira majoritária ou minoritária.
- **Programa Ibermedia:** funciona como um fundo internacional, que compreende a política audiovisual da Conferência de Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-Americanas (CAACI), instituição formada por chefes de cinematografia de Estados participantes (faz parte do acordo multilateral ibero-americano, mais bem detalhado no item 2.3). Para ser contemplado pelo Ibermedia, o projeto deverá adequar-se às seguintes modalidades: conteúdo para vendas internacionais *delivery*, distribuição e promoção de filmes ibero-americanos; programas de formação destinados profissionais da indústria audiovisual ibero-americana; desenvolvimento ou exibição de projetos para cinema e televisão; e coprodução de filmes ibero-americanos.
- **Programa de Apoio a Filmes Brasileiros em Festivais Internacionais:** programa suspenso desde 2019, juntamente com a Coordenação de Programas Internacionais. Ele tinha como objetivo apoiar filmes brasileiros oficialmente

convidados a participar de um dos 67 festivais internacionais registrados na lista aprovada pela Diretoria Colegiada da ANCINE.

Ainda no âmbito de fomento direto, projetos em regime de coprodução cinematográfica internacional podem ainda participar de editais do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)³⁶. O FSA é uma categoria de programação específica do Fundo Nacional da Cultura (FNC), que tem como objetivo principal o incremento da cooperação entre diversos agentes econômicos, visando o crescimento sustentado do setor audiovisual brasileiro, dessa forma, ampliando e diversificando a infraestrutura de serviços e de salas de cinema, ainda fortalecendo o incentivo de pesquisas e de inovação. Esse fundo foi criado pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado sob o Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007. Seus recursos financeiros são oriundos do Orçamento Geral da União e provêm de várias fontes, sobretudo da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e de receitas de concessões e permissões, principalmente o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) (FSA, 2019).

O fomento indireto, descritos nos Quadros 3, 4 e 5 seguir, são investimentos praticados em projetos realizados com base em mecanismo de incentivo fiscal (também conhecido pelo termo mecenato) que autorizam a aplicação de recursos financeiros oriundos do Imposto de Renda (IR). Esses investimentos podem ser aplicados no setor cultural com base na Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei de Incentivo à Cultura (antiga Lei Rouanet) para projetos culturais, incluindo festivais de cinema nacionais (BRASIL, 1991). No âmbito da atividade cinematográfica e audiovisual, é possível investir por meio da Lei nº 8.685/93, denominada por Lei do Audiovisual, e do Art. 39 da MP 2.228-1/01 (BRASIL, 2001; 1993). De acordo com a ANCINE (2021b), esses dispositivos legais autorizam que pessoas físicas e jurídicas tenham abatimento ou isenção de determinados tributos no Imposto de Renda, desde que direcionem os recursos por intermédio de patrocínio, coprodução ou investimento a projetos aprovados na Agência³⁷.

No Quadro 3 está descrita a relação de mecanismos de fomento indireto a partir da Lei nº 8.685/93, conhecida como Lei do Audiovisual. No âmbito dessa lei, as coproduções internacionais podem ser aplicadas em todos seus artigos, todavia, essa lei tem sido mais utilizada por meio dos Arts. 1º-A e 3º-A.

³⁶ Mais detalhes em: <https://fsa.ANCINE.gov.br/>.

³⁷ Mais detalhes em: <https://antigo.ANCINE.gov.br/pt-br/fomento/o-que-e>.

Quadro 3. Relação dos mecanismos de fomento indireto: Lei do Audiovisual³⁸

LEI DO AUDIOVISUAL
<p>Artigo 1º da Lei nº 8.685/93: possibilita o abatimento no Imposto de Renda de 100% em valores utilizados na compra de Certificados de Investimento Audiovisual (CAV), com o limite de 3% do IR correspondente a pessoas jurídicas e 6% do IR correspondente a pessoas físicas. Além desse abatimento, fica permitido ainda que o valor investido seja lançado na contabilidade da empresa como despesa operacional. O limite máximo de aporte financeiro permitido a um projeto por este mecanismo de fomento é de R\$ 4 milhões somados ao valor já captado ao mesmo projeto. A utilização deste mecanismo normalmente é empregada por empresas patrocinadoras não somente pelo benefício fiscal que oferece, mas também porque a imagem institucional da empresa pode ser associada ao produto como contrapartida, além de receberem como retorno parte dos rendimentos obtidos com a comercialização da obra. Como acontece em todos os instrumentos de fomento criados pela Lei do Audiovisual, é exigida contrapartida obrigatória da empresa responsável pelo projeto equivalente a 5% do orçamento total aprovado. Estão aptas para este fomento indireto, obras cinematográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longa-metragem, destinadas ao segmento de TV paga e TV aberta e projetos nas áreas de distribuição, exibição e infraestrutura técnica apresentados por empresas brasileiras.</p>
<p>Artigo 1º A da Lei nº 8.685/93: este mecanismo foi introduzido na Lei nº 8.685/93 através da Lei nº 11.437/06 e permite que contribuintes abatam do IR 100% das quantias investidas no patrocínio a projetos audiovisuais com o limite de 4% do IR devido para pessoa jurídica e a 6% do IR devido para pessoa física. O que diferencia esse mecanismo do Artigo 1º da Lei nº 8.685/93 é que neste caso não é autorizado a compra do certificado de comercialização, ou seja, não é permitido que o valor investido seja lançado na contabilidade da empresa como despesa operacional. O benefício deste mecanismo é que a empresa patrocinadora pode associar sua imagem institucional ao produto. Estão aptos para captação de recursos por meio desta lei, projetos de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longa-metragem e de obras destinadas ao segmento de mercado de TV paga e TV aberta, além de projetos específicos de difusão, preservação, exibição, distribuição e infraestrutura técnica apresentados por empresas brasileiras, bem como em projetos de realização de festivais internacionais. O valor limite de aporte é de R\$ 4 milhões, somando-se aos valores já captados ao mesmo projeto por meio do instrumento de fomento instituído pelo Art. 1º da Lei nº 8.685/93. Como ocorre em todos os instrumentos de fomento criados pela Lei do Audiovisual, a contrapartida obrigatória da empresa responsável pelo projeto é equivalente a 5% do orçamento total aprovado.</p>
<p>Artigo 3º da Lei nº 8.685/93: este dispositivo de fomento autoriza a utilização de até 70% do IR devido em investimentos sobre o crédito ou remessa para o exterior de rendimentos decorrentes da exploração comercial de obras audiovisuais estrangeiras. Podem ser utilizados no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente e na coprodução de telefilmes e minisséries brasileiras de produção independente e de obras cinematográficas</p>

³⁸ Mais detalhes em: <https://antigo.ANCINE.gov.br/pt-br/conteudo/quais-s-o-os-mecanismos-de-fomento-indireto>.

brasileiras de produção independente. Importante salientar que esse mecanismo é bastante utilizado em obras em regime de coprodução internacional.

Artigo 3º A da Lei nº 8.865/93: este dispositivo permite que seja abatido do IR 70% sobre crédito, remessa, emprego, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, mediante de radiodifusão de sons e imagens e serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos (mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira). Estão aptos a captação de recursos financeiros no segmento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileira independente de longa metragem, e na coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, como também de telefilmes e minisséries.

Artigo 39, inciso X, da MP nº 2.228-1/01: este mecanismo autoriza que as empresas programadoras internacionais de televisão por assinatura sejam isentas da CONDECINE cobrada pela remessa ao exterior da remuneração pela exploração de obras audiovisuais estrangeiras no Brasil, desde que invistam 3% do valor dessa remessa na coprodução de projetos cinematográficos independentes e videofonográficos brasileiros, telefilmes, minisséries e programas de televisão de produção independente brasileiros de caráter educativo e cultural, que sejam previamente aprovados pela ANCINE. Esse dispositivo de fomento vem promovendo empresas empreguem o conteúdo audiovisual nacional na sua grade de programação de TV no Brasil e no exterior.

Fonte: elaborado pela própria autora a partir de dados da ANCINE (BRASIL, 2001; 1993)

Os Fundos de Financiamentos da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES)³⁹ foram criados com o objetivo de desenvolver a indústria cinematográfica e audiovisual através de investimentos em fundos de participação exclusivamente destinados para o setor. Os FUNCINES são regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Essa comissão reúne gestores de FUNCINES por meio de chamadas públicas aprovados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que determina o foco de atuação dos fundos (BNDES, 2021). No Quadro 4 a seguir, está descrita a relação de mecanismos de fomento indireto FUNCINES.

Quadro 4. Relação dos mecanismos de fomento indireto: FUNCINES⁴⁰

FUNCINES
Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES), do Capítulo VII da Medida Provisória nº 2.228-1/01: os FUNCINES, como é conhecido, são fundos de investimento criados sob a forma de condomínio fechado, não possuem personalidade jurídica, do qual os recursos precisam ser investidos em projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes desenvolvidas por empresas produtoras brasileiras e por aquisição de ações de empresas brasileiras a fim de produção,

³⁹ Para mais informações: [Fundos de financiamento da indústria cinematográfica nacional - Funcines](#).

⁴⁰ Mais detalhes em: [ANCINE - Quais são os mecanismos de fomento indireto?](#)

comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras independentes, assim como para prestação de serviços de infraestrutura cinematográficos e audiovisuais, e para a construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras. Os FUNCINES têm direito à participação nas receitas utilizadas pelos projetos nos quais aportam recursos por período determinado. pessoas jurídicas e pessoas físicas estão autorizadas em abater 100 % dos valores disponibilizados na aquisição de cotas de FUNCINES, até o limite de 6% para pessoas físicas e 3% para pessoas jurídicas.

Fonte: elaborado pela própria autora a partir de dados da ANCINE.

De acordo com o exposto anteriormente, a Lei de Incentivo à Cultura, apresentada no Quadro 5, é utilizada normalmente em eventos culturais e festivais de cinema no Brasil. Consta ela na pesquisa meramente como informação para conhecimento do leitor, ela não é aplicável em obras cinematográficas e audiovisuais.

Quadro 5. Relação dos mecanismos de fomento indireto: Lei de Incentivo à Cultura⁴¹

LEI DE INCENTIVO À CULTURA (ANTIGA LEI ROUANET)
Artigo 18 da Lei nº 8.313/91: é permitido que sejam abatidos do IR de pessoas físicas e pessoas jurídicas devido 100% dos valores aplicados no patrocínio destinados à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente, podendo abater em até 4% do IR devido por pessoa jurídica e a 6% do IR devido por pessoa física. No caso deste dispositivo, não é permitido que o valor investido seja lançado na contabilidade da empresa produtora proponente como despesa operacional.
Artigos 25 e 26 da Lei nº 8.313/91: estes dois instrumentos permitem que os valores investidos, tanto nos formatos de patrocínio quanto em forma de doação à produção independente de obras cinematográficas brasileiras, também por meio de abatimento no Imposto de Renda de pessoas físicas e de pessoas jurídicas. Aos investimentos em formato de patrocínio, é permitido o desconto de no máximo 80% do valor investido devido a pessoa física e de 40% no caso de pessoa jurídica. Se a opção der no formato de doação, o desconto passa a ser de 60% devido à pessoa física e 30% no caso da pessoa jurídica. Em ambas as situações, o limite máximo de desconto é de 4% do IR para pessoa jurídica e 6% para pessoa física. Os Artigos 25 e 26 da Lei 8.313/91 permitem que o recurso investido seja lançado na contabilidade da empresa proponente como despesa operacional.

Fonte: elaborado pela própria autora a partir de dados da ANCINE.

Esta seção reuniu os mecanismos de fomentos diretos e indiretos brasileiros. Até o decorrer do desenvolvimento desta pesquisa, todas as novas contratações de projetos cinematográficos e audiovisuais encontravam-se paralisadas na ANCINE, em decorrência da

⁴¹ Mais detalhes em: [ANCINE - Quais são os mecanismos de fomento indireto?](#)

diligência que a agência cumpre devido à auditoria realizada por meio do Tribunal de Contas da União em 2019. Esse assunto será aprofundado no diagnóstico (seção 3).

2.2 Metodologia

Os fundamentos teóricos desta pesquisa têm como base a pesquisa exploratória sobre o tema, feita através do estudo de artigos científicos brasileiros e internacionais, dissertações de mestrado e doutorado existentes e publicados em sua maioria na plataforma do Google Acadêmico, bem como em referências bibliográficas e matérias publicadas nos principais veículos de mídia do Brasil e internacional. Utilizou-se também o levantamento de dados do relatório de economia criativa fornecido pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) de 2010 e os relatórios do Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (SICAV) de 2017 e 2018.

Para compreender as atuações de entidades governamentais e sociedade civil brasileiras na internacionalização do cinema brasileiro e no apoio às coproduções internacionais, buscou-se investigar, para além de referências bibliográficas, as informações disponíveis nos sites do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Mercosul, da RECAM, do Fórum de Diálogo IBAS, da ANCINE e das entidades da sociedade civil, tais quais: Cinema do Brasil, BRAVI, *Film Brazil*, *Brazilian Content*, Projeto Paradiso e *Show me the Fund*.

As legislações e normativas relacionadas à política nacional do cinema brasileiro e às coproduções internacionais do Brasil, incluindo toda a documentação e acordos de coprodução internacional e dos mecanismos de fomentos direto e indireto em vigor, foram observadas por meio de pesquisa no Portal de Transparência da ANCINE e do governo federal. Por fim, as informações referentes aos assuntos inseridos na pesquisa foram pesquisadas nos sites da UNESCO e do Observatório Europeu do Audiovisual (OAE).

Conforme exposto no início desta seção, o objetivo da fundamentação teórica da pesquisa é introduzir o tema buscando explicar o entendimento da expressão coprodução cinematográfica internacional. Em seguida, fazer uma abordagem histórica do processo de declínio da Embrafilme até a criação da ANCINE, de forma a trazer uma reflexão comparativa do passado para o presente em relação aos acontecimentos em torno do cinema brasileiro. No entanto, antes de aprofundar-se nas coproduções internacionais do Brasil, foi necessário percorrer as atuações do Estado e da sociedade civil para o apoio às coproduções internacionais, tal qual para a promoção e difusão do cinema brasileiro no mercado internacional, concluindo

com a apresentação dos aspectos legais e jurídicos dessa modalidade de produção, compreendida no âmbito da legislação brasileira.

