



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ARTE,  
CULTURA E HISTÓRIA (ILAACH)**

**CINEMA E AUDIOVISUAL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FOMENTO AUDIOVISUAL:  
ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA SPCINE COMO MODELO DE MUNICIPALIZAÇÃO.**

**JÚLIA BEATRIZ BAFUME**

Foz do Iguaçu  
Ano 2020



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ARTE,  
CULTURA E HISTÓRIA (ILAACH)**

**CINEMA E AUDIOVISUAL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FOMENTO AUDIOVISUAL:  
ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA SPCINE COMO MODELO DE MUNICIPALIZAÇÃO.**

**JÚLIA BEATRIZ BAFUME**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Cinema e Audiovisual

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Dias Fonseca

Foz do Iguaçu  
Ano 2020

JÚLIA BEATRIZ BAFUME

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FOMENTO AUDIOVISUAL:  
ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA SPCINE COMO MODELO DE MUNICIPALIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Cinema e Audiovisual

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Dias Fonseca  
UNILA

---

Prof. Dr. Fábio Allan Mendes Ramalho

---

Prof. Dra. Emmanuelle Dias Vaccarini  
UNILA

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

## **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer primeiramente aos meus pais André Luiz Bafume e Maria Beatriz da Silva, por terem me dado força nessa trajetória e por terem acreditado no meu potencial. Além disso gostaria de agradecer a eles por sempre me mostrarem a educação como um caminho de libertação e sempre me incentivaram a estudar. Seja através de seus conselhos ou através de seus investimentos que me proporcionaram condições de chegar até aqui, eles sempre fizeram o melhor que podiam para eu ser quem eu quisesse ser. Por essa razão, meus agradecimentos especiais se direcionam totalmente a eles.

Agradeço também a UNILA por ter me proporcionado experiências incríveis e por ter ampliado, através de sua proposta política e pedagógica, toda minha noção de América Latina e toda minha formação identitária como mulher latino-americana. Durante os anos que estive nessa universidade pude aprender muito sobre cultura, identidade, bilinguismo e diversas outras coisas que só uma universidade internacional como a UNILA poderia proporcionar.

Agradeço também ao meu orientador Prof. Dr. Eduardo Dias Fonseca, não só pela orientação impecável que ele me deu, mas também por tornar esse processo algo leve e prazeroso. Posso dizer com certeza que durante esse processo ele foi como um amigo para mim. Agradeço a ele pela confiança depositada, pela parceria construída durante toda minha formação e por todos os incentivos e ajuda fornecida durante o percurso. Com certeza um dos maiores presentes que recebi da UNILA.

Agradeço também aos meus amigos, que sempre acreditaram no meu processo e que sempre me incentivaram a acreditar no meu potencial. Agradeço a eles pelos momentos divididos na universidade e por todas as trocas simbólicas que tivemos.

Agradeço também as minhas gatas Merlot e Cora, por sempre serem minha companhia e por estarem sempre presentes ao meu lado durante o meu processo de escrita e pesquisa deste trabalho.

Agradeço ao meu parceiro Joost Jansen, por me dar força nos momentos de pânico causados pelo fim da graduação e por sempre me incentivar a ser minha melhor versão.

*“Que nada nos defina.  
Que nada nos sujeite.  
Que a liberdade seja a nossa própria substância.”*

***Simone de Beauvoir***

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo (SPCINE), observando sua consolidação como política pública de fomento ao audiovisual, desde sua estrutura de governança até suas ações. O trabalho se propõe a trazer um olhar sobre o debate em torno das políticas públicas municipais para o audiovisual como alternativa às políticas de âmbito federal. Para isso buscamos realizar uma análise profunda das ações da SPCINE, buscando averiguar através de seus resultados, se a empresa tem gerado impactos no mercado audiovisual paulistano. Para tal análise, usaremos como contribuições teóricas trabalhos que trazem a temática sobre as leis de incentivo e a política cinematográfica brasileira como por exemplo de Marcelo Gil Ikeda (2015), Alessandra Meleiro (2007) e Anita Simis (2015). No que diz respeito a metodologia de análise de políticas públicas, utilizaremos os caminhos propostos por Chrispino (2016) e Secchi (2013) a fim de observar a eficácia e eficiência das ações da empresa diante das problemáticas do setor.

**Palavras chaves:** Cinema Brasileiro; Economia do Audiovisual; Indústria Cinematográfica; Políticas Públicas; Mercado Cinematográfico.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la Empresa de Cine y Audiovisual de São Paulo (SPCINE), observando su consolidación como política pública de promoción del audiovisual, desde su estructura de gobernanza hasta sus acciones. El trabajo tiene como objetivo acercar el debate en torno a las políticas públicas municipales para el audiovisual como alternativa a las políticas federales. Para ello, buscamos realizar un análisis en profundidad de las acciones de SPCINE, buscando conocer a través de sus resultados, si la empresa ha tenido un impacto en el mercado audiovisual de São Paulo. Para este análisis, utilizaremos como aportes teóricos trabajos que tratan el tema de las leyes de incentivos y la política cinematográfica brasileña, como Marcelo Gil Ikeda (2015), Alessandra Meleiro (2007) y Anita Simis (2015). En cuanto a la metodología de análisis de políticas públicas, utilizaremos los caminos propuestos por Chrispino (2016) y Secchi (2013) para observar la efectividad y eficiencia de las acciones de la empresa ante los problemas del sector.

**Palabras llave:** Cine brasileño; Economía Audiovisual; Industria del cine; Políticas públicas; Mercado cinematográfico.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Fluxograma de Processamento da Execução e Descentralização Orçamentária do MinC	14
<b>Figura 2</b> - Cadeia produtiva	53
<b>Figura 3</b> - Programas de investimentos	54
<b>Figura 4</b> - Fomento por meio de Editais - Jun/2019 até Mar/2020	57
<b>Figura 5</b> - Despesas de Difusão (2019)	58

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Evolução das salas no Brasil (2016-2019)	16
<b>Gráfico 2</b> – Distribuição de Salas por UF (2019)	17
<b>Gráfico 3</b> – Público Total por Filmes Brasileiros e Estrangeiros (2016-2019)	18
<b>Gráfico 4</b> – TOP 10 geral de filmes de maior bilheteria no Brasil (2009-2018)	19
<b>Gráfico 5</b> – Filmes Lançados no Brasil 1971 - 2007	27
<b>Gráfico 6</b> – Lançamentos de produções nacionais 1995 a 2018	30
<b>Gráfico 7</b> – Despesas SPCINE em 2019	40
<b>Gráfico 8</b> – Total de sessões 2016-2019	42
<b>Gráfico 9</b> – TOP 10 geral 2016-2019 em número de espectadores	43
<b>Gráfico 10</b> – Evolução de público	44

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Quantidade de salas de exibição em países selecionados	15
<b>Tabela 2</b> – Números referentes aos editais da SPCINE	54

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANCINE	Agência Nacional do Cinema
BRICS	Agrupamento formado por cinco grandes países emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
MinC	Ministério da Cultura
OCA	Observatório do Cinema e Audiovisual
SPCINE	Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>CAPÍTULO 1 - As políticas públicas para o audiovisual desde o período da Retomada</b> .....	26
Instância federal: Primeiras leis de fomento indireto e FSA.....	27
Regionalização e Municipalização: o surgimento de ações de incentivo ao audiovisual em uma lógica complementar a federalista.....	31
<b>CAPÍTULO 2 - SPCINE: A Empresa</b> .....	37
Economia da cultura audiovisual e a Cidade de São Paulo.....	37
O que é SPCINE?.....	38
Circuito SPCINE.....	41
SPCINE Play.....	45
SPFilm Commision.....	45
Cash Rebate.....	46
<b>CAPÍTULO 3 - Análise dos programas e projetos da SPCINE na cidade no período 2015 - 2019</b> .....	49
Ciclo de produção.....	49
Análise das ações da SPCINE.....	52
A análise da SPCINE pensada a partir do ciclo de políticas públicas .....	58
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	62
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	64

## INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos maiores polos de produção cinematográfica da América Latina e um grande produtor de cultura, porém é sabido que desde os primórdios de sua criação o cinema estrangeiro, no caso estadunidense, é majoritariamente predominante nas salas e casas brasileiras. O cinema nacional vive em constante busca de uma industrialização (SA NETO, 2004) e de uma consolidação que finalmente possa gerar uma sustentabilidade que permita ao Brasil ter domínio de seu próprio mercado audiovisual.

Neste sentido, a criação de políticas públicas (PP) de incentivo ao cinema nacional surge como principal pilar nessa busca. No início dos anos 90, leis como a Lei nº 8.313, de 1991, conhecida como Lei Rouanet e a Lei nº 8.685, de 1993, conhecida como Lei do Audiovisual, são exemplos iniciais de mecanismos criados com o intuito de retomar a produção e de dar suporte ao setor cultural nacional, porém é em 2001 com a criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) que o cinema brasileiro começa realmente a caminhar, mesmo que em passos curtos, para a consolidação de uma estrutura de fomento que possa viabilizar o processo industrial. Esses fatores foram trabalhados por autores que usaremos bibliografia básica para essa pesquisa, tais como Ikeda (2015), Marson (2009), Gatti (2005) e Nagib (2006).