No decorrer do desenvolvimento da pesquisa, existiram importantes obstáculos decorrentes principalmente da pandemia da Covid-19, conforme já mencionado na introdução e que será aprofundado na próxima seção, tornando inevitável a mudança de recorte da pesquisa. Como forma de solucionar a questão relacionada à mudança, procurou-se desenvolver como produto final um diagnóstico em que se pretende, a partir da observação dos problemas encontrados, refletir sobre a pergunta objeto central da pesquisa. Para isso, foram reunidas duas metodologias de análise diagnóstica para políticas públicas e ferramentas de gestão de projetos e planejamento estratégico, são elas:

- 1) Análise de diagnóstico do problema apresentado no livro *Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Post*, publicado em 2018 pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Esse guia é baseado no modelo lógico, amplamente utilizado nos sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas em vários países (BRASIL, 2018).
- 2) Análise do problema (*problem analysis*), abordagem descrita no livro *Análise de Políticas Públicas – Diagnóstico de Problema, Recomendação de Soluções*, do autor Leonardo Secchi, publicado em 2021 (SECCHI, 2021), juntamente com ferramentas de gestão de projetos e planejamento estratégico, que contam com o quadro de vantagens e desvantagens, abordando os pontos positivos e negativos das coproduções cinematográficas internacionais a partir do ponto de vista de autores e da experiência de gestão da autora da pesquisa e dos 3 entrevistados.⁴² É uma matriz SWOT⁴³/FOFA, ferramenta utilizada em projetos de diversos tipos que visa observar forças, oportunidades, fraquezas e ameaças.

Pretende-se com esta pesquisa apontar caminhos de compreensão do ponto de vista de gestão em relação às políticas de apoio às coproduções internacionais do Brasil. O diagnóstico estimula uma visualização sobre os problemas identificados e sugestões para o aprimoramento

⁴² Que preferiram manter as entrevistas de forma anônimas.

⁴³ A tradução de Matriz SWOT é *strengths, weaknesses, opportunities and treats*, bem como o significado de FOFA é força, oportunidades, fraquezas e ameaças.

dessas políticas públicas. Nesse sentido, apresentam-se reflexões sobre as realidades, apontando tendências possíveis para o futuro, na perspectiva de melhoria dessas políticas nos próximos períodos, sobretudo, no pós-pandemia.

Os resultados desta pesquisa foram analisados, considerando:

- apresentar um diagnóstico para as políticas de apoio às coproduções internacionais do Brasil;
- fornecer aos profissionais do setor e interessados pelo assunto a oportunidade de reflexão e conhecimento sobre o tema, auxiliando em futuras tomadas de novas decisões;
- motivar novas ações conjuntas e apontar tendências para melhorias dessas políticas públicas.

Importante destacar que o diagnóstico apresentado a seguir foi elaborado levando em consideração:

- os dados quantitativos disponibilizados pela ANCINE, majoritariamente datados até o ano de 2019;
- a impossibilidade de realizar o levantamento de informações por meio de entrevistas devido à pandemia da Covid-19;
- a análise com base em informações oriundas de pesquisa exploratória e da experiência de gestão da autora.

3. DISCUSSÃO SOBRE O FORMATO

O maior desafio encarado no processo de elaboração desta pesquisa se deu principalmente em torno da escolha do formato do produto final. Até o ano de 2019, existia somente o cenário de crise política, institucional e econômica predominante no Brasil, algumas incertezas já indicavam que todo o setor cultural enfrentaria tempos de turbulência desde meados do governo Temer (NOGUEIRA, 2016). Todavia, existia uma lógica em se pensar em um livro em formato digital (*e-book*), em que todo o andamento das políticas nacionais em apoio às coproduções internacionais em vigor no Brasil fosse atualizado, sobretudo pelo fato de o mercado ter apresentado naquele momento números otimistas, embora a crise estivesse acontecendo em paralelo.

Contudo, em 2020, o mundo foi surpreendido pela maior crise sanitária do século, conforme mencionada algumas vezes. Acredita-se que já seja um marco nessa e nas futuras gerações. Para além dos desafios de saúde física e mental, houve impactos mensuráveis e ainda imensuráveis. No que tange a esta pesquisa, inevitavelmente uma total mudança de recorte foi necessária. Com a paralisação completa do setor, ocasionada pela pandemia (MUNIZ; VIEIRA, 2020), a situação do setor cultural, em especial a reorganização da ANCINE (devido ao cumprimento do Acordão com TCU⁴⁴) e principalmente somados as negativas de profissionais do setor em participar das entrevistas, que seria uma importante etapa do que se pretendia fazer anteriormente.

Pelos motivos expostos até o momento e com base na importância do desenvolvimento de estudos e da manutenção das políticas nacionais do cinema brasileiro e de toda a política em apoio a essa modalidade de produção que vinha sendo implementada nos últimos 20 anos, apresentando números surpreendentes⁴⁵, torna-se inquestionável a necessidade de um diagnóstico, com objetivo de investigar o tamanho do problema ou dos problemas. Dessa forma, inclusive, com caráter inovador de registrar esse período, ao que tudo indica, bastante significativo e de grandes transformações.

Isso garante que o diagnóstico oferecido como proposta de mudança de recorte desta pesquisa busque investigar claramente o problema atual para que se enseje uma reflexão mais legítima capaz de mostrar caminhos para futuras modificações e/ou melhorias dessas políticas públicas. Não é possível se pensar em novas perspectivas de um projeto cultural, especialmente

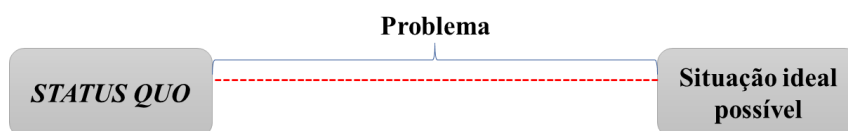
⁴⁴ Mais informações: [TCU detecta irregularidades na prestação de contas de produções patrocinadas pela Ancine | Portal TCU](#)

⁴⁵ Dentro do contexto do mercado de cinema brasileiro.

ao cinema brasileiro e sua internacionalização, sem um diagnóstico aprofundado sobre o cenário atual, em suas limitações e potencialidades. Por esse motivo, este relatório técnico oferece a possibilidade de reflexão e autoanálise dos processos de se fazer cinema, sobretudo, de se pensar em projetos de coprodução internacional. Para Yanow (2000),

Análise de política pública busca informar algum público – tradicionalmente, o tomador de decisão – sobre uma potencial política pública: qual será seu impacto na população alvo, se tem chances de atingir os objetivos desejados, se é a política correta para enfrentar um problema específico. (YANOW, 2000, p. viii)

O papel da análise de política pública serve para separar em partes um fenômeno para conseguir compreender o todo. Um problema público é a distância entre a situação atual (*status quo*) e o que deveria ser a realidade pública (situação ideal possível), ou seja, a situação indesejada a fim de que a coletividade evidencie uma possibilidade de melhoria (SECCHI, 2021).



Fonte: Secchi (2021)

Uma política pública, para ser efetivada, requer a previsão em seu planejamento, além das fontes de mecanismos de financiamentos, estratégias de curto, médio e longo prazos, capazes de oferecer o devido suporte de regulamentação, fiscalização e apoio, possibilitando à sociedade civil desenvolver um mercado de forma crescente e autossustentável (BOTELHO, 2001). Na intenção de buscar respostas, procurou-se fazer levantamento de importantes dados, sobretudo dos últimos 10 anos, possibilitando assim uma reflexão sobre as questões passadas no intuito de mostrar perspectivas de caminhos futuros.

O público-alvo desta pesquisa é a comunidade cinematográfica brasileira, englobando responsáveis pela elaboração de projetos de cinema que buscam desenvolver projetos em regime de coprodução internacional; gestores públicos que atuam na regulamentação, fiscalização e na implementação dessas políticas públicas; e estudantes de cinema e pesquisadores que tenham interesse pelo tema.

Da mesma maneira, o produto adquire um caráter multiplicador e intangível, visando exemplificar como a metodologia aplicada na pesquisa pode ser utilizada por outras pessoas, sobretudo, produtores e diretores de cinema. Procurando apresentar um diagnóstico não somente com dados quantitativos, qualitativos e valores mensuráveis, mas principalmente

através da compilação de informações, relatos de experiências, para além das instruções de caráter elucidativos e educativos.

No que diz respeito ao potencial de circulação do produto, a análise diagnóstica prescritiva apresenta um desfecho prático e utilitário. Desse modo, a estrutura para o diagnóstico desta pesquisa tem como resultado o produto final apresentado em formato de relatório técnico, ou seja, um documento conclusivo com gráficos, quadros, assim como embasamento prático e teórico, em virtude da experiência de gestão da pesquisadora. Conforme citado anteriormente, pretende-se, com esta pesquisa, responder se de fato existe uma política de apoio às coproduções cinematográficas internacionais no Brasil.

Foram feitas algumas adaptações com sugestões de ferramentas utilizadas em gestão de projetos e de planejamento estratégico, com intuito de ampliar visualizações e, consequentemente, reflexões. Sobressai dizer que, embora os estudos sobre a temática coprodução internacional ocorram há algum tempo, principalmente a partir da criação da ANCINE e dos anos subsequentes em que houve ascensão do cinema brasileiro, o diagnóstico para políticas públicas presente nesta pesquisa possui um caráter inovador.

4. APRESENTAÇÃO DO PRODUTO – DIAGNÓSTICO

É raro que qualquer debate sobre cultura, hoje, em países desenvolvidos, não vá desde logo explicitando duas circunstâncias fundamentais: o que é afinal relevante discutir; e quais são as qualificações necessárias – ou, ao menos, desejáveis – de quem esperar envolver discussões. (DURAND, 2001, p. 66)

O diagnóstico a seguir investiga as principais questões enfrentadas pelo setor cinematográfico, especialmente relacionadas às coproduções internacionais do Brasil na atualidade. Quando se pensa tanto na formulação de uma nova política quanto no aperfeiçoamento de uma política já existente, uma etapa importante é o diagnóstico do problema que se pretende resolver. Com base nessa premissa, deve-se identificar claramente o problema ou os problemas, de forma que justifique uma proposta de melhoria. Isso garante que a política pública em questão tenha uma elaboração mais sólida e que a análise do problema, as ações e os resultados apresentados possam ser elaborados de forma mais consistente (BRASIL, 2018).

Fundamentado nisso e para uma melhor compreensão do diagnóstico, foram estabelecidas algumas frentes de trabalho, divididas em quatro passos:



- 1) **Diagnóstico do contexto:** buscou-se conhecer a realidade, isto é, coletar o máximo de informações possíveis sobre o objeto. Nesta fase, foram reunidos dados qualitativos e quantitativos, provenientes dos anuários estatísticos do cinema brasileiro dos anos 2018 e 2019, disponibilizados pela ANCINE na plataforma do Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA), anuário estatísticos dos cinemas argentino, mexicano e português, disponibilizados pelas agências reguladoras dos respectivos países, dos relatórios do Sindicato Interestadual da Indústria do Audiovisual (SICAV) de 2017 e 2018, e do Tribunal de Contas da União (TCU). O objetivo desse passo é traçar o perfil do mercado cinematográfico brasileiro e de suas coproduções internacionais, de forma a evidenciar a origem e o histórico do problema, análise política, econômica e sociocultural. Vale ressaltar que a ANCINE

considera coproduções internacionais somente obras cinematográficas que atenderam aos subsequentes critérios: 1) filmes de longa-metragem brasileiros lançados comercialmente em salas de cinema no Brasil; 2) registros de Certificado de Produto Brasileiro (CPB) emitidos pela ANCINE; 3) informação de coprodutor constante no CPB⁴⁶.

- 2) **Diagnóstico de tendência:** com base na observação de projetos em regime de coprodução cinematográfica internacional a partir de autores, da experiência de gestão da autora da pesquisa e de conversas informais com profissionais do setor, procurou-se desenvolver um quadro de vantagens e desvantagens com objetivo de ampliar reflexões sobre essa modalidade de produção e sugerir a utilização de ferramenta de gestão de projetos e planejamento estratégico, conforme mencionado na metodologia (seção 2).
- 3) **Diagnóstico de amplitude:** esse passo aponta a análise quantitativa de quantas empresas produtoras são atingidas direta e indiretamente pelo problema evidenciado no diagnóstico de contexto; busca também mapear como funciona os mecanismos de fomento no Brasil; e revela atual situação da ANCINE.
- 4) **Diagnóstico de intensidade:** a partir da mensuração dos passos 1 (diagnóstico do contexto) e 3 (diagnóstico de amplitude), buscou-se refletir se a intensidade do problema é absoluta ou relativa. Intensidade absoluta diz respeito ao quanto o problema em si é grave, e intensidade relativa busca analisar o quanto o problema é grave se comparado a outros (SECCHI, 2021). Por fim, há uma breve análise dos impactos da pandemia da Covid-19 sofridos pelo setor.

4.1. Diagnóstico do contexto: perfil do mercado cinematográfico e das coproduções internacionais do Brasil

O diagnóstico do contexto está separado em dois perfis. O perfil do mercado cinematográfico e audiovisual, com o objetivo de evidenciar os resultados das políticas implementadas por meio da MP nº 2.228-1/01 e da atuação da ANCINE nos últimos 10 anos; e o perfil das coproduções internacionais do Brasil, em que são levantados os dados dos

⁴⁶ A agência não leva em conta coproduções internacionais de obras cujo coprodutor estrangeiro tenha apontado como empresa de origem a empresa produtora estrangeira.

quantitativos dos títulos lançados em sala de cinema, nos últimos 10 anos, tal qual um comparativo com os países de origem latina, como Argentina, México e Portugal.

Em virtude de as coproduções internacionais do Brasil se tornarem uma obra nacional, entende-se que, a partir do momento em que ela esteja cumprindo as exigências da MP nº 2.228-1/01 e da ANCINE, passe a estar apta a qualquer mecanismo de fomento disponível na legislação brasileira. Portanto, é fundamental olhar os números de todo o mercado para compreender melhor o perfil das coproduções cinematográficas internacionais brasileiras.

4.1.1. Perfil do mercado cinematográfico e audiovisual brasileiro

Desde 2019, com a mudança de governo, foram observadas movimentações do Estado na execução das políticas públicas voltadas ao cinema brasileiro. Todo o setor cultural sentiu grande abalo em suas estruturas, começando pelo Ministério da Cultura, reduzido a uma Secretaria Especial da Cultura, primeiramente vinculada ao novo Ministério da Cidadania, em seguida, permanecendo no Ministério do Turismo. Houve ameaças de transferência da ANCINE para Brasília, ou até de acabar com a agência; atraso na reunião do Conselho Nacional do Cinema, que só aconteceu em outubro de 2020, resultando em uma alteração de sua estrutura, retirando a ANCINE e a área econômica do governo, reduzindo em 1/3 (um terço) o número de representantes da sociedade civil e aumentando de sete para oito o número de representantes do governo. O Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA), que hoje é uma das principais fontes de fomento, também em reunião nesse mesmo ano, alterou significativamente seu plano de investimento, reduzindo consideravelmente com um corte de 43% no seu valor, sem contar que não houve nenhum edital lançado no decorrer do ano de 2020 (MUNIZ; VIEIRA, 2020).

Constam ainda nas lista de mudanças alterações nas leis de incentivos⁴⁷, congelamento de diversos outros editais de fomento, incluindo, editais já contemplados, diligências da ANCINE com o Tribunal de Contas da União (TCU)⁴⁸, referentes ao acúmulo de passivos, considerando o relativo pequeno quadro de funcionários da agência e, posteriormente, a metodologia dominada ANCINE + Simples⁴⁹ para análise de prestação de contas de projetos

⁴⁷ Estadão Conteúdo. “Governo publica decreto que altera Lei Rouanet.” Publicado em 27/07/2021. Disponível em: [Governo Federal publica decreto que altera a Lei Rouanet | Exame](#). Acesso em: 7 set. 2021.

⁴⁸ Mais informações em: [Auditoria aponta 20 riscos na Ancine | Portal TCU](#).

⁴⁹ Para mais informações, acesse: [TCU detecta irregularidades na prestação de contas de produções patrocinadas pela Ancine | Portal TCU](#).

audiovisuais, obrigando a agência ao cumprimento desses passivos, consequentemente, proibindo-a de fazer o prosseguimento de novas contratações de projetos audiovisuais.

Em paralelo a tudo isso, ressalta-se, o setor audiovisual brasileiro em 2019 apresentava um cenário de crescimento, sendo responsável por injetar R\$ 26,8 bilhões na economia, representando 0,46% do PIB brasileiro desse ano⁵⁰. Conforme pode ser observado no Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro de 2019, o Brasil está na 9ª posição mundial⁵¹, e é possível observar que sua indústria audiovisual até o momento encontra-se abaixo dos padrões de mercados mais maduros, como países europeus, Índia, Coreia do Sul e mesmo países economicamente menos desenvolvidos, mas com uma forte indústria cinematográfica, como Argentina e Turquia. Consta ainda no Anuário que foram lançados 181 filmes em regime de coprodução cinematográfica internacional entre os anos de 2005 e 2019 (ANCINE, 2019). Um número otimista, levando em consideração que a média de lançamentos de filmes nesse regime de produção praticamente triplicou no decorrer desses anos.

Até o início do ano 2020, o mercado cinematográfico e audiovisual brasileiro apresentou números promissores, batendo recordes de arrecadação de obras lançadas em salas de cinema, recordes de público com números estimados em 39 milhões de espectadores e receita de bilheteria aproximadamente de R\$ 630 milhões. Somente o filme *Minha Mãe é uma Peça 3*, de Susana Garcia (Brasil, 2019), exibiu um público de quase 9 milhões, superando filmes estrangeiros, como *Frozen 2*, de Chris Buck e Jennifer Lee (Estados Unidos, 2019), com público em torno de 7,8 milhões de espectadores e *Jumanji: Próxima Fase*, de Jake Kasdan (Estados Unidos, 2019), com cerca de 3,3 milhões (ANCINE, 2020b).

⁵⁰ O PIB global de 2019 foi de R\$ 7,3 trilhões de reais, segundo dados extraídos do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual. Para mais informações, acesse: [Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual | ANCINE](#).

⁵¹ Refere-se a 9ª posição mundial em potencial econômica mundial. Para mais informações, acesse: [International Monetary Fund](#).

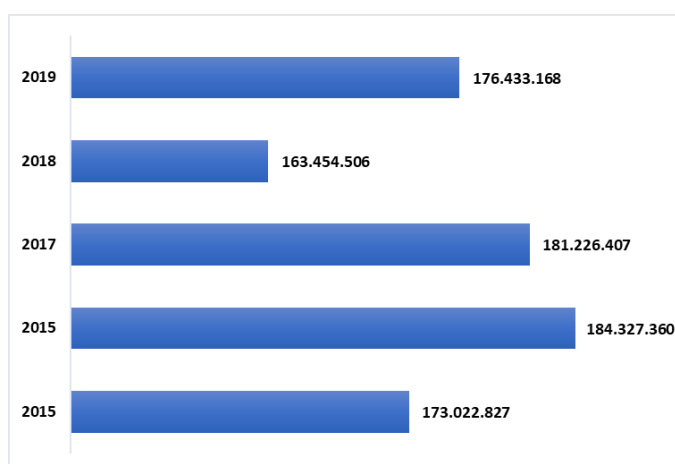
Figura 2. Cartazes dos filmes *Minha Mãe é uma Peça 3*, *Frozen 2*, *Jumanji: Próxima Fase* e seus respectivos públicos em salas de cinemas do Brasil (2020)



Ilustração: elaboração própria

Segundo consta no Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro de 2019, houve um aumento de 7,9% do público total, revertendo a queda ocorrida nos anos de 2017 e 2018, conforme o Gráfico 1 a seguir demonstra. No entanto, esse aumento não significa que seja ocasionado pelos filmes brasileiros, pelo contrário, talvez o maior desafio ainda seja combater a hegemonia do cinema norte-americano. Com exceção do filme *Minha Mãe é uma Peça 3*, que foi um acontecimento, os recordes de públicos no Brasil ainda são de filmes estrangeiros (ANCINE, 2019).

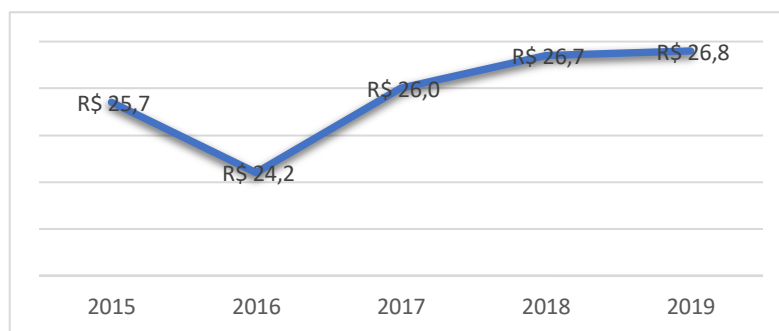
Gráfico 1. Média de público brasileiro em sala de cinema (2015-2019)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da ANCINE (2019)

Conforme mencionado anteriormente, o cinema brasileiro injetou em 2019 aproximadamente 26,8 bilhões⁵² de reais na economia. No Gráfico 2, nota-se que o setor apresentou um crescimento bastante otimista entre 2015 e 2019, demonstrando ser uma das atividades com maiores valores adicionados ao PIB nacional. Em concordância, o Sindicato Interestadual da Indústria do Audiovisual (SICAV) enfatiza que “o setor audiovisual brasileiro é responsável por gerar em torno de 95 mil empregos diretos e quase 250 mil empregos indiretos. Esses dados indicam que o setor tenha superado o valor adicionado pelo segmento de veículos automotivos, por exemplo” (SICAV, 2017, p. 6).

Gráfico 2. Valor adicionado pelo audiovisual – PIB do Audiovisual (2015-2019)

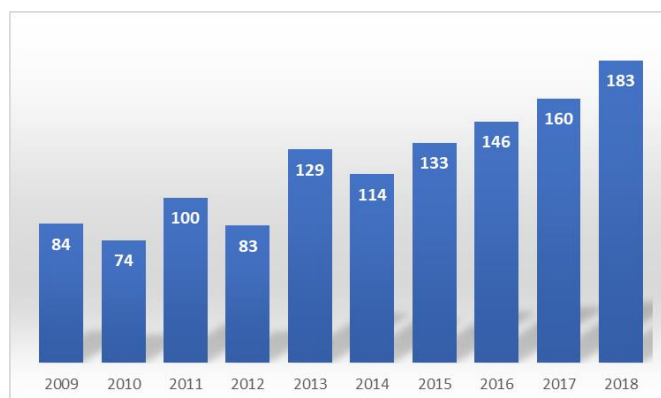


Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da ANCINE (2019)

Entre 2009 e 2018, foram lançados em sala de cinema um total de 1.115 filmes nacionais, como pode ser observado no Gráfico 3, em comparação com a Argentina, que lançou 1.467 (Gráfico 4). Assim, evidencia-se uma diferença de 16% em lançamentos de filmes, conforme Gráfico 5.

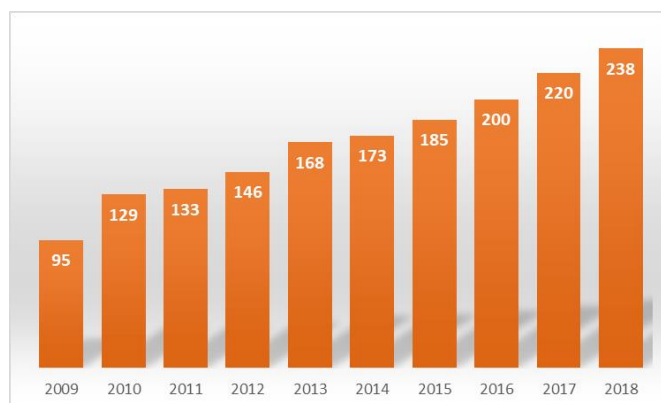
⁵² ANCINE divulga números da exibição em 2020 e 2021. Publicado em 29/01/2021. Disponível em: [ANCINE divulga números da exibição em 2020 e 2021](#). Acesso em: 10 ago. 2021.

Gráfico 3. Filmes brasileiros lançados por ano de lançamento (2009-2018)



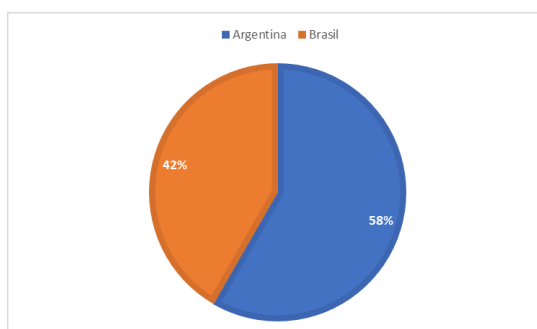
Fonte: Elaborado pela própria a partir de dados da ANCINE (2019; 2020d)

Gráfico 4. Filmes argentinos lançados por ano de lançamento (2009-2018)



Fonte: Elaborado pela própria a partir de dados da INCAA (2018)

Gráfico 5. Comparação entre Brasil e Argentina em lançamentos de filmes nacionais em sala de cinema (2009-2018)

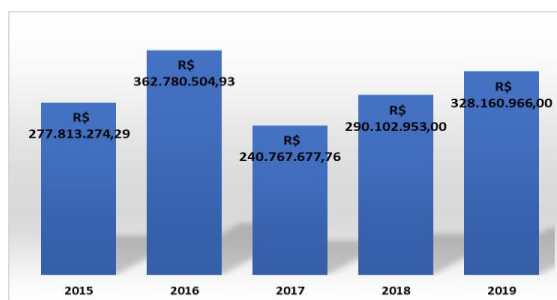


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da ANCINE (2019) e INCAA (2018)

A renda acumulada em filmes brasileiros foi de cerca de R\$ 1,5 bilhões, entre os anos de 2015 e 2019, conforme o Gráfico 6. Nota-se que, em 2016, quando o Brasil enfrentava uma

crise política e econômica agravada pelo processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff⁵³, o cinema brasileiro movimentava cerca de R\$ 363 milhões. Isso reforça que, graças às políticas elaboradas com criação da ANCINE, mesmo com o país em crise, a indústria demonstrava-se em expansão.

Gráfico 6. Renda de filmes brasileiros (2015-2019)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da ANCINE (2019)

O levantamento dos principais dados do mercado cinematográfico e audiovisual brasileiro comprova que o setor é de grande relevância para a economia brasileira. Ainda que no Anuário Estatístico do Cinema de 2019 conste que a indústria cinematográfica brasileira ainda não seja considerada madura, o *market share* apresentado pode ser compatível com outros países de economia similar à brasileira (ANCINE, 2019).

4.1.2. Perfil das coproduções cinematográficas internacionais do Brasil (2009-2019)

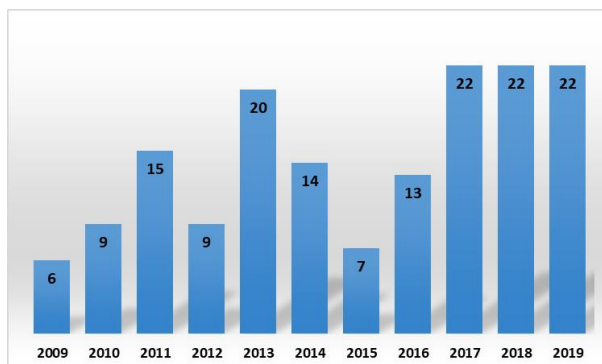
Conforme descrito na fundamentação teórica, os projetos de cinema em regime de coprodução internacional são uma tendência mundial que acompanha os efeitos da globalização, somadas à união de países periféricos que buscam lutar contra a hegemonia do cinema estadunidense e os prejuízos que este causa nas indústrias cinematográficas do mundo inteiro (TAYLOR, 1995).

Importante ressaltar que a característica principal de projetos em regime de coprodução internacional é o caráter independente dos filmes, que visam, além de uma distribuição internacional, o acesso aos mais importantes festivais de cinema do mundo (IBIAPINA; ROCHA, 2016). Entre 2009 e 2019, dos 1.369 filmes nacionais lançados em sala de cinema,

⁵³ Para mais informações: [O processo de Impeachment no Senado Federal — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br) e [Início de processo de impeachment agrava crise no Brasil | Exame.](#)

159 foram obras em regime de coprodução internacional, conforme pode ser visto no Gráfico 7.