É dentro da ANCINE, que nasce o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que surge como um grande exemplo de política pública que tem como intuito gerar impacto mercadológico e proporcionar maiores recursos para a sustentabilidade audiovisual no país. As ações do FSA e os desdobramentos do ramo audiovisual nos últimos anos é que nos fazem chegar até aqui, uma vez que a partir de sua criação e consolidação como programa efetivo de fomento federal, se torna possível o debate sobre e a criação de órgãos municipais, como por exemplo a SPCINE, que surgem em uma lógica diferente, porém não distante, da lógica federal, uma vez que ambas buscam por um incentivo cinematográfico que seja eficiente e eficaz.

A principal motivação desta pesquisa é entender modelos de políticas públicas que sejam efetivos e eficazes na busca por essa consolidação industrial e do fomento ao audiovisual em todas as partes de seu ciclo. Nosso interesse é investigar a inserção do ente municipal como ator imprescindível na produção de PPs para ampliar a estrutura de fomento ao audiovisual. Neste sentido, elegemos a Empresa de Cinema e Audiovisual de

São Paulo - SPCINE como objeto de pesquisa deste trabalho, como um exemplo de ação no âmbito municipal, objetivando jogar luz no debate sobre as formas de incentivo e mediações existentes no Brasil. O recorte temporal proposto nesta investigação irá analisar os anos de maior consolidação da instituição SPCINE, que são de 2016 a 2019.

Para podermos prosseguir com o desenvolvimento, é necessário definir o que são políticas públicas e a partir desta ter um breve debate sobre como as ações de governo se relacionam com a situação do audiovisual no Brasil, seja em âmbito federal ou regional tendo o ente Estado como precursor.

Para Álvaro Chrispino (2016), a partir de um extenso estudo da literatura de políticas públicas na ciência política:

Como política, vamos entender a arte de governar ou de decidir os conflitos que caracterizam os agrupamentos sociais.

Como pública, vamos entender aquilo que pertence a um povo, algo relativo às coletividades.

Logo, podemos deduzir que política pública — em um metaconceito — seria a ação intencional de governo que vise atender a necessidade da coletividade. (CHRISPINO, 2016, p.19)

Este metaconceito de Chrispino (2016) nos abre para uma conceituação de Teixeira (2002) que será bastante produtiva para esse trabalho, pois explicita a relação direta entre interesse público e implementação de políticas públicas. Neste sentido, a implementação de políticas públicas depende diretamente do olhar público sobre a necessidade de ações em determinada área. Para o autor:

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (TEIXEIRA, 2002, p.03)

Ou seja, é através de políticas explicitadas que a gestão governamental irá manejar e remanejar recursos para um determinado setor que carece de ações públicas para seu sustento, estabilidade e resoluções de problemas. Exemplos de políticas que agem neste sentido é a criação de PPs relacionadas à saúde básica, como o SUS, ou relacionadas à educação, como o PROUNI.

É preciso ter em mente também como as ações e não-ações de governo impactam diretamente no desenvolvimento de qualquer indústria. Sabemos que existe uma

diferença tácita entre políticas de Estado, que são as que permanecem independente dos governos, e as políticas de governo. Por isso ter no poder um governo que seja pró-cultura e pró-desenvolvimento da indústria cultural brasileira se faz essencial para a implementação e continuidade de políticas públicas que permitam esse desenvolvimento e que busquem soluções para os problemas que impedem a sustentabilidade e consolidação da atividade cinematográfica e audiovisual no país.

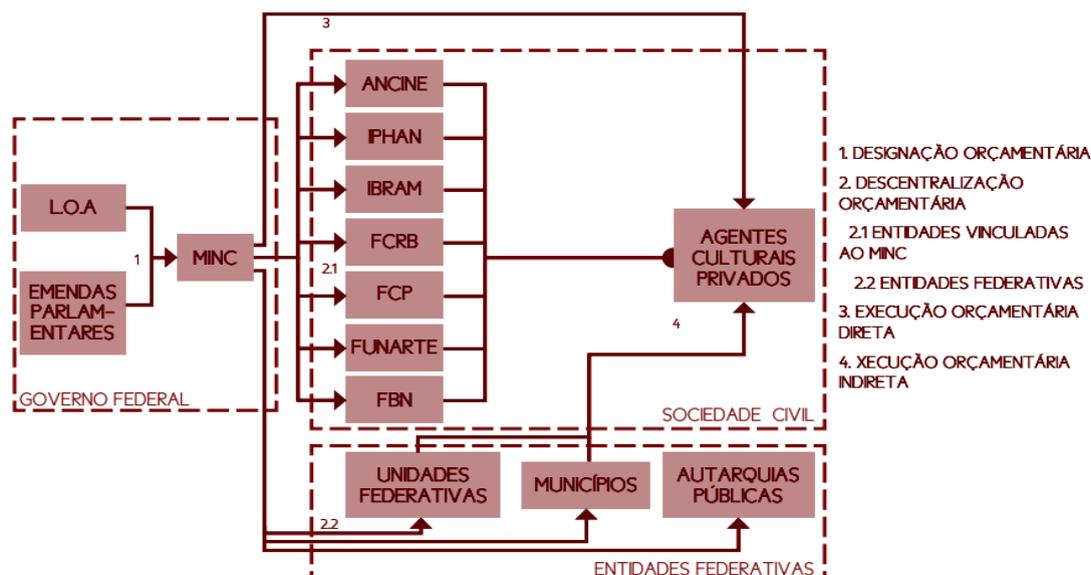
Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. (TEIXEIRA, 2002, p.03)

Ainda que neste trabalho não nos focaremos nas não-ações é importante ter em mente que elas são formas políticas, que definem a política de governo e que podem ter impactos nas políticas de Estado.

É notável a partir da literatura que tematiza as políticas de Estado que o papel do federalismo é importante na condução de PPs. Não nos aprofundaremos nas estratégias, porém, pensando em conjunto com Borges (2013), que analisa a engrenagem posta para o funcionamento do federalismo no Brasil, vemos relações diretas entre a produção e manutenção de PP's e as formas do federalismo.

No âmbito das políticas de Estado podemos visualizar as formas do federalismo na cultura, tal e qual, Henkin et al. (2016) discorre sobre em seu trabalho. No caso do audiovisual, a ANCINE é o braço claro da inserção do Estado no fomento. O fluxograma a seguir ajudará na visualização das formas federativas, via instituições, mais especificamente a ANCINE.

**Figura 1 - Fluxograma de Processamento da Execução e Descentralização Orçamentária do MinC**



Fonte: Artigo “Mapeamento do sistema federal de incentivo e fomento à cultura” de Hélio Henkin, Lucas Paes e Leandro Valiati.

É preciso ressaltar que hoje, em 2020, não existe mais Ministério da Cultura e sim uma Secretaria Especial da Cultura que faz parte da pasta Ministério do Turismo e que estamos adotando alguns dados que são anteriores a extinção do MinC. Dito isto, podemos observar que no fluxograma acima, a ANCINE realiza muitas das suas ações a partir do orçamento que recebe do MinC, porém também existe o CONDECINE, que é um tributo brasileiro do tipo Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, instituído pela Medida Provisória 2.228-1 que permite que através do FSA, a ANCINE possa realizar ações no âmbito federal e municipal.

Antes de continuarmos nossa trajetória é importante a visualização da estrutura do mercado audiovisual brasileiro como um todo, para tal vamos observar dados da série histórica de 2016 a 2019. Focaremos, neste primeiro momento, em dados sobre o parque exibidor de cinema, para depois tematizar os filmes mais vistos em termos de público e bilheteria. Chamamos a atenção que estes dados serão a base de comparação com as ações no município de São Paulo, presentes ao longo desta pesquisa.

Podemos observar brevemente, que mesmo com uma indústria relativamente significativa e seu potencial econômico e cultural, o Brasil ainda se encontra em desenvolvimento quando comparado com nações que possuem um potencial econômico emergente semelhante, como, por exemplo, os países que fazem parte do BRICS.

**Tabela 1- Quantidade de salas de exibição em países selecionados (2018)**

<b>País</b>	<b>Salas de exibição</b>	<b>Variação da quantidade de salas 2009-2018</b>
China	60.679	1.184,8%
EUA	40.317	3,3%
Índia	11.280	12,0%
México	7.024	56,8%
França	5.981	8,3%
Rússia	5.215	148,1%
Alemanha	4.849	2,4%
Reino Unido	4.340	17,4%
Espanha	3.589	-12,1%
Japão	3.561	4,9%
Brasil	3.347	58,6%

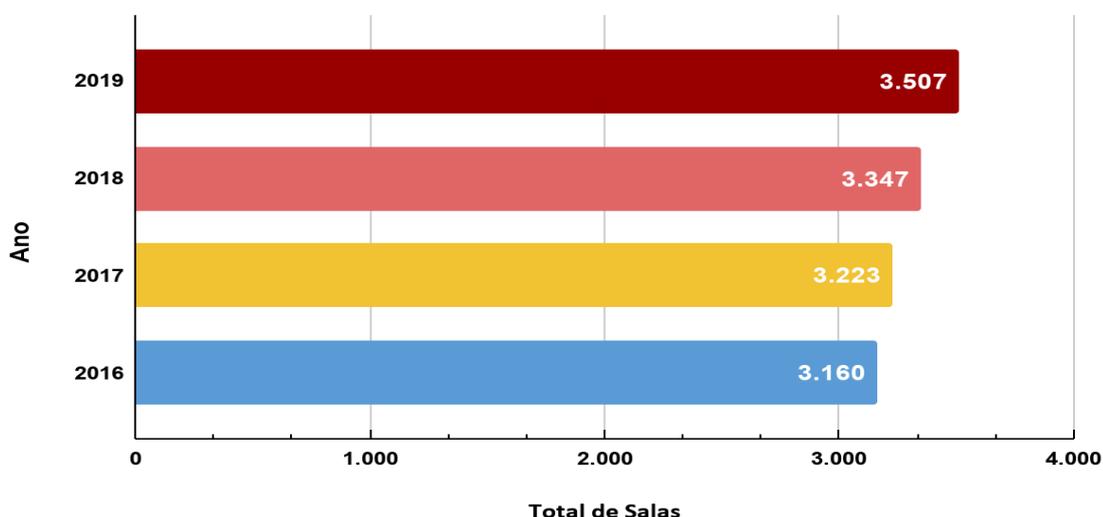
Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018 - Disponível no site <https://oca.ancine.gov.br/cinema> - Acessado 22/11/2020<sup>1</sup>

Na tabela acima podemos observar que o Brasil no período de 2009-2018 teve um crescimento de 58,6% no seu parque exibidor e países que vivem uma realidade econômica emergente como ele, como por exemplo a Rússia (148,1%), tiveram uma evolução quase que triplicada em relação ao Brasil. Podemos observar também o crescimento de 56,8 do México, país que na América Latina, se caracteriza como o maior polo exibidor, que apesar de viver uma realidade social semelhante a do Brasil, tem uma indústria e um parque exibidor mais consolidado.

<sup>1</sup> O dado referente ao Brasil tem a ANCINE como fonte. As informações dos demais países provêm do relatório Focus 2019 – World Film Market Trends.

Abaixo no gráfico 1, podemos observar a evolução de salas no Brasil no período de 2016-2019. Neste período o país ganhou 347 salas.

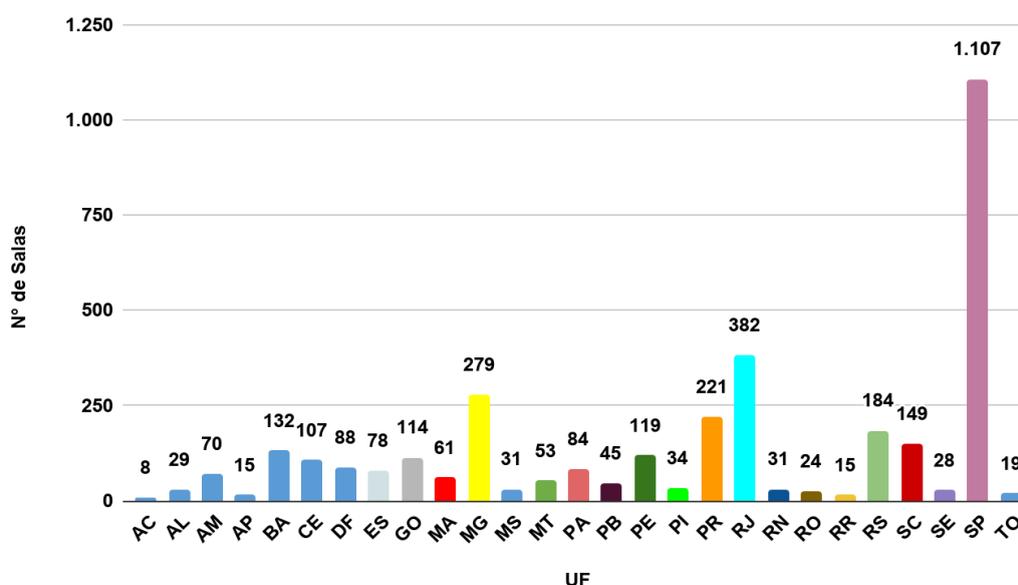
**Gráfico 1 - Evolução das salas no Brasil (2016-2019)**



Fontes: ANCINE, Sistema de Acompanhamento da Distribuição em Salas de Exibição, Sistema de Controle de Bilheteria, Filme B e outras fontes secundárias - Dados compilados do site <https://oca.ancine.gov.br/cinema> - Acessado em 22/11/2020.

Através de dados podemos notar a discrepância no número de salas entre os estados brasileiros (Gráfico 2). A região sudeste, em especial o eixo Rio - São Paulo, é a maior concentradora de parque exibidor, sendo São Paulo o estado com o maior número de salas do país, tendo mais que o triplo de salas que o RJ, segundo estados com o maior número de salas. O Gráfico 2 indiretamente, explicita também uma realidade latente no Brasil, onde a desigualdade econômica também tem efeitos no acesso aos meios de cultura e no consumo dela. Nessa lógica podemos notar que os estados mais ricos do país possuem uma estrutura de parque exibidor superior a de estados menores e com menos poder econômico.

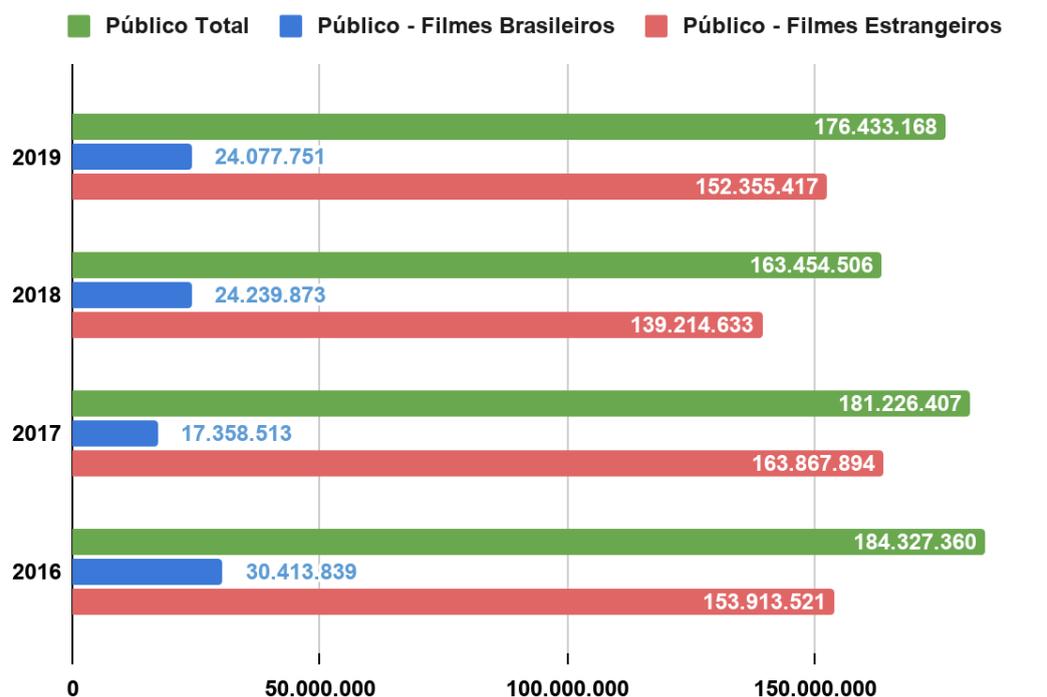
**Gráfico 2 - Distribuição de Salas por UF (2019)**



Fontes: ANCINE, Sistema de Acompanhamento da Distribuição em Salas de Exibição, Sistema de Controle de Bilheteria, Filme B e outras fontes secundárias - Dados compilados do site <https://oca.ancine.gov.br/cinema> - Acessado em 22/11/2020.