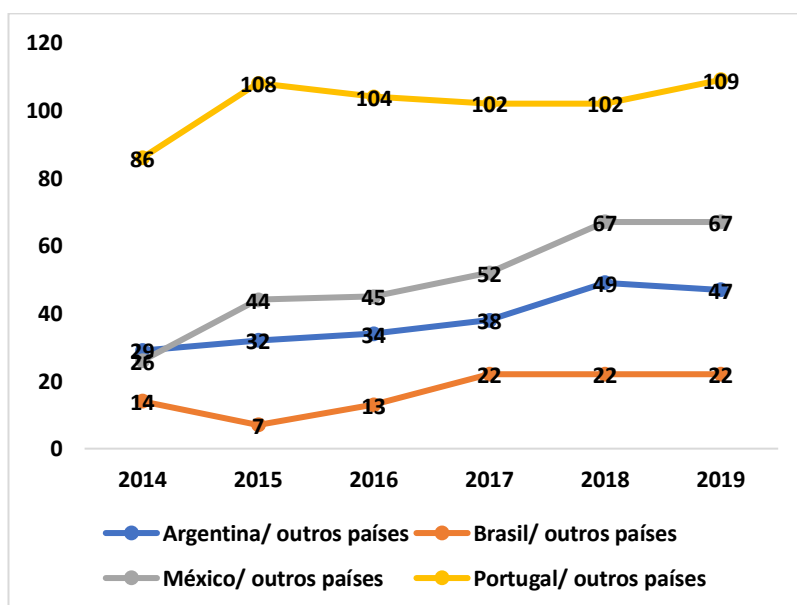
Gráfico 7. Filmes em regime de coprodução internacional lançados em sala de cinema (2009-2019)



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados ANCINE (2019)

Fazendo uma comparação com outros países de origem latina, como Argentina, México e Portugal, verifica-se que o Brasil ainda está abaixo da média na quantidade de lançamento de filmes nessa modalidade de produção. Observa-se no Gráfico 8 que, entre 2014 e 2019, o Brasil apresentou um tímido crescimento linear, o país produziu somente 100 filmes em coprodução internacional; enquanto Portugal, que se manteve na liderança com 611 filmes; Argentina, 290; e México, 287, caminharam relativamente próximos.

Gráfico 8. Relação de número de projetos em coprodução internacional por países de origem latina em comparação com o Brasil



Elaborado pela própria a partir de dados emitidos por IMCINE (2014-2019); ICA (2020), INCAA (2017, 2018), ANCINE (2019)

No Gráfico 9, fica ainda mais evidente a diferença entre esses países, olhando em porcentagem, Portugal ocupa 42%, Argentina 25%, México 24% e o Brasil somente 9% dos projetos em coprodução internacional. Uma explicação plausível é que esses países investem há mais tempo no desenvolvimento de políticas públicas e na diplomacia cultural com intuito do fortalecimento do setor em seus respectivos países (MELEIRO, 2009). Uma outra hipótese que justifica essa diferença diz respeito ao tempo que as empresas produtoras brasileiras necessitam para a captação de recursos financeiros, somado às questões cambiais, levando em conta que normalmente o orçamento desses projetos são feitos em dólar. A estimativa é de que a parte brasileira leve em média 3 anos para completar sua parte no orçamento de uma obra tanto nacional quanto internacional (STEIN, 2015).

Gráfico 9. Relação de porcentagem totais de projetos em coprodução internacional por países de origem latina em comparação com o Brasil



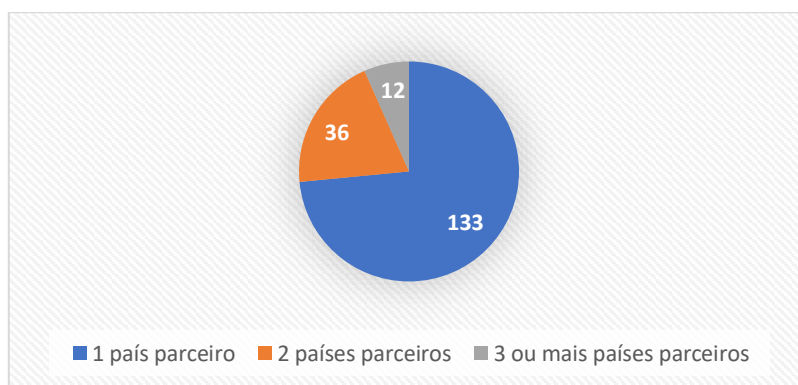
Elaborado pela própria a partir de dados emitidos por IMCINE (2014-2019); ICA (2020), INCAA (2017, 2018), ANCINE (2019)

Produtores e diretores brasileiros relatam que essa demora, inclusive, é um obstáculo na negociação de coproduções com outros países, fazendo com que o Brasil não participe de mais projetos, ou até precise reincidir contratos pela mesma razão. Isso acontece tanto pela falta de cultura da iniciativa privada brasileira em investir em um produto cultural quanto pelo excesso de burocracia no acesso ao fomento público (STEIN, 2015).

Outro ponto relevante diz respeito à ANCINE, que possuía uma Assessoria Internacional⁵⁴ bastante atuante na promoção e no fomento para levar empresas produtoras brasileiras para encontros internacionais, viabilizando o acesso a feiras e mercados de negócios audiovisuais em outros países e oferecendo programas de capacitação de produtores brasileiros, visando ampliar as coproduções internacionais. No entanto, essa assessoria foi extinta em 2019, e essas políticas foram descontinuadas.

O Gráfico 10 a seguir demonstra como se organiza a formação de parceria nas coproduções internacionais com o Brasil e outros países. Entre 2005 e 2019, a maioria das obras coproduzidas do Brasil, 133 obras, foram com apenas um país parceiro, 36 obras com dois países parceiros e 12 coproduzidas com três ou mais países parceiros. Com isso, percebe-se que o Brasil tem mais costume de coproduzir filmes com um único país coprodutor. Corroborando com o mencionado acima, acredita-se que a razão⁵⁵ seja a demora na captação de recursos ou a própria característica que esse tipo de negociação/parceria abarca, muitas vezes, por exemplo, sendo comparada a um casamento, que requer um contrato com cumprimento de compromissos e divisões patrimoniais por um longo período de tempo.

Gráfico 10. Coproduções internacionais do Brasil lançadas em salas de cinema e quantidade de países parceiros (2005-2019)



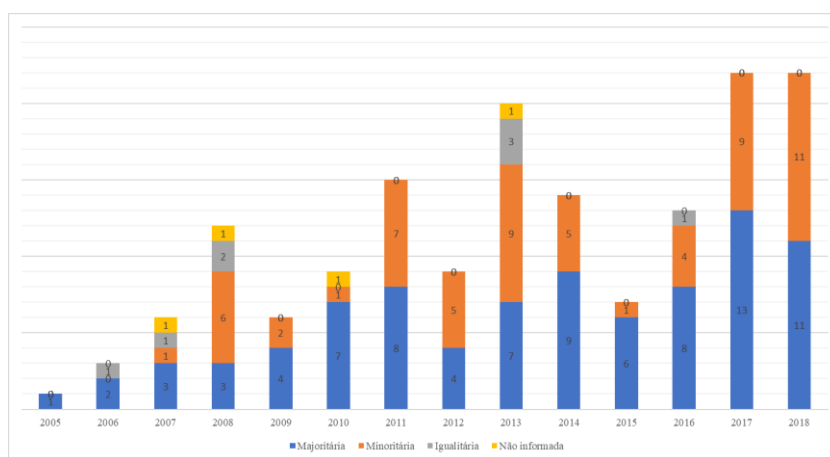
Fonte: Elaborado pela própria a partir de dados da ANCINE (2019; 2020c)

⁵⁴ Informação obtida a partir de conversa informal.

⁵⁵ As políticas nacionais do cinema dos outros países mencionados, como México, Argentina e Portugal, são historicamente conhecidos por sua estabilidade. Isso pode ser observado em diversas bibliografias, tal qual no livro organizado por Alexandra Meleiro, *Cinema e Economia Política – Vol. II* (MELEIRO, 2009). Esse fato é reconhecido pela ANCINE em seu Anuário Estatístico de 2019, no qual cita a maturidade do mercado cinematográfico desses países.

O Gráfico 11, abaixo, apresenta as coproduções internacionais do Brasil e sua divisão patrimonial. É possível observar que o Brasil, entre 2005 e 2018, contou com 86 obras com a participação majoritária. Acredita-se que, além dos motivos observados no Gráfico 10, exista a partir do Brasil uma maior busca de parceiros internacionais para os seus projetos⁵⁶, cumprindo a exigência da MP nº 2.228-1/01 de 40% da divisão patrimonial (conforme exposto na seção 2.1.4). A partir disso, 61 obras com participação minoritária, que provavelmente se deu pela busca de parceiros estrangeiros por parceiros brasileiros, e somente oito obras com participação igualitária.

Gráfico 11. Coproduções internacionais do Brasil e a divisão patrimonial



Fonte: Elaborado pela própria a partir de dados da ANCINE (2019)

Com o diagnóstico do contexto realizado, evidenciou-se o cenário tanto do mercado audiovisual quanto das coproduções internacionais do Brasil. Procurou-se desenvolver um levantamento e mapeamento dos dados quantitativos que facilitasse a visualização de como está a situação de ambos os casos nos 10 últimos anos. Normalmente, os problemas públicos estão inseridos em contextos mais amplos. Identificar a origem, o seu histórico e o seu quadro atual é analisar o contexto de um problema (SECCHI, 2021).

Na maioria das vezes, um problema público que se torna evidente na atualidade é ocasionado devido a reflexos do passado (CHRISPINO, 2016). Entende-se que o problema das políticas em apoio às coproduções cinematográficas internacionais do Brasil apresentarem números inferiores em comparação a países como Argentina, México e Portugal, seja reflexo

⁵⁶ Informação e observação obtidas através das duas entrevistas em que os participantes optaram por se manterem em anonimato.

do passado, consequência de uma indústria que luta desde sempre pela sua sobrevivência, e reflexo da atualidade, de um governo federal que descredibiliza sua indústria cinematográfica através de descontinuidades de políticas que internamente apresentavam números otimistas.

4.2. Diagnóstico de tendência: reflexões sobre coproduções cinematográficas internacionais

O diagnóstico de tendência tem como objetivo apresentar reflexões sobre as coproduções cinematográficas internacionais, apresentando vantagens e desvantagens de se produzir projetos nessa modalidade de produção, primeiramente, sob o ponto de vista dos autores canadenses Macfadyen, Hoskins e Finn (1998) e, em seguida, a partir da experiência de gestão da autora da pesquisa e de conversas informais com profissionais do setor. Por fim, sugerindo uma ferramenta bastante utilizada em gerenciamento de projetos e planejamento estratégico – a Matriz SWOT (que significa *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* e *treats*) – em português é conhecida por Matriz FOFA (força, oportunidades, fraquezas e ameaças), um olhar mais estratégico para possíveis tomadas de decisões.

4.2.1. Vantagens e desvantagens das coproduções internacionais

Os canadenses Macfadyen, Hoskins e Finn (1998), em artigo chamado “*The Effect of Cultural Differences on the International Co-production of Television Programs and Feature Films*”, publicado no Canadian Journal of Communication, observaram algumas vantagens e desvantagens em relação às coproduções cinematográficas internacionais, que podem ser vistas no Quadro 6 a seguir.

Quadro 6. Coproduções cinematográficas internacionais: vantagens e desvantagens

VANTAGENS	DESVANTAGENS
Acesso a incentivos e subsídios de governos estrangeiros.	Aumento de custos da filmagem.
Acesso a insumos mais baratos.	
Acesso ao mercado parceiro.	Perda de controle e diferenças culturais.
Acesso ao mercado de países terceiros.	Comportamento oportunista por parceiros.
Aprender com o parceiro.	
Benefícios culturais.	Aumento de custos de lidar com a burocracia de cada país envolvido.
Fusão de recursos financeiros.	Aumento de custos relacionados aos encargos administrativos.

Redução de riscos.	Criar um concorrente formidável. O parceiro aprende e pode aplicar o aprendizado em outras produções.
--------------------	---

Fonte: Elaboração própria com base em Macfadyen, Hoskins e Finn (1998, p. 1)

Alguns exemplos explicitados por Macfadyen, Hoskins e Finn (1998), no quadro acima, ainda são levados em consideração em várias etapas de um projeto de coprodução internacional na atualidade. No Quadro 7, são apresentadas as vantagens e, no Quadro 8, as desvantagens, indicadas pelos mesmos autores mencionados no quadro anterior, a partir da ótica de experiência de gestão da autora da pesquisa e de conversas informais com profissionais do setor.

Quadro 7. Vantagens da coprodução internacional sob a ótica de produção brasileira

VANTAGENS
Acesso a incentivos e subsídios de governos estrangeiros: quando o projeto é contemplado em um acordo de coprodução internacional, seja bilateral ou multilateral, ele passa a ter acesso a incentivos e subsídios de países parceiros. É preciso atentar-se à questão da divisão patrimonial, pois ela definirá quando cada parte deverá captar em termos de recursos financeiros e a escolha da moeda que o orçamento será dado. Normalmente, nesse formato de produção, a moeda escolhida é o dólar ⁵⁷ . O Brasil costuma buscar parceiros internacionais para obras em que normalmente são majoritários. O entendimento dos acordos internacionais ainda é complexo. Há relatos de produtores que, no decorrer da produção, precisaram alterar o acordo de bilateral para multilateral para acessar algum fundo de financiamento internacional.
Acesso a insumos mais baratos: alguns países oferecem incentivos atrativos para que as filmagens ocorram em seus países, como, por exemplo, incentivos tributários, isenção de impostos etc. Entretanto, essa questão é relativa, levando em consideração que os orçamentos são em dólar e as produções acabam ficando à mercê das taxas cambiais. Aqui no Brasil essa questão é negociável com os bancos, ainda assim costuma encarecer as produções.
Acesso ao mercado parceiro e ao mercado de países terceiros: está relacionado ao intercâmbio cultural, ao acesso à legislação e aos benefícios de outros países e à possibilidade de a obra ter maior poder de distribuição. O cinema brasileiro nos últimos anos conquistou um espaço surpreendente, sobretudo, no acesso a festivais internacionais, tendo ganhado o Prêmio do Júri do Festival de Cannes, em 2019, com o filme franco-brasileiro <i>Bacurau</i> , de Kléber Mendonça.
Aprender com o parceiro: a oportunidade de troca de experiências diz respeito ao intercâmbio cultural. Em toda produção, nacional ou internacional, existe essa troca. Uma obra cinematográfica de médio orçamento emprega em torno de 250 pessoas direta ou indiretamente. Uma coprodução internacional no Brasil exige que seja cumprida uma cota de profissionais de, no mínimo, 40% de brasileiros e 40% de estrangeiros (determinação da MP nº 2.228-1/01).