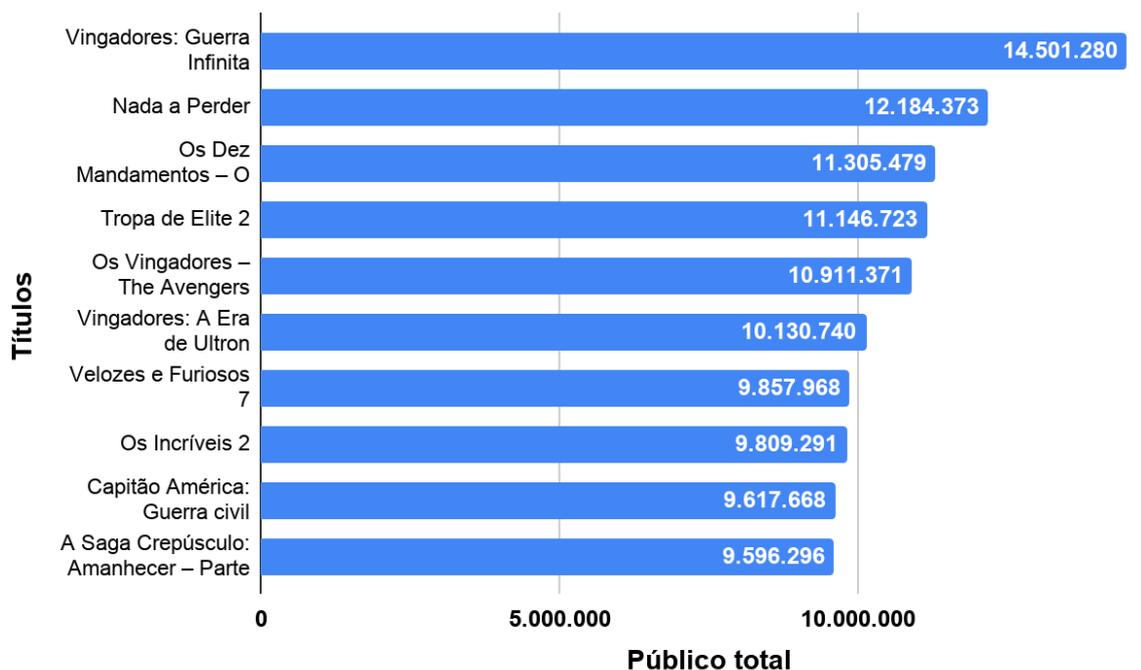
Após a visualização das quantidades salas do parque exibidor brasileiro e a grande concentração do número delas no estado de SP, podemos afirmar que o Brasil possui um grande público consumidor de cultura mesmo que concentrado, e o cinema cada vez mais vem se tornando o principal objeto de lazer dos brasileiros (COBRA, 2008). Porém, isso não significa que o produto brasileiro é o mais consumido. A influência da indústria cultural estrangeira no país é majoritariamente predominante e por isso as produções internacionais são as principais detentoras de público nas salas de cinema brasileiras. Como se pode observar no gráfico 3 abaixo, o número de espectadores no Brasil é significativamente alto, porém a discrepância entre o público de produções nacionais e produções internacionais também é alta. Esses números surgem como um exemplo claro do potencial de consumo cinematográfico no Brasil e como exemplo claro do domínio estadunidense sobre esse potencial e sobre o mercado de exibição brasileiro como podemos notar no gráfico 4.

**Gráfico 3 - Público Total por Filmes Brasileiros e Estrangeiros (2016-2019)**



Fonte: ANCINE/SADIS - Dados compilados do site <https://oca.ancine.gov.br/cinema> - Acessado em 22/11/2020.

**Gráfico 4 - TOP 10 geral de filmes de maior bilheteria no Brasil (2009-2018)**



Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018 - Disponível no site <https://oca.ancine.gov.br/cinema> acessado em 22/11/2020.

Dos dez filmes mais vistos no Brasil entre 2009 e 2018, apenas três obras são nacionais, todas as outras são estadunidenses e de grandes estúdios. O que nos permite uma total visualização do domínio estrangeiro nas nossas salas.

A série de dados analisada acima é posterior a alguns momentos importantes da história do cinema nacional e das políticas públicas de fomento para essa área. Antes de nos aprofundarmos no objeto de análise desta pesquisa, é necessário evidenciar alguns marcos de incentivo e de regulação dessa história, que permitiram a consolidação dos dados acima, como por exemplo: 1. O período da Retomada: Implementação do modelo estatal dos anos 1990; 2. A consolidação do tripé institucional dos anos 2000; 3. A criação da ANCINE; 4. E por fim a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)

Para entender o contexto industrial e de fomento em que a SPCINE surge e o porque ela é um exemplo a ser estudado, precisamos entender o caminho do cinema nacional até os dias de hoje tendo em mente os aspectos econômicos e políticos do cinema nacional. Para isso, teremos como base o caminho traçado no trabalho de Marcelo Ikeda (2015) que aprofundaremos no capítulo 1.

A partir desta tematização e dos dados apresentados podemos fazer as seguintes perguntas: pode-se considerar o mercado audiovisual brasileiro autossuficiente? Entendendo a lógica apresentada acima, como a lógica municipal se relaciona como modelo federal? Como os municípios podem ajudar na sustentabilidade do mercado audiovisual? O modelo SPCINE é efetivo e eficaz? Quais ações dentro da lógica das PP são realizadas pela a SPCINE?

Para encontrar a aproximação de tais respostas buscaremos metodologias advindas de procedimentos de análise de PPs, bastante presente no campo da ciência política e proposto Secchi (2013) e Chrispino (2016) como ciclo de políticas públicas.

Para Chrispino (2016):

O “ciclo de política” é o responsável por ordenar estas diferenças de forma racional, servindo de ponte entre a “intencionalidade de ação de governo” – nosso metaconceito de política pública – e sua efetiva realização junto à sociedade que, afinal, é quem paga as contas (CHRISPINO, 2016, p. 66).

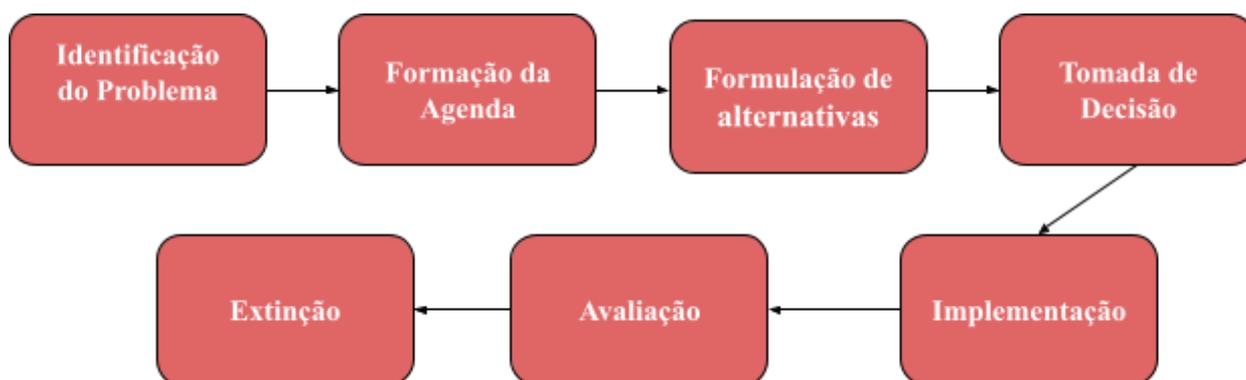
Podemos notar que o autor separa em distintas etapas os processos advindos do ciclo chegando a enunciar que: O “ciclo de políticas públicas” é dividido em etapas

racionais que permitem uma ordenação ótima de tempo, recursos, pessoas, etc. na busca de execução daquilo que a vontade política intentou projetar” (CHRISPINO, 2016, p. 66).

Abaixo podemos observar o ciclo proposto de Chrispino (2016):



Já no fluxograma abaixo temos um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2013), sendo este o ciclo das políticas públicas proposto por Secchi (2013):



Para esta pesquisa adotaremos o ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2013). Abaixo pode ser observado detalhadamente as definições de cada etapa:

**1) Identificação do problema:**

- a) Um problema é a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível.

- b) Pode aparecer subitamente, como, por exemplo, uma catástrofe natural.
- c) A delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência do mesmo.

**2) Formação de agenda:**

- a) A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes.
- b) Agenda política: conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública.
- c) Agenda formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.
- d) Agenda da mídia: conjunto de problemas ou temas que recebem especial atenção dos diversos meios de comunicação.
- e) Existem três condições para que um problema entre na agenda política:
  - Atenção: definida pelo nível de exposição e alcance no debate social do problema
  - Resolubilidade: capacidade de resolução real do problema
  - Competência: responsabilidade dos grupos políticos na solução do problema

**3) Formulação de alternativas:**

- a) A formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias
- b) Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos
- c) Pode ser feito com o suporte de três técnicas:
  - Projeções observação de tendências
  - Predições: uso de teorias ou analogias
  - Conjecturas: juízos de valor

**4) Tomada de decisão:**

- a) É o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.
- b) Os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções
  - Problemas → Soluções

- c) Modelo de racionalidade absoluta: aquele de utiliza o pensamento de maximização dos recursos para a solução do problema para a maioria
- d) Modelo de racionalidade limitada: aquele que utiliza parte dos recursos para a solução de parte dos problemas
- e) Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas.
- f) Incrementalismo: ampliação de ações de políticas públicas anteriores, no sentido de ajustar os benefícios e os beneficiários

**5) Implementação da Política Pública:**

- a) A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.
- b) Visualizar os obstáculos e as falhas que costumam acometer a política pública.
- c) Visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados.