⁵⁷ Por ser considerada o câmbio mais estável.

Benefícios culturais: um projeto em coprodução internacional tem por si só uma característica multicultural. Dessa forma, existe maior possibilidade de ampliar não somente as relações internacionais, mas também o debate de importantes temas de uma sociedade contemporânea.

Fusão de recursos financeiros: acesso a mais possibilidades de captação de recursos financeiros, seja por meio de subsídios governamentais ou privados. Ainda que no Brasil a realidade seja de uma modalidade restrita e instável, produzir uma obra em coprodução internacional ainda é uma possibilidade de expansão de negócios.

Fonte: Elaboração própria da autora

Quadro 8. Desvantagens da coprodução internacional sob a ótica de produção brasileira

DESVANTAGENS
Aumento de custos da filmagem: essa é uma realidade inerente a todo projeto, nacional ou internacional, de qualquer segmento. Talvez a questão mais importante esteja relacionada às taxas cambiais, que criam uma disparidade tanto na captação de recursos, sobretudo em razão da moeda de costume ser o dólar, quanto nas despesas de produção, isso fica a depender da negociação e da conversão de moeda. No Brasil, é possível negociar com o banco uma taxa cambial única, inclusive, o preço varia de acordo com a escolha da locação. Se as filmagens ocorrerem no Brasil, possivelmente os custos podem diminuir. É relativo.
Perda de controle e diferenças culturais: a perda de controle é algo factível a qualquer projeto em qualquer área. Quanto às diferenças culturais, são bastante comuns ocorrer, da mesma maneira que a perda de controle também seja algo que está sujeito acontecer, não é uma regra.
Comportamento oportunista por parceiros: essa desvantagem existe não somente na relação com o parceiro estrangeiro, mas também com o parceiro brasileiro. Em todo projeto, seja no formato de coprodução internacional ou nacional, é de extrema importância que se tenha a prática do <i>compliance</i> nos contratos, de forma a reduzir os riscos de um comportamento oportunista que cause consequências jurídicas. É importante levar em consideração que uma parceria internacional acontece como um “casamento de longo prazo”, ou seja, aquilo que foi acordado na pré-produção é o que provavelmente vai reger por um longo e inestimável tempo. O tempo de vida de uma obra cinematográfica é imensurável, principalmente, na era digital.
Aumento de custos ao lidar com a burocracia de cada país envolvido: quando se pensa em um projeto internacional, o correto é que parte do orçamento seja destinado a essas questões. Burocracia é uma realidade em muitos países.
Aumento de custos relacionados aos encargos administrativos: essa desvantagem também é algo que deve ser prevista em orçamento. Embora seja uma desvantagem, existe a possibilidade de negociação e redução de custos. É uma realidade em todos os projetos e deve ser prevista em orçamento.
Criar um concorrente formidável – o parceiro aprende e pode aplicar o aprendizado em outras produções: essa desvantagem é controversa porque, na indústria cinematográfica, todos os atores envolvidos de alguma maneira aplicam o que aprendem em outras produções. Isso não é visto como um risco que possa

gerar prejuízos diretos. Isso é visto como *know-how e expertise*, essenciais no desenvolvimento de qualquer projeto.

Fonte: Elaboração própria da autora da pesquisa

Importante destacar que a lista de vantagens e desvantagens é uma prática que deve ser aplicada em projetos e também em análises para políticas públicas, em virtude de elas evidenciam os pontos positivos e negativos que colaboram para uma tomada de decisão e dão uma visão macro, nesse caso, das coproduções cinematográficas internacionais, mas são facilmente aplicáveis em qualquer situação. Colabora inclusive com o planejamento estratégico de empresas produtoras no ato de desenvolver seus projetos.

4.2.2. Análise SWOT/FOFA⁵⁸

A análise *SWOT* ou matriz FOFA é a sigla utilizada para analisar forças, fraquezas, oportunidades e ameaças em projetos. É uma importante ferramenta de gerenciamento de projetos e planejamento estratégico que auxilia na análise macro de projetos de qualquer área que desejar desenvolver (PMI, 2013). Nessa situação específica, a ideia é mostrar como essa ferramenta pode auxiliar a olhar as coproduções internacionais como parte estratégica de uma empresa produtora e evidenciar até que ponto a política em apoio a esse regime de produções pode afetar em uma tomada de decisão.

Quadro 9. Análise SWOT/FOFA para projetos em regime de coprodução internacional

	FATORES INTERNOS	FATORES EXTERNOS
PONTOS FORTES	FORÇAS <ul style="list-style-type: none"> - Acesso a mercados internacionais; - Acesso a festivais internacionais; - Intercâmbio cultural; - Acesso a recursos financeiros de fundos internacionais; - Acesso a benefícios de outros países; - Parceiros estrangeiros para projetos de cinema. 	OPORTUNIDADES <ul style="list-style-type: none"> - Negócios/parceiros internacionais; - Ampliação de mercado; - Obra com binacionalidade e/ou multinacionalidade; - Ampliação de possibilidades de licenciamento e distribuição de obra cinematográfica; - Ganho de <i>expertise e know-how</i> em negócios internacionais para produtores e suas respectivas empresas.
PONTOS FRACOS	FRAQUEZAS <ul style="list-style-type: none"> - Alto custo para a ida a mercados internacionais; - Alto custo no envio de filmes e na participação em festivais internacionais; - Falta de comprometimento de parceiro internacional; 	AMEAÇAS <ul style="list-style-type: none"> - Taxas cambiais; - Excesso de burocracia para acesso ao fomento brasileiro; - Desistência de parceiros estrangeiros ocasionados por demora na captação de recursos por parte do Brasil; - Falta de <i>compliance</i> nos contratos;

⁵⁸ Ou Matriz FOFA, como é definido no Brasil.

	<ul style="list-style-type: none"> - Custos relacionados à tradução de documentos e roteiro; - Burocracia brasileira e estrangeira; - Demora na captação de recurso financeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descontinuidade de políticas de apoio às coproduções internacionais; - Extinção da Assessoria Internacional da ANCINE.
--	---	---

Fonte: Elaborado pela autora

Os pontos levantados na análise *SWOT/FOFA* são meramente ilustrativos e servem para mostrar como a aplicação dessa ferramenta pode trazer reflexões, fazendo com que tanto a empresa produtora quanto os gestores públicos visualizem estrategicamente a viabilidade de projetos de cinema em formato de coprodução internacional e, inclusive, quais possíveis melhorias na elaboração de políticas públicas podem ser pensadas e, conseqüentemente, aplicadas nas tomadas de decisões.

4.3. Diagnóstico da amplitude: quantitativo sobre atores impactados e observação do funcionamento dos mecanismos de fomentos direto e indireto

Até 2020, a lista de agentes econômicos (empresas produtoras) com CNAE 591 – Atividades cinematográficas⁵⁹, produção de vídeos e de programas de televisão, contava com um total de 4.533 registrados. Desse número, 126 lançaram filmes em regime de coprodução internacional. Isso significa que somente cerca de 3% das empresas produtoras brasileiras tiveram acesso ao fomento e conseguiram concluir uma produção nesse regime e emitir o Certificado de Produto Brasileiro (CPB).

O Gráfico 12, abaixo, ilustra como o mercado ainda é bastante restrito. O que resta saber é por que razões o mercado é dessa forma? Será que é a política pública mais acertada? O que precisa evoluir para abrir o mercado? São indagações a serem respondidas pelos atores envolvidos.

⁵⁹ A escolha dessa opção de CNAE se deu pelo critério da atividade específica – cinematográfica, produção de vídeo e de programas de televisão, levando em consideração o tema da pesquisa.

Gráfico 12. Relação de agentes econômicos que produziram obra em regime de coprodução internacional



Elaboração própria a partir de dados da ANCINE (2019; 2020e).

Até 2019, a ANCINE esteve bastante atuante⁶⁰. A Assessoria Internacional da agência possuía um espectro de atividades amplo, com ramificações diferentes, incluindo elaboração de editais específicos para obras em regime de coprodução internacional, negociações de acordos de coprodução com outros países, promoção e fomento de viagens para produtores e diretores a festivais de cinema e mercado de negócios audiovisuais internacionais. Existia também a parceria com Apex-Brasil, com programas que viabilizavam a participação desses profissionais em mercados de negócios, onde eles poderiam fazer toda uma rede de contatos ou até fechar parcerias internacionais; contava também com fomento que oferecia ajuda de custo para que filmes brasileiros tivessem acesso aos mais importantes festivais de cinema do mundo, além de programas de capacitação que ofereciam um *know-how*⁶¹ às empresas produtoras interessadas.

Com a mudança de governo, acrescentadas as diligências da ANCINE com o TCU e a crise sanitária da Covid-19 (tema que será aprofundado na seção 4.3), essa Assessoria Internacional foi diluída e seus programas foram descontinuados, impactando profundamente uma política que vinha em constante crescimento e apresentando números tímidos, porém surpreendentes para o pouco tempo de sua criação e implementação.

No relatório de fomento da ANCINE (2020a), consta a relação dos fomentos utilizados pelas empresas produtoras para a realização de obras audiovisuais. Esses dados permitem acompanhar o percentual de fomento federal alcançado por meio de cada mecanismo pelos filmes lançados em cada um dos anos, tal qual a quantidade de filmes beneficiados. Destaca observar que a separação da quantidade de filmes beneficiados por cada mecanismo tem finalidade unicamente comparativa, para que seja possível observar o número de obras

⁶⁰ Informação obtida em conversa informal.

⁶¹ Tradução literal de *know-how* é conhecimento.

diferentes contemplado por cada instrumento anualmente. Isso não quer dizer que essas obras utilizaram, necessariamente, cada um dos mecanismos de financiamentos federais de forma isolada. Conforme exemplo mencionado no relatório, no ano de 2018, 46 obras captaram recursos por meio do instrumento de Fomento Indireto, criado pelo Art. 3º-A da Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual) e 104 obras contemplados com o FSA. Das obras que captaram financiamento provenientes do Art. 3º-A, 28 utilizaram também o FSA como fonte de financiamento. Importante ressaltar que os mecanismos federais mencionados nos gráficos a seguir podem ser utilizados conjuntamente para a realização e/ou distribuição de um mesmo filme de longa-metragem, lançado em salas de exibição (ANCINE, 2020a).

Os Gráficos 13 e 14, a seguir, também extraídos do Relatório de Fomento da ANCINE (2020a), apresentam o ponto de vista da utilização exclusiva ou combinada dos variados mecanismos de fomento federal, entre os períodos de 2013 a 2018. Para facilitar a compreensão, a agência separou em quatro grupos, são eles: *a)* utilização de um único mecanismo de fomento; *b)* utilização de dois mecanismos de fomento; *c)* utilização de três mecanismos de fomento; e *d)* utilização de quatro ou mais mecanismos de fomento.

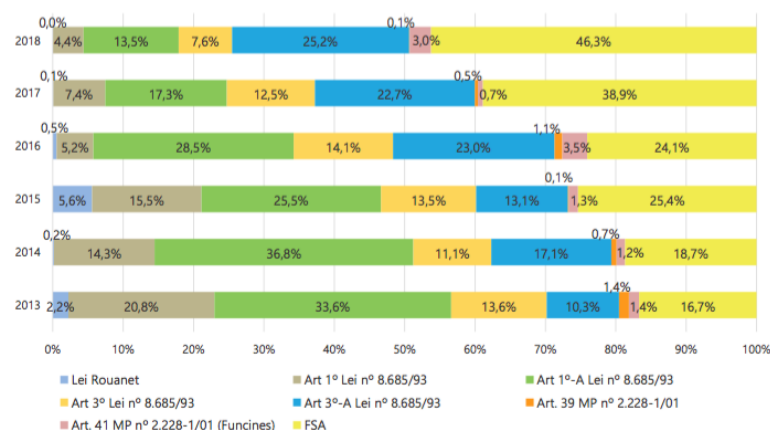
Importante ressaltar que os mecanismos de fomento oriundos do governo federal não são as únicas formas de fontes de financiamento de uma obra audiovisual. Entretanto, são as principais fontes de recursos, em termos de volume, e servem como um termômetro da complexidade dos padrões de captação de recursos de projetos cinematográficos brasileiro (ANCINE, 2020a). Em se tratando de coprodução internacional do Brasil, mesmo sendo considerada uma obra cinematográfica e/ou audiovisual nacional e podendo se utilizar de todos os mecanismos de fomento disponíveis na legislação do país, normalmente as mais utilizadas são os mecanismos de fomento indiretos: Arts. 1º-A e 3º-A, da Lei nº 8.685/93; Art. 39 da MP nº 2.228-1/01 e FSA.⁶²

No Gráfico 13, abaixo, observa-se que entre os anos de 2013 e 2018 o FSA foi o mecanismo de fomento mais utilizado em produções audiovisuais brasileiras, somente em 2018 representou 46,3% dos meios de financiamento. No decorrer desses anos, houve uma crescente nos financiamentos do FSA, isso significa que a criação desse mecanismo apresentou resultados bastante significativos. O Art. 1º-A, Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual), foi o segundo mais utilizado; em 2014, contou com 36,8% e, no decorrer dos anos até 2018, foi diminuindo, provavelmente pela quantidade de editais abertos pelo FSA nos anos seguintes. Lembrando que

⁶² Não foi possível mensurar exatamente a participação de cada mecanismo de financiamento de fomento indireto, bem como a quantidade de títulos brasileiros lançados de obras em regime de coprodução internacional. Portanto, esses dados servem somente para ampliar um entendimento sobre os padrões de captação de recursos no Brasil.

o FSA é oriundo do recolhimento do CONDECINE e o Art. 1º-A, Lei nº 8.685/93, se dá por meio de renúncia fiscal.