**6) Avaliação da Política Pública:**

- a) A avaliação da política pública é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública.
- b) Elementos de uma avaliação
  - Critérios
  - Indicadores
  - Padrões
- c) Os principais critérios usados para avaliações são:
  - Economicidade
  - Eficiência econômica
  - Eficiência administrativa
  - Eficácia
  - Equidade

**7) Extinção da Política Pública:**

- a) As causas da extinção de uma política pública são basicamente três:

- Problema resolvido
  - Programas ou Leis foram avaliados como ineficazes
  - O problema perdeu progressivamente a importância
- b) As políticas públicas, após um período de maturação, se estabilizam e criam vida própria. Não são raros os casos em que uma política pública continua viva, com um valor intrínseco, mesmo que após o problema que a havia gerado já se tornasse inexistente.

Em relação a metodologia e modelo de análise e avaliação utilizaremos o proposto por Chrispino (2016), que define o processo desta maneira:

Por análise de políticas públicas vamos entender o estudo crítico de todo o processo que intenta tornar concreta a ideia formulada. Busca estudar se o caminho escolhido — em todas as etapas e características — é efetivamente o melhor, utilizando-se de referências determinadas e explicitadas. [...] Vamos entender a avaliação de políticas públicas como o estudo crítico que consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisas que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou, ainda, que na ausência do programa x, não teríamos o resultado y. (CHRISPINO, 2016, p.129 - 132)

Já por avaliação de eficiência e eficácia e o que pretendemos com estes tópicos, seguiremos a lógica também apresenta por Chrispino (2016):

A avaliação de eficiência tenta determinar os custos de um programa e julgar se o mesmo montante e qualidade de produtos poderiam ser alcançados de forma mais eficiente, isto é, a um custo mais baixo através de várias espécies de fluxos de produção mais racionais (streamlining). [...] Finalmente, a avaliação de eficácia, conhecida igualmente como adequação da avaliação de desempenho ou auditoria de custo/benefício [...] o desempenho de um dado programa é confrontado com os objetivos, que precisam ser ajustados à luz das conquistas do programa. (CHRISPINO, 2016, p. 133-134)

O caminho que propomos para o desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso é o seguinte: no Capítulo 1- As políticas públicas para o audiovisual, falaremos sobre a política públicas para o setor desde o período da retomada, além de discorrer um pouco sobre outras agências de fomento: no Capítulo 2 - SPCINE: A empresa, iremos entrar a fundo na estrutura e programa da SPCINE; no Capítulo 3 - Análise dos impactos dos programas e projetos da SPCINE na cidade no período 2015 – 2019 iremos analisar a SPCINE e suas ações mediante a metodologia apresentada.

## Cap. 1 - As políticas públicas para o audiovisual desde o período da Retomada

Conforme dito na introdução deste trabalho, neste capítulo iremos aprofundar nos temas voltados às políticas públicas para o audiovisual a partir do Período da Retomada. Iniciaremos olhando primeiro para a lógica federalista com as leis de fomento indireto, como por exemplo Lei Rouanet e Lei do Audiovisual, depois iremos entrar na criação da ANCINE e na lógica do fomento direto, onde discorreremos sobre o Fundo Setorial do Audiovisual. Mais adiante neste capítulo, observaremos também a lógica de políticas públicas no âmbito estadual e municipal, onde falaremos um pouco sobre as ações de fomento existentes em algumas localidades.

Usamos a expressão "Período da Retomada" para se referir ao cinema produzido no Brasil entre 1995 e 2002 (FONSECA, 2017). É chamado de retomada pois literalmente foi um momento de retomar as forças e o fôlego da produção audiovisual nacional, isso porque as produções cinematográficas brasileiras enfrentaram um período de muita fragilidade e crise no início dos anos 90. Durante a gestão do então presidente Fernando Collor de Mello, foi decretada a extinção das instituições federais de apoio ao cinema nacional e com isso um ciclo de produção cinematográfica chegou ao fim, sendo possível somente na segunda metade da década voltar a se produzir filmes no Brasil com as novas leis de fomento indireto.

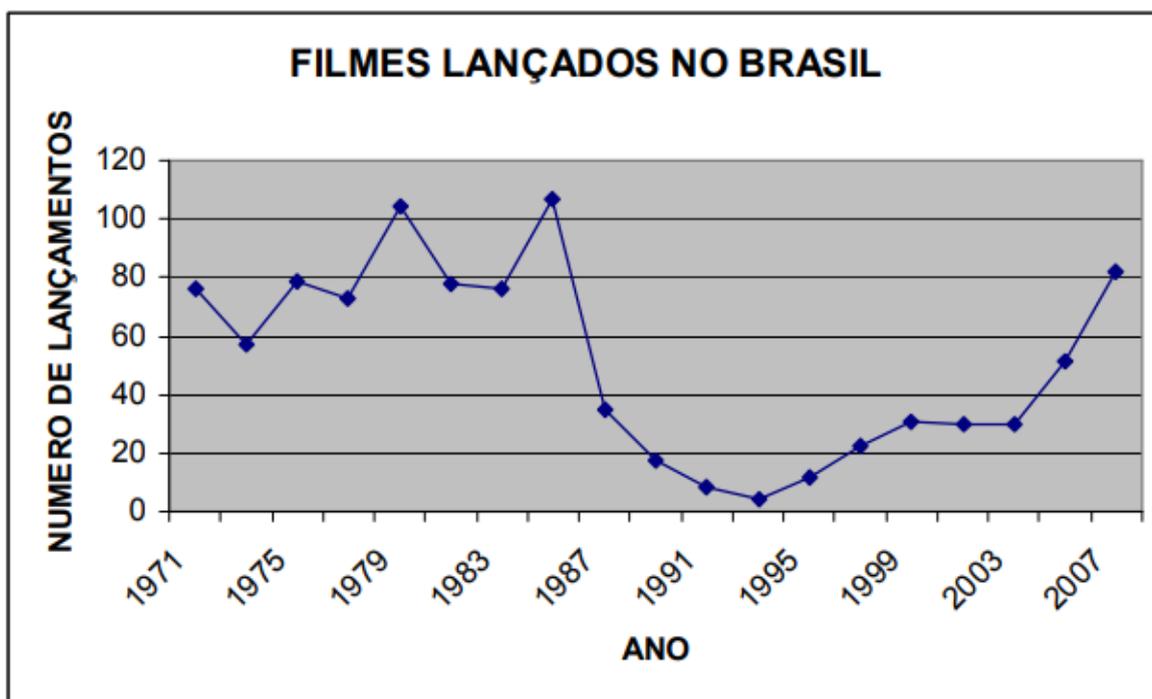
Fernando Collor de Mello pôs fim à política cultural praticada até então, quando extinguiu a única lei brasileira de incentivo fiscal para investimentos em cultura (lei nº 7.505/86, conhecida como lei Sarney), e através da medida provisória 151, dissolveu e extinguiu autarquias, fundações e empresas públicas federais, como a Fundação Nacional das Artes (Funarte), a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e o Concine (Conselho de Cinema, órgão vinculado a Embrafilme, responsável pelas normas e pela fiscalização da indústria cinematográfica do mercado de cinema no Brasil, controlando a obrigatoriedade da exibição de filmes nacionais). (MARSON, 2016, p.17)

Em 1969, foi criada a Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (Embrafilme), uma empresa estatal, que esteve ativa até 1990 e desempenhou um papel fundamental para a produção e difusão do cinema no Brasil nas décadas de 1970 e 1980. A Embrafilme que desde seu início foi responsável pelo financiamento, coprodução e distribuição de filmes no país e apesar de ter surgido durante a ditadura militar e de ter sido produto de intenções dirigistas conservadoras, na época atendeu perfeitamente aos

interesses dos cineastas que, desde a década de 50, já propunham ações estatais mais enérgicas para o cinema (MARSON, 2016).

No gráfico abaixo, é possível observar perfeitamente o desenho da produção cinematográfica no país após a criação da Embrafilmes até seu fim no início dos anos 90. Podemos observar também, que há um “ressurgimento” das produções em meados de 1995, que configura o que chamamos de Período da Retomada. No gráfico, se nota também um crescimento significativo dos lançamentos em 2007, que simboliza os efeitos da criação da ANCINE em 2001 e de algumas ações da agência para ampliar a produção de filmes.