Gráfico 13. Participação de cada mecanismo de financiamento no total de recursos de fomento indireto e FSA, utilizados pelas obras brasileiras em salas de exibição

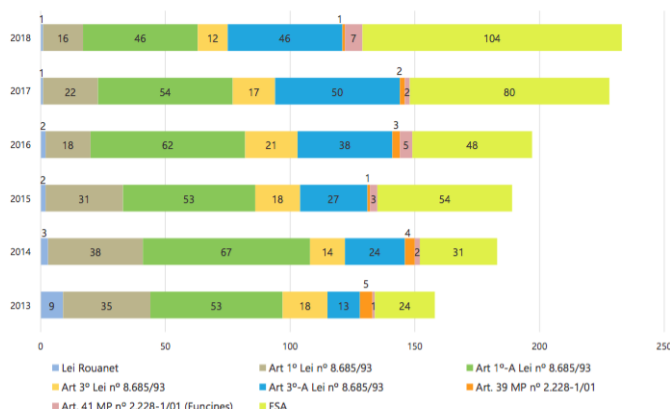


Fonte: Relatório de Fomento (ANCINE, 2020a, p. 18).⁶³

No Gráfico 14, fica ainda mais evidente como o FSA foi se tornando basicamente a maneira majoritária de se financiar obras audiovisuais nos últimos anos. Em 2018, 104 títulos foram contemplados, ao passo que, em 2013, apenas 24 tiveram o aporte do fundo, ou seja, quadruplicou a quantidade de títulos brasileiros produzidos a partir desse recurso público de financiamento. Já outros mecanismos se mantiveram no decorrer dos anos, fomentando uma média linear de títulos brasileiros. Dos fomentos oriundos da Lei do Audiovisual, destacam os Art. 1ºA, Lei nº 8.685/93, e o Art. 3A, Lei nº 8.685/93.

⁶³ Relatório: Utilização dos mecanismos de fomento geridos pela ANCINE nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (2013-2018). Para mais informações, acesse: [Relatório de Fomento 2013-2018.pdf](#).

Gráfico 14. Quantidade de títulos brasileiros lançados com a utilização de cada mecanismo de fomento federal e FSA



Fonte: Relatório de Fomento (ANCINE, 2020a, p. 19)

Esses gráficos demonstram o quão complexo se dá uma captação de recursos no Brasil. Evidencia também que a maioria dos projetos audiovisuais dependem quase que exclusivamente do financiamento de recursos federais. Em concordância com o que foi mencionado anteriormente, acredita-se que o motivo dessa dificuldade esteja na ausência de uma cultura brasileira de iniciativa privada do incentivo à cultura. E quando há algum incentivo, as poucas grandes empresas privadas que o fazem, normalmente, optam por produções feitas por grandes produtoras sediadas no eixo Rio-São Paulo e por produções comerciais, que de alguma maneira ofereçam retornos financeiros via *marketing*. Embora esses incentivos aconteçam do abatimento do imposto de renda, a tomada de decisão ainda permanece no âmbito do retorno financeiro que o produto incentivado vai angariar. Uma consequência disso é uma indústria cada vez mais restrita e pouco competitiva (BOTELHO, 2001).

Um ponto que chama atenção é a crise institucional e de gestão que a ANCINE vem enfrentando desde 2016, que tem sido foco de muitas discussões. O atual governo chegou, inclusive, a ameaçar extinguir a agência e/ou transferir sua sede do Rio de Janeiro para Brasília⁶⁴, notícia que foi destaque internacional. Porém, quando a ANCINE foi criada, devido a uma circunstância bem parecida vivida na época do governo Collor, o setor cinematográfico, através do documento elaborado e entregue pelo GEDIC, reivindicou que agência se tornasse uma autarquia, fazendo com que a sua possível extinção só aconteça através de uma medida

⁶⁴ “Ameaça de Bolsonaro à Ancine repercute em revistas americanas”. Revista Veja. São Paulo. Publicado em 23/07/2019. Disponível em: [Ameaça de Bolsonaro à Ancine repercute em revistas americanas | VEJA](#). Acesso em: 7 set. 2021.

votada pelo Congresso Nacional e não mais ficasse refém de uma decisão política de um presidente da República.

Outro ponto relevante e que precisa ser evidenciado é a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2016, na qual foram identificados 20 riscos ao cumprimento da missão da ANCINE na promoção e regulamentação do setor audiovisual brasileiro. Entre eles, está a concentração de recursos de fomento entre poucos beneficiários, corroborando com o que pode ser observado no Gráfico 13, e da tomada de decisões ineficientes e equivocadas (TCU, 2017)⁶⁵.

Consta ainda que os riscos encontrados pelo tribunal foram categorizados de três maneiras: alto, médio e baixo. Os riscos mais relevantes, que ocasionaram no cumprimento da diligência da ANCINE imediata, concernem na demanda de tempo excessivo para análise de projetos e processos externos e no tempo excessivo para a resolução de questões internas. Isso possivelmente explica o impacto direto nas empresas produtoras no longo tempo que se requer para completar o financiamento de uma obra. Em relação ao tempo excessivo para resolução de questões internas, o maior impacto disso é sobre a eficiência da própria agência e no cumprimento do seu objetivo institucional, trazendo como consequência narrativas e ameaças à ANCINE por ser considerada pouco eficiente, impactando diretamente em toda a indústria cinematográfica brasileira.

Em 2019, o TCU fez uma nova auditoria na ANCINE, dessa vez questionando a metodologia denominada ANCINE+Simples, que segundo o tribunal “é contrária à legislação e não detecta eventuais fraudes”⁶⁶. Consequência disso, foi o fechamento de um acordo que determinou que a agência deveria mudar os procedimentos para análise de prestações de contas e não poderá firmar novos contratos enquanto não terminar com os passivos acumulados (TCU, 2019).

Durante anos e graças às políticas públicas criadas nesse período, a indústria reaqueceu, gerando enormes passivos para a ANCINE, que não tinha capacidade de processar esses passivos. Há relatos de que, na época da auditoria, o acúmulo era em torno de 400 projetos a serem processados pela agência⁶⁷. Quando a pandemia da Covid-19 começou em março de 2020 e também a crise política e institucional, que atraíram a agência para o foco de muitas discussões, os gestores da ANCINE decidiram “arrumar a casa”, com isso houve uma

⁶⁵ Para mais informações: [Auditoria aponta 20 riscos na Ancine | Portal TCU](#).

⁶⁶ Para mais informações: [TCU detecta irregularidades na prestação de contas de produções patrocinadas pela Ancine | Portal TCU](#).

⁶⁷ Informação obtida em conversa informal.

redistribuição de pessoal para cuidar de todo esse passivo acumulado, fazendo uma força tarefa para analisar todos os projetos com pendências.

A ANCINE atualmente está reorganizando seu funcionamento, e o setor cinematográfico só não está completamente paralisado devido à entrada das plataformas de vídeo por demanda (VOD), que tem investido em muitos projetos no Brasil⁶⁸. Projetos esses que são considerados extraterritoriais e não são contabilizados pela agência por serem conteúdos comprados diretamente nas empresas produtoras. Importante ressaltar que o VOD não é regulamentado no país, abrindo um debate sobre a importância de se criar um entendimento melhor tanto no âmbito legislativo, dos direitos autorais, quanto do tributário. Já existem chamadas públicas abertas na ANCINE para ampliação desse debate.

4.4. Diagnóstico de intensidade: mensuração de problemas e impactos da Covid-19

Atualmente, torna-se evidente, principalmente a partir das questões trazidas nesta pesquisa, que toda a indústria de cinema brasileiro vem passando por momentos de turbulências, refletindo em mudanças profundas. Duas perguntas que se deve fazer é qual a gravidade desses problemas? E até que ponto esses problemas são realmente graves se comparado a outros problemas que o Brasil vem enfrentando?

A primeira pergunta diz respeito ao problema olhando sob a ótica do desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira. Considerando que a ANCINE ainda não disponibilizou os dados referentes aos anos de 2020 e 2021, fica inviável o mapeamento da intensidade quantitativa desses problemas nesses anos, mas é possível observar os primeiros impactos a partir das notícias publicadas nos principais veículos de mídia do Brasil e de artigos desenvolvidos nesse período⁶⁹. A partir também do que foi levantado nesta pesquisa, evidencia-se que as políticas públicas do cinema brasileiro estão praticamente paralisadas por diversos motivos, mas o principal refere-se à agência estar se reorganizando para poder atender ao setor de maneira mais efetiva. Mas como ficam as coproduções cinematográficas internacionais diante esse cenário?

Tudo indica que muitas delas ainda estejam acontecendo, através da captação de recursos oriundos de fundos internacionais, a partir de países com os quais o Brasil possui acordo de coprodução bilateral ou multilateral. Entretanto, existe a possibilidade de que esses

⁶⁸ Como pode ser visto em matéria publicada em 22/04/2021 no site Estadão. Disponível em: [Além da Netflix: confira as plataformas de streaming que investem no cinema autoral | Estadão](#). Acesso em 7 set. 2021.

⁶⁹ Refere-se ao período que esta pesquisa foi desenvolvida.

números provavelmente possam cair significativamente se comparados aos anos anteriores, em que políticas em apoio a este formato de produção estavam surtindo efeitos surpreendentes para a indústria, principalmente ao levar em consideração que atualmente todas elas foram descontinuadas.

No diagnóstico de amplitude (seção 4.3), foi constatado que desde 2019 não houve nenhum apoio definitivo, eficiente e eficaz às coproduções cinematográficas internacionais, o que não significa que elas não estejam acontecendo. Os acordos de coprodução internacionais, ainda que de difícil entendimento e com acesso bastante restrito, estão vigorando e sendo um caminho bastante importante para a continuidade de projetos nesse formato de produção. Conforme mencionado na fundamentação teórica, o Brasil tem possibilidade de coproduzir com 23 países e conta com o trabalho de entidades da sociedade civil, como o do *Show me the Fund*, que auxiliam produtores que visam projetos nessa modalidade de produção. Todavia, com o esvaziamento da Assessoria Internacional da ANCINE, toda a política de internacionalização do cinema brasileiro foi descontinuada, isso impacta diretamente as empresas que já vinham fechando negócios internacionais e as que pretendiam expandir seus negócios, que naturalmente são desestimuladas.

O FSA⁷⁰, que até 2018 financiou 854 filmes nacionais, com um orçamento de cerca de R\$ 1,5 bilhões, hoje está parcialmente paralisado, em decorrência da diligência da ANCINE com o TCU e da pandemia da Covid-19.⁷¹ O orçamento de 2020, como pode ser conferido no Quadro 10, dispôs do valor de R\$ 408.500.000,00, ou seja, uma redução bastante representativa se levar em consideração os orçamentos anteriores. Em relação à quantidade de filmes produzidos com os recursos de financiamento do FSA de 2018, fica evidente que muitas produções deixaram de acontecer nesse período e, conseqüentemente, implicando na perda de empregos diretos e indiretos de profissionais e, sobretudo, de inserção de valores à economia brasileira (FSA, 2019).

⁷⁰ Para mais informações: [Recursos disponibilizados para Ações e Programas – 2008 a 2018¹ | FSA | Fundo Setorial do Audiovisual \(ancine.gov.br\)](#). Acesso em: 20 ago. 2021.

⁷¹ Até o fechamento da pesquisa as contratações do FSA ainda não estavam sendo fechadas. E sobre o impacto da Covid-19, a ANCINE divulgou uma lista de projetos em fase de análise complementar e contratação. Disponível em: [ANCINE divulga relação de projetos em fase de análise complementar e de contratação — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](#) Acesso: 20/08/2021

Quadro 10. Recursos do FSA disponibilizados em editais e outras ações**Recursos do FSA disponibilizados em editais e outras ações**

Ano	Valor em editais FSA¹ (R\$)		Financiamento ³	Outras Ações⁴	Total
	Investimento	Apoio²			
2008/2009	37.000.000,00	-	0,00		37.000.000,00
2009/2010	81.514.522,00	-	2.953.911,00	34.904.972,00	119.373.405,00
2010/2011	84.000.000,00	-	77.835.805,29	11.084.500,00	172.920.305,29
2012	205.000.000,00	-	78.500.000,00	32.064.574,86	315.564.574,86
2013	205.000.000,00	47.000.000,00	260.000.000,00	17.188.028	529.188.028,14
2014	456.343.745,00	54.000.000,00		20.000.000,00	530.343.745,00
2015	440.045.000,00	3.600.000,00		0,00	443.645.000,00
2016	619.205.720,00	5.071.000,00		9.600.000,00	633.876.720,00
2017	416.326.865,00	-		8.300.000,00	424.626.865,00
2018	1.155.374.600,00	3.000.000,00			1.158.374.600,00
2019	37.176.830,00	-			37.176.830,00
2020	-	8.500.000,00	400.000.000,00		408.500.000,00

Fonte: FSA (2019)

A indústria cinematográfica brasileira somente se manteve ativa graças ao investimento de plataformas de VOD, como a Netflix, Amazon Prime, Globoplay, Disney+, entre outras. A Netflix, no ano de 2019, investiu cerca de R\$ 350 milhões⁷² em produções brasileiras. Conforme já mencionado, o VOD no Brasil não é regulamentado, isso significa que essas empresas, na sua maioria estrangeiras, compram serviço audiovisual brasileiro, para a criação de seus próprios projetos, considerados um “produto original”. No entanto, essas empresas de vídeo por demanda enfrentam o desafio tributário em razão da partilha do resultado econômico de um serviço de natureza extraterritorial e do estímulo à circulação dos conteúdos nacionais e do desenvolvimento do potencial de exploração da produção nacional independente, isso engloba também as coproduções internacionais do Brasil (ALCÂNTARA, 2015).

Também graças à Lei nº 12.485/11, conhecida como Lei da TV Paga, que obriga os canais de televisão pagos a cumprirem uma cota de programação com conteúdo audiovisuais brasileiros independentes. Esse setor foi responsável por parte dos resultados otimistas que a indústria desenvolveu nos últimos anos. Essa lei passou recentemente por uma modificação⁷³ que a tornou mais flexível, principalmente em razão das mudanças estruturais do setor, muitas motivadas pelo avanço tecnológico em que boa parte das produções nacionais independentes não conseguem alcançar e pela própria diminuição de volume de produções ocasionadas pelas crises política, institucional e sanitária que o país tem enfrentado.

⁷² A Netflix investe em filmes e séries nacionais. Publicado por Estadão Conteúdo em 13/07/2021. Disponível em: [Netflix investe em filmes e séries nacionais | Exame](#). Acesso em: 20 ago. 2021.

⁷³ Para mais informações: [Revisão da lei de TV paga é unanimidade; divergência está na intensidade da flexibilização | TELETIME News](#). Acesso em: 20 ago. 2021.

É difícil mensurar em números quantas empresas exatamente estão sendo diretamente impactadas pelo atual cenário da pandemia da Covid-19 e pela crise institucional da ANCINE. Talvez daqui a uns alguns anos seja possível quantificar exatamente esse dado, devido ao fato de que as questões evidenciadas ainda estarem acontecendo⁷⁴. Entretanto, é possível afirmar que a pandemia da Covid-19 tem ocasionado mudanças significativas, como mencionado anteriormente, por ser a maior crise sanitária que o Brasil e o mundo têm vivenciado desde a Segunda Guerra Mundial (ZAKARIA, 2021).