**Gráfico 5 - Filmes Lançados no Brasil 1971 - 2007**



FONTE: Sá Earp, Fábio. O Mercado do Cinema no Brasil. IE/UFRJ. Pág 04

### **Instância federal: Primeiras leis de fomento indireto e FSA**

Após o fim da Embrafilme, o campo do cinema e audiovisual brasileiro passou um tempo batalhando por uma legislação que garantisse um aumento da produção nacional, uma reserva de mercado que salvaguardasse presença de produtos brasileiros nas salas

de exibição além de uma sustentabilidade dos agentes nacionais diante da cadeia produtiva, ou seja, o cinema nacional batalhou e segue batalhando pela ampliação econômica, política, cultural e social do audiovisual no país. Desde os primeiros momentos do cinema no país a relação com o Estado se fez muito presente e de suma importância, isso pois o Estado tem grande participação na regulamentação do audiovisual nacional, principalmente como fomentador da atividade e como criador de políticas e instituições públicas que colaboram para o surgimento de uma indústria audiovisual no país (SIMIS, 2015)

Com a queda do governo Collor e com Itamar Franco no início dos anos 90, houve então um rearranjo das instituições e como consequência, a criação de novas leis de incentivo e de captação de recursos que tinha como intuito viabilizar a produção cinematográfica novamente, através de estímulos privados à base de renúncia fiscal. Destas, podemos destacar ações como a criação da Lei nº 8.313, de 1991, conhecida como Lei Rouanet e de outra sancionada pelo Presidente Itamar Franco, a Lei nº 8.685, de 1993, conhecida como Lei do Audiovisual. Estas, através de uma estrutura de fomento indireto, traziam a promessa de retomar a produção nacional na época, porém tinham como foco a produção, e áreas de distribuição e exibição não tinham previsões diretas de ações vinculadas ao fomento. A partir desses mecanismos de regulamentação, podemos constatar que a cadeia produtiva do cinema buscou atuar neste período com uma postura mais voltada para produtos de ampla circulação, onde a produção se voltava para o mercado consumidor e para novas possibilidades de produção e difusão dos conteúdos cinematográficos e audiovisuais brasileiros (SANTOS, 2016).

Pensando no ciclo de políticas públicas de Secchi (2013), e entendendo que no momento em questão, a principal problemática enfrentada pela indústria audiovisual era a baixa produção de filmes por falta de fomento público no setor, as leis sancionadas por Itamar Franco, se fizeram muito efetivas no momento e apesar de não contemplarem todos os elos da cadeia produtiva cinematográfica, incentivaram e permitiram uma retomada da produção fílmica no país. Por isso, durante muito tempo elas foram consideradas como uma luz no fim do túnel para a sobrevivência do cinema no país, mas como já dito, elas não davam suporte para todo o ciclo de produção e por isso a criação de uma nova política pública para o setor se fez necessária. É neste contexto de

insuficiência das leis de fomento indireto e de necessidade de fortalecimento das instituições, surge a Agência Nacional do Cinema, como um órgão regulador.

Em 2001, é promulgada a Medida Provisória 2228-1/01, que surge anunciando uma nova configuração e aprofundamento das políticas públicas para o setor audiovisual. Além da criação da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, a MP tinha como intuito suprir as carências presentes na lógica binominal da Lei Rouanet e Lei do Audiovisual, pois propunha um novo olhar sobre o funcionamento da atividade cinematográfica no país. É preciso ter em mente que a intenção das ações públicas propostas no período da retomada se configuram de maneira distinta das intenções propostas em torno da criação da ANCINE.

A MP 2228-1/01 buscou avançar nas carências do binômio Lei Rouanet/Lei do Audiovisual estabelecendo uma nova estrutura de apoio do Estado às atividades cinematográficas, através de uma complementaridade entre três órgãos governamentais, com uma visão mais sistêmica do funcionamento da atividade cinematográfica. Enquanto a Lei Rouanet-Lei do Audiovisual era essencialmente uma política de fomento, cuja principal preocupação era a retomada da produção de obras audiovisuais, a MP 2228-1/01 buscava o desenvolvimento da atividade audiovisual no país, na direção da autossustentabilidade, sendo claramente uma política de cunho industrialista. (IKEDA, 2012, p.2)

O que Marcelo Ikeda nos indica é que a MP 2228-1/01 promove muito mais do que apenas a criação de uma agência regulatória, pois ela se configura não somente como agente de regulação ou fiscalização, ela se configura como um novo marco institucional para o audiovisual brasileiro, reforçando a hipótese de aprofundamento de políticas públicas para o setor audiovisual. A ANCINE passou a ser responsável pelos “aspectos industriais” do setor cinematográfico, direcionando seu olhar para uma ocupação de mercado que dialogasse com a autossustentabilidade tão sonhada pela indústria nacional, que de certa forma dialoga com o constante pensamento de indústria cinematográfica trabalhado por Sá Neto (2004).

As políticas públicas apresentadas brevemente acima, foram essenciais para o cinema nacional ir se consolidando cada vez mais, ganhando força e espaço no mercado. Porém, como já mencionado neste trabalho, quando comparado com outras indústrias cinematográficas, como por exemplo a dos Estados Unidos, a presença do cinema estrangeiro nas salas brasileiras ainda é muito maior. Ao refletir sobre a importância das políticas públicas voltadas para o audiovisual, é necessário considerar que o cenário audiovisual global é marcado por uma forte indústria produtora de

conteúdo, e que o cinema além de ter uma dimensão cultural, também tem uma dimensão capital forte e neste sentido, assim como outras indústrias, gera empregos e receita significativas.

É dentro da ANCINE, que em 2007 nasce o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) como um marco na política pública de fomento audiovisual no país. Isto porque o FSA contempla atividades associadas aos diversos segmentos da cadeia produtiva do setor, usando de diferentes instrumentos financeiros para isso. Neste contexto, a questão da sustentabilidade do cinema brasileiro e como o Fundo Setorial do Audiovisual colabora para ela, deve ser vista mais de perto. Não apenas por critérios puramente mercadológicos, mas também por critérios de políticas públicas (ATTAYDE, 2006). Já que os mecanismos de fomento que se configuram através de renúncia fiscal, como por exemplo a Lei do Audiovisual e Lei Rouanet, apresentam desafios que desestimulam a autossuficiência da atividade, pois são direcionados principalmente à produção e não contemplam uma estratégia sobre todos os elos da cadeia cinematográfica brasileira, que também depende fundamentalmente de garantias de exibição e distribuição.

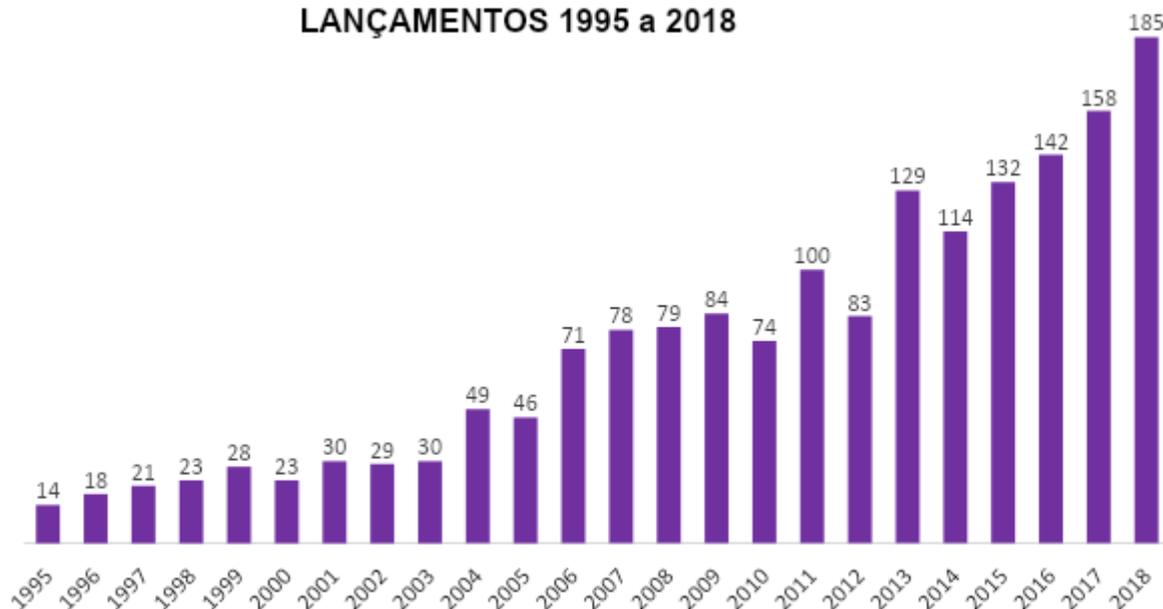
O Fundo Setorial do Audiovisual surge como um novo instrumento de fomento público direto, focado em diferentes demandas da indústria audiovisual. O FSA inaugura um novo momento político e econômico para o cinema, pois promove impacto socioeconômico e político-cultural. Em seus objetivos e diretrizes<sup>2</sup>, é possível observar que o interesse do FSA é propor um incremento da cooperação entre os diversos agentes econômicos, a ampliação e diversificação da infraestrutura de serviços e de salas de exibição, o fortalecimento da pesquisa e da inovação, o crescimento sustentado da participação de mercado do conteúdo nacional, e o desenvolvimento de novos meios de difusão da produção audiovisual brasileira.