Porém, em 2020, com paralisação do setor, alguns prejuízos foram contabilizados, podendo assim dar uma perspectiva da imensidão do problema causado pela pandemia. Para Muniz e Vieira (2020),

No Brasil, 5,2 milhões de pessoas e mais de 300 mil empresas atuam no setor cultural. Segundo os estudos mais recentes, a paralisação das atividades culturais como cinema, shows, teatro e visitas a museus, causará, no Brasil, um prejuízo de R\$ 11,1 bilhões em três meses, considerando-se apenas a retração do consumo cultural feito em áreas ao ar livre ou espaços culturais. Considerando-se também as perdas com todos os cancelamentos, como por exemplo os grandes eventos, só o estado de São Paulo estimou seu prejuízo em cerca de R\$ 34 bilhões. As perdas na cultura têm efeito cascata na economia: a cada R\$ 1 perdido na cultura, R\$ 1,6 são perdidos na economia como um todo, e a cada cinco empregos perdidos no setor, mais um é perdido em outros setores correlatados. (MUNIZ; VIEIRA, 2020, p. 5)

Em entrevista à Folha de S.Paulo, a SPCINE, empresa de cinema e do audiovisual da Prefeitura de São Paulo, que regulamenta as filmagens na cidade, calculou o prejuízo em R\$ 46,6 milhões na perda mensal com a paralisação das filmagens durante o isolamento social. Ainda de acordo com a entrevista, esse montante representou uma perda de 8,3% do valor movimentado em 2019 na capital paulista, que teve seu valor total de R\$ 560 milhões⁷⁵. No decorrer da elaboração da pesquisa, não foi possível encontrar dados de outros estados, como o Rio de Janeiro, por exemplo, e a informação é que esses dados ainda estão sendo levantados.

Em contrapartida, o contexto de paralisação ocasionado pela pandemia, por um lado, trouxe o fenômeno da “streamização” e, por outro, tornou ainda mais relevante as políticas públicas para a indústria de cinema e do audiovisual no Brasil e no mundo. Diversos países se mobilizaram e fizeram suas organizações governamentais, visando desenvolver ações com ampla gama de iniciativas específicas, de natureza administrativa, financeira e regulatória, a

⁷⁴ A pesquisa foi desenvolvida em plena a pandemia da Covid-19.

⁷⁵ Produtores de cinema e TV já encaram o custo Covid, que deixa filmes 40% mais caros. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/07/produtores-de-cinema-e-tv-ja-encaram-o-custo-covid-que-deixa-filmes-40-mais-caros.shtml>. Acesso em: 25 jul. 2020.

fim de enfrentar os desafios decorrentes da pandemia ao setor (MUNIZ; VIEIRA, 2020). Em que pese, no Brasil, a ANCINE adotou algumas medidas de caráter administrativo, como a suspensão temporária de diligências externas da agência no âmbito de processos administrativos e tributários, na admissão de pedidos de dispensa do cumprimento total ou parcial de obrigação regulatória, suspensão de prazos em curso para execução e conclusão de projetos audiovisuais, entre outras ações descritas na Portaria nº 151-E, de 19 de março de 2020 (BRASIL, 2020).⁷⁶

Referente à segunda pergunta, sobre até que ponto os problemas da indústria cinematográfica são realmente graves se comparado a outros problemas do Brasil, certamente, entra nessa resposta uma questão histórica nacional em torno do entendimento da importância da cultura brasileira no país. Se for traçada uma linha do tempo, é notório que a cultura, de modo geral, acaba tendo seu orçamento diluído, suas políticas públicas descontinuadas frente a qualquer outra questão brasileira (BOTELHO, 2001). Botelho (2001) ressalta que

uma política pública coerente não se confunde com ocorrências aleatórias, motivadas por pressões ou circunstâncias e tão pouco se confunde por ações isoladas, cheias de boas intenções, mas que não possuem consequência diretamente por não serem elaboradas no contexto da junção da cadeia da criação, formação, difusão e consumo. Dessa maneira, a política pública demanda dos seus gestores a capacidade de saber se antecipar aos problemas para poder prever os mecanismos visando soluções. (BOTELHO, 2001, p. 78)

Duas questões fundamentais que compreendem a pauta das políticas públicas culturais em geral e debatidas ao longo de anos, encontram-se em torno da diversidade cultural e da economia da cultura. No entanto, existe um conjunto de problemas que envolve uma série de pontos interligados, relacionados às possíveis formas de atuação na elaboração de políticas de cultura. Entre essa série de pontos interligados, estão: defesa da diversidade como elemento fundamental para continuação da existência da sociedade; garantia e defesa dos produtos e do mercado cultural, no que diz respeito à forma de ação do Estado sobre o mercado de bens culturais, regulando, fiscalizando e fomentando; mais intercâmbio cultural internacional; necessidade de se tratar as manifestações culturais como patrimônio de um povo; e, por último, a integração das ações do Estado de forma interministerial, com a finalidade de aumentar a governabilidade e não fracionar o Estado (BAHIA, 2010).

Para além dessas questões, o Brasil é um país continental com problemas complexos, em diversas áreas, e possuidor de uma democracia recente, que vem passando por uma crise

⁷⁶ Para mais informações: [ANCINE lança medidas em relação ao COVID-19 — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/medidas-em-relacao-ao-covid-19)

bastante importante. A indústria de cinema brasileiro e a cultura nacional vêm demonstrando sua capacidade de se reinventar, e a história comprova que ela sempre retoma. Até o momento, permanecem as indefinições e as incertezas sobre o futuro. Entretanto, todo o audiovisual brasileiro, ao que tudo indica, possui uma estrutura de governança que, embora apresente falhas, é representativa e adaptável ao tempo, inclusive, a abrigar as políticas de governos consecutivos e de prover uma visão de longo prazo capaz de oferecer pleno desenvolvimento de forma integrada sua da indústria de cinema e do audiovisual e da sua internacionalização. A capacidade estatal existe e foi recriada sob ampla proteção legislativa. Basta que o setor e o Estado dialoguem de maneira mais assertiva (MUNIZ; VIEIRA, 2020).

5. APLICAÇÃO DO PRODUTO

Quanto à aplicação do produto, o diagnóstico promove uma visão e uma melhor compreensão sobre o presente e o passado do problema ou dos problemas que se pretende investigar, de maneira a assimilar o comportamento em relação aos fatos que aconteceram e descobrir quais são os impactos no atual momento. Os estudos prospectivos não visam prever o futuro, mas sim investigar as variadas possibilidades de futuros plausíveis existentes e preparar as organizações para o enfrentamento de qualquer uma delas, inclusive oferecendo condições para que alterem suas probabilidades de ocorrência ou minimizem seus efeitos (CHRISPINO, 2016).

A análise desenvolvida nesta pesquisa utilizou as melhores metodologias da atualidade, entre elas a avaliação *ex post* e a análise de problemas (*problem analysis*), conforme descritos na metodologia (seção 2.2). Foram necessárias adaptações com sugestões de ferramentas utilizadas em gestão de projetos e de planejamento estratégico, com intuito de ampliar visualizações e, conseqüentemente, reflexões. Reforça dizer que, embora estudos sobre coprodução internacional ocorram há algum tempo, principalmente a partir da criação da ANCINE e dos anos subsequentes em que houve ascensão do cinema brasileiro, esta pesquisa contém um diagnóstico para políticas públicas, possui um caráter inovador e sua aplicação buscou ser a mais didática possível.

Realizar uma análise diagnóstica de um problema na execução de uma política pública tem como objetivo assegurar que o diagnóstico que conferiu a criação dessa política estava correto e verificar se tal percepção se mantém na atualidade (BRASIL, 2018). Portanto, esta pesquisa oferece não somente um relatório técnico, mas também respostas sobre se efetivamente existe ou não uma política de apoio às coproduções internacionais no Brasil. Dessa maneira, possibilita caminhos de compreensão do ponto de vista da gestão de projetos e até de gestão pública, que apontem tendências possíveis para o futuro, na perspectiva de mercado no mundo pós-pandemia.

O produto final poderá ser disponibilizado em formato impresso ou em plataforma digitais (tal qual o site do CPDOC/FGV), com fácil consulta através de computadores, inclusive, *smartphones*, o que possibilitará que todos os interessados pelo conteúdo tenham amplo acesso às informações e de forma democrática. Espera-se que este diagnóstico possa estimular o debate sobre as políticas de apoio às coproduções internacionais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda a nossa Cultura das Artes sofre um “cala boca” neste momento. Mas vamos renascer, tenho certeza, das cinzas vamos renascer. É sagrado o eterno retorno. Um país não existe sem cultura.

Fernanda Montenegro⁷⁷

Em face do exposto nas discussões conceituais desta pesquisa, pode-se afirmar que há muita análise a ser apurada sobre a política nacional do cinema brasileiro e a respeito da sua importância e da mensuração de sua efetividade e eficiência. É inegável que as coproduções cinematográficas internacionais são uma modalidade de produção fundamental com dimensões em escala global para os projetos de cinema, especialmente, os independentes. E, para além disso, também são consideradas uma tendência mundial, sobretudo, em países periféricos que visam ampliar seu mercado cinematográfico e audiovisual, criar uma identidade multicultural, estimular a economia e levantar importantes debates a partir de roteiros com temáticas relevantes à sociedade contemporânea e no âmbito das relações internacionais.

Ainda que na atualidade o cenário dessas políticas de apoio às coproduções internacionais do Brasil esteja oferecendo mais desestímulos do que o contrário, motivados por uma política de desmonte do atual governo e aumentado com a crise institucional da ANCINE e a pandemia da Covid-19, é importante lembrar que o cinema brasileiro possui um histórico de sempre conseguir superar as dificuldades e retomar suas atividades. A indústria cinematográfica, não somente no olhar para dentro si, mas como no olhar para o todo, sempre necessitará se reinventar se quiser acompanhar os avanços tecnológicos e os efeitos da globalização, para além dos desafios de sua regulação. Essa reinvenção é premissa de toda economia criativa. A pandemia da Covid-19 reforça mais ainda o fato de que é nas dificuldades que muitas vezes se amplia o debate e se encontra novos caminhos.

Outro fator de grande expressividade, diz respeito à entrada de novos *players* na indústria de cinema, que já é uma realidade no mundo todo. A crescente dos novos meios de exibição via *streaming* tem demonstrado ser uma oportunidade de continuidade. As coproduções internacionais continuam sendo uma boa estratégia de projetos, principalmente

⁷⁷ Citação da atriz Fernanda Monteiro em resposta ao desmonte da política cultural e ao incêndio da Cinemateca brasileira em 2021.

pela sua característica de união de esforços na criação e na produção de conteúdo de cinema e de audiovisual de nacionalidade múltipla.

Posto que as políticas de apoio a essa modalidade tenham sido descontinuadas, somadas à profunda reorganização que a ANCINE está passando, é imprescindível que o setor esteja atento e se articulando para um futuro retorno. Enquanto as crises política, institucional, socioeconômica e sanitária ainda estiverem sendo um fato, entende-se que o momento seja de reformulações e de união de esforços para soluções de problemas.

Por fim, espera-se ter conseguido com este relatório técnico abordar com clareza as ponderações sobre o cinema brasileiro e sua política de apoio às coproduções cinematográficas internacionais, que o conteúdo aqui apresentado atinja seus objetivos e que o leitor possa usufruir das informações e dos *insights*⁷⁸ revelados. Esse é um documento conclusivo contendo um diagnóstico, cujo compromisso estende-se a todos os atores interessados em compreender a dimensão dos fatores que estão acontecendo em um período delicado, vivenciado pelo mundo todo, e pelos desafios democráticos que o Brasil vem enfrentando. A pesquisadora deseja que os profissionais de cinema e do audiovisual, que atuam em projetos dessa natureza, possam ter acesso ao presente documento, aproveitando os pontos positivos e negativos destacados, na expectativa de colaborar em boas práticas futuras.

⁷⁸ Tradução literal de *insight* é percepção.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Rosana. **Regulamentação do VOD no Brasil**. Seminário Internacional ABDTIC, 30 nov. 2015. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/301115_ABDTIC_VOD_DRA.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

AMANCIO, Tunico. **Artes e Manhas da Embrafilme**. Cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977-1981). Niterói, RJ: Eduff, 2000.

_____. Pacto cinema-Estado: os anos Embrafilme. **Revista ALCEU**, v. 8, n. 15, p. 173-184, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/Alceu_n15_Amancio.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

ANCINE – Agência Nacional do Cinema. **Apoio à Participação Brasileira em Festivais, Laboratórios e Workshops Internacionais**. 2021a. Disponível em: <<https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/fomento/apoio-participacao-festivais-internacionais>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Fomento - O que é**. 2021b. Disponível em: <<https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/fomento/o-que-e>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Relatório – Utilização dos mecanismos de fomento geridos pela ANCINE nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (2013-2018)**. 2020a. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/relatorio_de_fomento_2013-2018.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Relatório de Gestão 2020**. 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/RG20202021.04.141.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Listagem de Coproduções Internacionais 2005 a 2019**. 2020c. Disponível em: <<https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2412.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Listagem dos Filmes Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição 1995 a 2019**. 2020d. Disponível em: <<https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2102.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Listagem dos Agentes Econômicos Registrados na ANCINE**. 2020e. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/listagem_dos_agentes_economicos_registrados_na_ancine.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2019**. 2019. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2019.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018**. 2018. Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2018.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Instrução Normativa nº 95, de 8 de dezembro de 2011**. 2011. Disponível em: <<https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-95-de-8-de-dezembro-de-2011>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Relatório de Atividades 5 anos**. 2006. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/outros-relatorios/versao_final_Relat_5_anos.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

ARAÚJO, Helyenay. Coprodução na Ibero-mídia: uma análise de filmes brasileiros coproduzidos com apoio do fundo entre 2003 e 2013. In: LOPES, F.; CUNHA, P.; PENAFRIA, M. (Eds.). **Cinema em Português: VII Jornadas**. Covilhã: LabCom.IFP; Universidade da Beira Interior, 2015. Disponível em: <http://www.labcom.ubi.pt/ficheiros/201604051439-201602_flopespcunhampenafria_viicinemaportugues.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

BAHIA, Lia. **Coprodução: um recurso privilegiado no campo audiovisual contemporâneo**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 34., Recife, Pernambuco, 2-6 set. 2011. **Anais...** Recife, Pernambuco, 2011. Disponível em: <<http://www.labaudiovisual.com.br/labav/coproducao-um-recurso-privilegiado-no-campo-audiovisual-contemporaneo/>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Novos contextos, outras estratégias: notas sobre o cinema latino-americano nos anos 2000. **Ciberlegenda**, Universidade Federal Fluminense, n. 23, p. 15-26, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/ciberlegenda/article/view/36650/21230>>. Acesso em: 16 set. 2021.

BALTRUSCHAT, Doris. Globalization and International TV and Film Co-productions: In Search of New Narratives. **Media in Transition 2: Globalization and Convergence**. MIT, Massachusetts, USA, May 10-12, 2002. Disponível em: <<https://cmsw.mit.edu/mit2/Abstracts/DorisBaltruschat.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

BARBOSA, William G. C. A Criação da ANCINE e as instituições de cinema no Brasil a partir das legislações que as criaram. **Dia-Logos**, Rio de Janeiro, n. 7, nov. 2013. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/dia-logos/article/download/23292/16602>>. Acesso em: 16 set. 2021.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Fundos de financiamento da indústria cinematográfica nacional** – Funcines. 2021. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/fundos-de-investimentos/funcines>>. Acesso em: 16 set. 2021.

BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das idéias. In: ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. 3., Salvador, Bahia, 23-25 maio 2007. **Anais...** Salvador, Bahia, 2007. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/IsauraBotelho.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 151-E, de 19 de março de 2020**. Estabelece, em caráter excepcional, medidas administrativas para a mitigação dos impactos da Covid-19 no setor audiovisual e no que se refere às atribuições da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, nos limites de sua competência. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20151E-20-mt-anc-dc.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Vols. 1 e 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

_____. **Decreto Lei nº 12.485 de 12 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001**. Brasília: Presidência da República, 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Decreto nº 2.761, de 27 de agosto de 1998**. Promulga o Acordo Latino-Americano de Coprodução Cinematográfica, assinado em Caracas, em 11 de novembro de 1989. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2761.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993**. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8490.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRAVI – Brasil Audiovisual Independente. **Histórico**. 2020. Disponível em: <<https://bravi.tv/bravi/historico/>>. Acesso em: 27 maio 2020.

CHISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256 p.

CINEMA DO BRASIL. **Filmar no Brasil**. 2020. Disponível em: <<http://cinemadobrasil.org.br/pt/mercado/filmar-no-brasil/>>. Acesso em: 1º mar. 2020.

FARANI, Marco. Cinema e Política: A política externa e a promoção do cinema brasileiro no mercado internacional. In: MELEIRO, Alessandra (Org.). Cinema e Economia Política. São Paulo: Escrituras, 2009. (Coleção Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira, vol. II).

FSA – Fundo Setorial do Audiovisual. **Recursos disponibilizados para Ações e Programas – 2008 a 2018.** 2019. Disponível em: <<https://fsa.ancine.gov.br/resultados/investimentos/valores-investidos>>. Acesso em: 16 set. 2021.

FURTADO, Celso. **Análise do ‘Modelo’ Brasileiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972. 122 p.

ICA – Instituto do Cinema e do Audiovisual. **Cinema | Audiovisual de Portugal 2020.** 2020. Disponível em: <https://www.ica-ip.pt/fotos/downloads/catalogo_ica_2020_267955f61eba7a8fd4.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

IMCINE – Instituto Mexicano de Cinematografía. **Anuário Estadístico de Cine Mexicano 2019.** 2019. Disponível em: <<http://anuariocinemx.imcine.gob.mx/Inicio/EdicionesAnteriores>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Anuário Estadístico de Cine Mexicano 2018.** 2018. Disponível em: <<http://anuariocinemx.imcine.gob.mx/Inicio/EdicionesAnteriores>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Anuário Estadístico de Cine Mexicano 2017.** 2017. Disponível em: <<http://anuariocinemx.imcine.gob.mx/Inicio/EdicionesAnteriores>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Anuário Estadístico de Cine Mexicano 2016.** 2016. Disponível em: <<http://anuariocinemx.imcine.gob.mx/Inicio/EdicionesAnteriores>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Anuário Estadístico de Cine Mexicano 2015.** 2015. Disponível em: <<http://anuariocinemx.imcine.gob.mx/Inicio/EdicionesAnteriores>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Anuário Estadístico de Cine Mexicano 2014.** 2014. Disponível em: <<http://anuariocinemx.imcine.gob.mx/Inicio/EdicionesAnteriores>>. Acesso em: 16 set. 2021.

INCAA – Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales. **Anuario INCAA de la Industria Cinematografica y Audiovusal Argentina, 2018.** 2018. Disponível em: <<http://www.incaa.gov.ar/wp-content/uploads/2019/06/Anuario-INCAA-2018-DIGITAL.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Anuario INCAA de la Industria Cinematografica y Audiovusal Argentina, 2017.** 2017. Disponível em: <http://www.incaa.gov.ar/wp-content/uploads/2018/10/Anuario_2017.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

KLOTZEL, A. O potencial da indústria cinematográfica no Brasil. **Inovação.** Uniemp [online]. v. 2, n. 1, p. 18-19, 2006. Disponível em: <<http://inovacao.scielo.br/pdf/inov/v2n1/a11v2n1.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

MARSON, Melina Izar. **Cinema e Políticas de Estado:** da Embrafilme à ANCINE. São Paulo: Escrituras, 2009. Disponível em: <<https://www.cena.ufscar.br/wp->

content/uploads/2021/02/Vol.-I-Cinema-e-Pol%C3%ADticas-de-Estado.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

MCFDYEN, Stuart; HOSKINS, Colin; FINN, Adam. The Effect of Cultural Differences on the International Co-production of Television Programs and Feature Films. *Canadian Journal Of Communication*, v. 23, n. 4, 1998. Disponível em: <<https://cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/1063/969>>. Acesso em: 16 set. 2021.

MELEIRO, Alessandra (Org.). **Cinema e Economia Política**. São Paulo: Escrituras, 2009.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Diplomacia Cultural**. 2020. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/diplomacia-cultural-mre/19521-audiovisual>>. Acesso em: 20 out. 2020.

MUNIZ, Alexandre; VIEIRA, Luciana. **Política audiovisual em tempos de COVID-19: arte e indústria em confinamento**. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – ANESP. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/5/22/politica-audiovisual-em-tempos-de-covid-19-arte-e-industria-em-confinamento>>. Acesso em: 16 set. 2021.

NIKOLTCHEV, Susanne. **International Co-productions – A Success Formula for European Films?** França, 2018. Disponível em: <<https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/-/international-co-productions-a-success-formula-for-european-films->>. Acesso em: 16 set. 2021.

NOGUEIRA, Marco A. A cultura, a pressão e o governo Temer. **Estadão**. 20 jun. 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/marco-aurelio-nogueira/a-cultura-a-pressao-e-o-governo-temer/>>. Acesso em: 16 set. 2021.

ORICCHIO, Luiz Zanin. **Cinema [de]novo: um balanço crítico da Retomada**. São Paulo: Estação Liberdade, 2003.

PMI – Project Management Institute. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos** (Guia PMBOK). 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, Fernão Pessoa; SCHVARZMAN, Sheila. **Nova história do cinema brasileiro**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

RECAM – Reunião Especializada do Cinema e do Audiovisual. **O que é RECAM?** Disponível em: <<https://www.recam.org/?do=recam>>. Acesso em: 10 set. 2021.

ROCHA, Flavia P. Coproduções cinematográficas no Brasil (2005-2014): diálogos e desafios. **Revista Eptic**, v. 17, n. 3, p. 143-162, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.labaudiovisual.com.br/labav/wp-content/uploads/2017/10/Coprodu%C3%A7%C3%B5es-cinematogr%C3%A1ficas-no-Brasil-2005-2014-di%C3%A1logos-e-desafios.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Coprodução cinematográfica internacional e política audiovisual brasileira (1995-2010)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/11582>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Coprodução internacional e política audiovisual: O caso brasileiro com a América Latina. **Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación**, n. 6, p. 83-94, 2011.

ROCHA, Flávia; IBIAPINA, Dácia. **Cinema Brasileiro e Coprodução Internacional**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2016. 193 p.

RUBIM, A. A. C. **Políticas culturais no Brasil**: tristes tradições, enormes desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções São Paulo: Cengage Learning, 2021.

SICAV – Sindicato da Industrial e do Audiovisual. **Relatório Anual 2018**. 2018. Disponível em: <<http://www.sicavrj.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Relatorio-SICAV-2018.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Relatório Anual 2017**. 2017. Disponível em: <<http://www.sicavrj.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Relat%C3%B3rio-SICAV-final.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

SILVA, Hadija C. Cinema brasileiro nas telas do mundo – uma análise das políticas públicas de coprodução internacional. In: SANTOS, Rafael dos; COUTINHO, Angélica (Orgs.). **Políticas Públicas e Regulação do Audiovisual**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2012.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. São Paulo, Annablume, 1996.

SHOW ME THE FUND. **Home**. 2021. Disponível em: <<http://showmethethfund.co/>>. Acesso em: 16 set. 2021.

STEIN, Angelisa. **Coprodução Cinematográfica Internacional**: como, quando, onde e porque coproduzir com outros países. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

TÁVORA, Fabiano. **Política Internacional I**: a política externa brasileira e os novos padrões de inserção no sistema internacional do século XXI. São Paulo: Saraiva, 2016.

TAYLOR, P. W. Coproductions Content and Change: International Television in the Americas. **Canadian Journal of Communication**, v. 20, n. 2, p. 414. Canadá, 1995. Disponível em: <<https://cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/888/794>>. Acesso em: 16 set. 2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. **TCU detecta irregularidades na prestação de contas de produções patrocinadas pela Ancine**. 10 abr. 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-detecta-irregularidades-na-prestacao-de-contas-de-producoes-patrocinadas-pela-ancine.htm>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Covi . Auditoria aponta 20 riscos na Ancine**. 12 jan. 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-aponta-20-riscos-na-ancine.htm>>. Acesso em: 16 set. 2021.

TEXEIRA, Alessandro. Fortalecimento de negócios audiovisuais no mercado externo: um olhar sobre o setor cinematográfico. In: MELEIRO, Alessandra (Org.). **Cinema e Economia Política**. São Paulo: Escrituras, 2009.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **International co-production.** Definition. 2021. Disponível em: <<http://uis.unesco.org/en/glossary-term/international-co-production>>. Acesso em: 16 set. 2021.

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. **Creative Economy Report 2010.** 2010. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20103_en.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

ZAKARIA, Fareed. **Dez lições para o mundo pós-pandemia.** 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021. 288p.

SITES IMPORTANTES

FILM BRAZIL: <http://filmbrazil.com/>

BRAZILIAN CONTENT: <http://braziliancontent.com/portugues>

BRASIL AUDIOVISUAL INDEPEDENTE: <http://bravi.tv/>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE): <https://www.gov.br/mre/pt-br>

RECAM – Reunião Especializada do Cinema e do Audiovisual: <https://www.recam.org/>

IBAS – Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/ibas/ibas-forum-de-dialogo-entre-india-brasil-e-africa-do-sul>

ANCINE – Agência Nacional do Cinema: <https://www.gov.br/ancine/pt-br>

CONVIVA – Streaming Inshits Plataforma: <https://www.conviva.com/streaming-insights-platform/>

SHOW ME THE FUND: <http://showmethefund.co/>

INTERNATIONAL MONETARY FUND: <https://www.imf.org/en/home>

ANEXOS**Anexo 1****FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV)****PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS CULTURAIS (PPHPBC)****MESTRADO PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS****ALUNA: JULIANA DE SOUSA COUTINHO (B39798)****ORIENTADOR: MÁRCIO GRIJÓ VILAROUCA**

CINEMA BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DIAGNÓSTICA SOBRE POLÍTICA NACIONAL EM APOIO ÀS COPRODUÇÕES INTERNACIONAIS**Roteiro de perguntas****Tópico geral**

1. De forma geral, como você avalia a coprodução cinematográfica internacional? [importância, crescimento do setor etc.]
2. Como você analisa a coprodução cinematográfica feita por produtores brasileiros no exterior? [número de coproduções, qualidade etc.]
3. Quais as principais vantagens e desvantagens de produzir um projeto em regime de coprodução internacional?

As produtoras – estratégias de inserção

1. A busca por parcerias internacionais é feita como? Quem busca a parceria é o produtor ou o diretor? Você acha que os produtores brasileiros estão preparados para executar projetos internacionais?
2. Qual o maior potencial na coprodução? Qual é a vantagem de se fazer um filme em coprodução internacional em relação a um filme só doméstico? E qual a desvantagem?
3. Para você qual o maior desafio em produzir um projeto em regime de coprodução internacional? Quais são as características de um projeto para chegar a um mercado internacional e conseguir uma boa parceria com outro país? O que esse projeto tem que ter?
4. É muito comum ouvir que o idioma português é um desafio para os filmes nacionais no exterior. Você concorda?

5. Neste momento que o setor audiovisual vive um cenário de indefinições, você acha que as coproduções podem ser uma saída para continuar as produções de filmes nacionais?
6. Como os produtores lidam com as especificidades burocráticas e legais de cada país?
7. Como a legislação e as ações governamentais influenciam nas questões de escolha das locações, do elenco, da equipe técnica, e do idioma?

Papel do Estado/regulação e fomento

8. Como o Estado brasileiro poderia melhorar a política de apoio à coprodução de filmes com outros países? As políticas públicas brasileiras em apoio as coproduções internacionais são eficientes e eficazes?
9. Você acha que o Brasil oferece boas condições para atrair o produtor internacional?
10. Como avalia você a política externa destinada ao setor?
11. Quais são os pontos positivos e negativos da atuação da ANCINE?
12. Você acha que o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) tem oferecido suporte de fomento para as coproduções internacionais?
13. Com relação às leis de incentivos fiscais, o que deve ser melhorado? Você acha que o governo deve ser o único a fomentar o setor ou deveria também criar outros mecanismos para atrair outras formas de captação de recursos?
14. Os acordos de coprodução bilaterais ou multilaterais são uma estratégia eficaz para a ampliação de negócios cinematográficos internacionais? Quais vantagens e desvantagens de realizar um projeto dentro de acordos de coprodução internacional?
15. Como você analisa a entrada das plataformas streamings no mercado audiovisual? Oportunidade ou obstáculo?
16. Como você analisa o impacto da pandemia da Covid-19?