## **Gráfico 6- Lançamentos de produções nacionais 1995 a 2018**

---

<sup>2</sup> Informações disponíveis em <https://fsa.ancine.gov.br/?q=o-que-e-fsa/diretrizes> - Visitado em 20/07/2019

## LANÇAMENTOS 1995 a 2018



FONTE: Apresentação do ex-presidente da ANCINE, Christian de Castro Oliveira no Festival de Gramado de 2019

Entender como esses incentivos públicos agem, é essencial para compreender a indústria audiovisual brasileira e o capital gerado por ela, ainda mais, tendo em vista a atual conjuntura do cenário da economia cultural no país em 2021. Acima podemos observar no gráfico a crescente referente aos lançamentos desde o Período da Retomada até 2018. É possível notar em números de produções, os impactos e efeitos das políticas públicas propostas desde os anos 90, em especial, a partir de 2006 podemos observar que houve um aumento significativo nos lançamentos e isso explicita os resultados da ação pública proposta.

### **Regionalização e Municipalização: o surgimento de ações de incentivo ao audiovisual em uma lógica complementar a federalista**

Uma política pública proposta para o campo audiovisual que surge como efetiva na lógica federalista, permite pensar sobre outras formas de se fazer políticas públicas para o setor. Neste sentido, é extremamente relevante pensar em propostas de investimento para o audiovisual no âmbito municipal e estadual. A maioria das grandes capitais e regiões do Brasil possuem ações de fomento à cultura, e em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo essas ações evoluíram diante do potencial industrial do audiovisual e viraram

políticas públicas específicas, se consolidando como empresas municipais. É neste contexto que se faz importante observar ações que funcionam nessa lógica e pensar sobre a potencialidade de leis de incentivo municipal/estadual.

Iniciaremos evidenciando algumas ações pelo estado de Pernambuco, por exemplo, há o Funcultura, que é o Programa de Fomento à Produção Audiovisual de Pernambuco. O Funcultura tem como objetivo beneficiar toda a cadeia produtiva do setor, incentivando a produção de filmes de curta e longa-metragem, programas televisivos, além de projetos de cineclubes, festivais, mostras, e pesquisa e formação<sup>3</sup>. Segundo o site da Secretaria de Cultural do Pernambuco, o Funcultura faz parte de uma política específica para o setor, que foi reconhecido pelo Governo de Pernambuco como estratégico para a economia e para a projeção do estado.

Já no Paraná, existe o PROFICE - Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura, que segundo o site da Secretaria de Comunicação Social e da Cultural do Paraná, por meio da renúncia fiscal de ICMS, possibilita a valorização, da produção, da difusão, da circulação, da pesquisa e preservação dos bens culturais, além de ações de caráter educativo para a arte e a cultura no Estado<sup>4</sup>. Essa, apesar de não ser uma ação de política pública exclusivamente voltada ao incentivo audiovisual, se constitui como a principal ação de fomento para o setor no estado.

Ainda analisando as ações no estado do Paraná, ao olharmos mais cuidadosamente para a capital Curitiba, notamos a presença de uma Film Commission. Que indica claramente que há uma presença forte do audiovisual na cidade, pois caso contrário, a Secretaria de Cultura não estaria pensando em favorecer o acolhimento de produções nacionais e internacionais na cidade<sup>5</sup>. É notável que o audiovisual tem movimentado a economia e o turismo regional, além de gerar emprego e renda para trabalhadores locais como artistas, técnicos e prestadores de serviço.

Entrando mais especificamente nas políticas públicas para o setor cultural no âmbito municipal, podemos observar o Programa Viva Cultura, proposto pela Secretaria de Cultural de Salvador e administrado pela Fundação Gregório de Mattos (FGM). Assim

---

<sup>3</sup> Informações retiradas e disponíveis no site da Secretaria de Cultura do Pernambuco <http://www.cultura.pe.gov.br/pagina/funcultura/editais/edital-audiovisual/> - Acessado em 20/08/2021

<sup>4</sup> Informações retiradas e disponíveis no site da Secretaria de Comunicação Social e da Cultural do Paraná <https://www.comunicacao.pr.gov.br/Pagina/PROFICE> - Acessado em 20/08/2021

<sup>5</sup> Informação disponível do site da Fundação Cultural de Curitiba <http://www.fundacaoculturaldecuitiba.com.br/film-commission/o-que-e/> - Acessado em 20/08/2021

como os programas mencionados acima, o Viva Cultural tem como intuito patrocinar projetos culturais, por meio da concessão de incentivos fiscais em Salvador. Já em São Paulo, uma das principais leis de incentivo da década de 90 também surgiu funcionando na mesma lógica. A Lei nº 10.923, ou Lei Mendonça, possibilitava benefícios fiscais para projetos culturais da cidade de São Paulo e propunha aos contribuintes patrocinadores uma dedução do ISS e do IPTU de 70% do valor de patrocínio, com o limite de 20% do imposto devido. Na cidade do Rio de Janeiro também há o mesmo cenário, a Lei n.º 5.553 ou Lei do ISS, funciona na mesma lógica da Lei Mendonça.

O intuito ao apresentar as respectivas políticas públicas, é mostrar que a grande maioria das regiões do país possuem ações de incentivo à cultura e também ressaltar que os programas de incentivo propostos por muitas gestões ainda estão voltados para a lógica de renúncia fiscal e não para uma lógica de fomento direto. Analisando as políticas públicas apresentadas e direcionando nosso olhar para a lógica municipal, vemos que ainda são poucas as cidades que direcionam recursos para o setor cultural e muito menor as que direcionam recursos especificamente para o cinema, mesmo sendo um dos principais bens culturais. Também é preciso ressaltar que as políticas públicas apresentadas, no que diz respeito ao audiovisual, só contemplam a área de produção, não tendo recursos direcionados para a distribuição e exibição.

Uma política pública municipal em especial merece ser analisada de maneira singular, isso porque, em tese, ela funciona na mesma lógica que o objeto de análise dessa pesquisa. Assim como São Paulo, a cidade do Rio de Janeiro também possui uma empresa voltada para o audiovisual, essa empresa é a RioFilme. A empresa surge exatamente durante o Período da Retomada e propunha ser uma das únicas distribuidoras de produtos nacionais no país. Atuando nas áreas de distribuição, apoio à expansão do mercado exibidor, estímulo à formação de público e fomento à produção audiovisual, visando o efetivo desenvolvimento da indústria audiovisual carioca<sup>6</sup>. A RioFilme, inicialmente tem como foco a distribuição mas chegou a desenvolver algumas ações verticalizadas com a produção e a exibição, que segundo André Gatti (2008) se apoiavam em cima das políticas e experiências de investimento já vivenciadas na instituição.

---

<sup>6</sup> Informação disponível do site da RioFilme <http://www.riofilme.com.br/> - Acesso em 15/08/2021

[...] esta política encontra-se amparada em experiências bastantes singulares, já que a empresa tem investido em salas de exibição, política de formação de público, além de apoiar a finalização, co-produção e distribuição de filmes de curta, média e longa metragens. O conjunto destas ações garante à RioFilme um espectro bastante diversificado, ainda que este dificulte a concentração da distribuidora na sua atividade fim: a comercialização de filmes brasileiros no mercado nacional e internacional. (GATTI, 2007)

No momento de sua criação a RioFilme surgiu como uma “única possibilidade clara de distribuição de filmes nacionais” (Nagib, 2002), isso porque o contexto em que a empresa é criada, é um contexto de crise, onde as políticas públicas para o setor estavam em queda e a produção nacional paralisada. A esperança era que a RioFilme viesse a se tornar um tipo de “*major*”<sup>7</sup> brasileira, porém a participação de mercado não foi como esperada e tendo como foco somente um único eixo do ciclo de produção, no caso a distribuição, a empresa aparece como uma política pública que apesar de ter muito potencial de desenvolvimento, segue engessada dentro de uma área específica.

A RioFilme nasceu no auge da crise que se abateu sobre o cinema brasileiro, no início dos anos 90 trazendo consigo o mérito de ser a única distribuidora exclusiva de produções nacionais. Em tese, esta situação deveria lhe garantir uma posição econômica privilegiada, como chegou a acontecer com a Embrafilme. No entanto, nestes nove anos de atividade, a distribuidora tem mantido uma participação menor que 1%, em média anual, na divisão do bolo do mercado brasileiro total. Este desempenho encontra-se muito aquém de um patamar ideal para aquela que deveria ou poderia ser uma *major* da cinematografia brasileira. (GATTI, 2007)

Nossa proposta neste trabalho não é analisar a RioFilme ou questionar sua eficiência e eficácia, mas sim trazer olhares comparativos sobre modelos de políticas públicas municipais existentes. Ao olhar mais de perto para a criação da RioFilme, é possível notar semelhanças com a proposta trazida pela Embrafilme anos antes. Ou seja, a ideia era formular uma empresa com base no aparato estatal que pudesse exercer a função de distribuidora de maneira a gerar impactos significativos na circulação de filmes nacionais, porém segundo pesquisadores como Arthur Autran (2010) e André Gatti (2007), a performance da RioFilme foi muito mais modesta do que esperado.

Como já citado nesta pesquisa anteriormente, é sabido que o cinema movimenta fortemente a economia de determinada localidade. E neste sentido é preciso trazer para o âmbito municipal, o debate de cinema como indústria, pois somente quando for

---

<sup>7</sup> Conjunto de grandes conglomerados estadunidenses que incluem grandes estúdios como: Columbia Pictures, Paramount, Universal, Warner Bros., Sony, MGM.

visualizado assim, fará sentido para as gestões públicas pensar em políticas e ações que permitam uma sustentabilidade industrial ao setor. A RioFilme tem uma estrutura muito próxima a da SPCINE. Ainda não entramos especificamente dentro de cada eixo de investimento da empresa, mas é possível adiantar que a principal diferença entre as políticas públicas em questão e a SPCINE, está no fato de que a empresa paulistana busca fomentar e estruturar todos os eixos do ciclo de produção, enquanto a RioFilme permanece tendo a distribuição como principal foco. O Rio de Janeiro assim como Curitiba e São Paulo, também possui uma Film Commission muito potente, o que, como já mencionado neste capítulo, explicita o potencial econômico da indústria audiovisual na cidade.

É preciso ressaltar, que houveram dificuldades em encontrar documentos fundacionais, pesquisas acadêmicas e carta de políticas públicas referentes à RioFilme. Porém com base no que foi encontrado através do site da empresa e de alguns trechos de pesquisa relacionados ao tema, se fez necessário pensar que a RioFilme é uma empresa de cinema e audiovisual municipal, que está amparada sobre leis de incentivo de âmbito federal, estadual e municipal. Mas será que a RioFilme exerce todo seu potencial como agente fomentador? Por que não pensar nela como uma empresa com capacidade de gerenciar projetos em diversos setores da indústria audiovisual? Será que a SPCINE, surge como uma proposta mais abrangente que a RioFilme pensando nessa lógica? Isso é o que pretendemos averiguar nos próximos capítulos.

Pensando no ciclo de políticas públicas de Secchi (2013), e sabendo que dentre as principais problemáticas da indústria cinematográfica no país, estão problemas de sustentabilidade, de fomento direcionado em sua maioria somente para a produção, falta de investimentos em infraestrutura, distribuição, exibição, acessibilidade e formação, podemos classificar as políticas públicas apresentadas como efetiva e eficazes? A resposta é não, pensando em abarcar toda a problemática existente no campo do cinema e audiovisual elas não se mantêm efetivas e eficazes quando analisamos a raiz do problema em volta da insustentabilidade e insuficiência do cinema como indústria no país. Por isso é de extrema importância levar esse debate para todas as instâncias políticas, pois os mecanismos existentes apresentados, apesar de serem de suma importância para o fomento atual, não exercem sua potencialidade por inteiro. Partindo disto, pensar investimentos direcionados especificamente para o cinema e pensar a criação de órgãos

específicos no âmbito municipal e estadual é essencial para o desenvolvimento do setor de maneira eficaz.

Antes de adentrar especificamente na SPCINE, é preciso levantar a questão em torno do interesse público em fomentar o audiovisual e consolidar políticas públicas para o setor. Isso pois na atual conjuntura política e social do país em 2021, levantar a bandeira em defesa do cinema como arte e aparato cultural, é quase que insuficiente, tendo em vista os desmontes e os cortes que a cultura vem sofrendo. É preciso ter em mente que a estratégia a ser adotada para defender o audiovisual no país no momento, tem que partir da lógica mercadológica, que gera empregos e renda.

Então, um dos principais argumentos para se investir, no âmbito municipal, em políticas públicas para o audiovisual é que o setor emprega mais 98 mil pessoas em todo o país<sup>8</sup>. Em 2020, por exemplo, o audiovisual brasileiro gerou R\$ 26,7 bilhões à economia nacional e mesmo com a queda na produção por diversas questões políticas e sanitárias, o audiovisual ainda sim, superou indústrias como a farmacêutica, têxtil, e de equipamentos eletrônicos<sup>9</sup>.

É partindo dessa breve análise de alguns mecanismos de fomento na lógica municipal/estadual, que trazemos o objeto dessa pesquisa para primeiro plano. O objetivo agora é adentrar na SPCINE, apresentando e analisando a empresa como um modelo a ser estudado e avaliado, no que diz respeito a criação políticas públicas que constituem órgãos públicos no âmbito municipal e/ou estadual, que estão direcionados para o setor audiovisual e que promovem através de diversas linhas ações, enfrentamentos as problemáticas e déficits da indústria, no caso SPCINE em especial, na cidade de São Paulo.

---

<sup>8</sup> Informação apresentada por Débora Ivanov, no Festival de Gramado - Disponível em <http://www.festivaldegramado.net/pib-do-audiovisual-supera-o-da-industria-farmaceutica-no-brasil/> - Acesso em 24/08/2021

<sup>9</sup> Informação disponível do site da ANCINE - <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/audiovisual-brasileiro-gerou-r-26-7-bilhoes-a-economia-do-pais> - Acesso em 24/08/2021

## Cap. 2 - SPCINE: A empresa

### Economia da cultura audiovisual e a Cidade de São Paulo

Além de ser o principal polo econômico do país, a cidade de São Paulo também é a região com maior consumo cultural. O fato de a cidade ter participação de 11% no PIB brasileiro e possuir 25% dos agentes econômicos registrado na ANCINE<sup>10</sup>, faz com que além ser uma grande consumidora, a capital paulista também seja uma grande produtora de cultura, girando partes da economia da cultura<sup>11</sup>.

Uma pesquisa realizada pela empresa J Leiva Cultura & Esporte<sup>12</sup>, em 2014 sobre Hábitos Culturais dos Paulistas e outra realizada em 2018 sobre Cultura nas Capitais, mostra que 26% da população paulistana diz realizar atividades culturais em seu tempo livre, dentre essas atividades, a principal é o cinema. De 3.004 pessoas entrevistadas de todas as classes sociais, 67% dos paulistanos afirmam frequentar salas de cinema e apenas 7% dizem nunca ter ido ao cinema. Além disso, 71% dos entrevistados afirma ter interesse em frequentar o cinema.

A cidade de São Paulo também é a cidade brasileira com o maior polo exibidor, concentra um total de 349 salas, o equivalente a 10.43% de todas as salas de exibição do país, como pode ser observado na introdução deste trabalho. Em 2018 por exemplo, as salas de cinema da capital tiveram um público de 20,4 milhões de pessoas, neste mesmo ano o valor arrecadado nas bilheterias brasileiras foi de R\$ 2,45 bilhões, deste valor R\$ 391 milhões ou melhor 15% foi arrecadado na cidade de São Paulo, o que comprova a potência da indústria audiovisual na capital paulista<sup>13</sup>.

Para se visualizar a importância do debate de políticas públicas voltadas para a área da cultura, neste caso especificamente a de fomento e incentivos audiovisuais, é importante relacionar o tamanho do mercado audiovisual nacional presente na introdução deste trabalho com o tamanho do mercado paulista.

---

<sup>10</sup> Informação disponível na Apresentação Institucional de 2019 da SPCINE - Disponível em Observatório SPCINE <http://spcine.com.br/observatorio/> - Acesso em 21/09/2020

<sup>11</sup> Segundo Leandro Valiati (2015) a economia da cultura é os estudos que se dedicam a pensar os impactos econômicos do setor cultural como um todo e dos aspectos substantivos dos bens e serviços dos mercados culturais.

<sup>12</sup> Pesquisa da empresa J. Leiva disponível em <http://spcine.com.br/observatorio/> - Acessada em 15/09/2020

<sup>13</sup> Retirado da apresentação "A Economia do Setor Audiovisual na cidade de São Paulo" realizada pela Presidente da SPCINE Lais Bodanzky na EXPOCINE em 2019. Disponível em <http://spcine.com.br/observatorio/> acessado em 15/09/2020

Neste sentido, após observar o tamanho do mercado audiovisual nacional e paulista, segundo o próprio documento fundacional<sup>14</sup>, podemos afirmar que a SPCINE nasce do surgimento da necessidade de políticas públicas audiovisuais na cidade e do interesse público de atuar como agente econômico fomentador de políticas públicas responsáveis por investimentos na cadeia econômica audiovisual na cidade de São Paulo. Partindo disto, podemos então nos perguntar o que é SPCINE?

## O que é a SPCINE?

Desde a década de 90, a Prefeitura de São Paulo através do Programa de Fomento ao Cinema, destinava uma quantia de seu orçamento anual para o setor audiovisual. O Programa por muitos anos foi uma das únicas ferramentas de incentivo à produção e distribuição de filmes na capital. A partir da segunda década do século 21, os investimentos municipais na área começam a tomar outro rumo e em 2013 a prefeitura cria o Programa de Desenvolvimento de Projetos, que surge não só como uma nova ferramenta de investimento, mas também amplia o entendimento de audiovisual para outros segmentos como por exemplo games, web e mídias digitais. Em 2014 a prefeitura cria o Programa de Apoio à Distribuição e Comercialização de Filmes de Longa Metragem, que destina R\$ 2 milhões as obras nacionais, filmes como *O Lobo Atrás da Porta* (2013), dirigido por Fernando Coimbra e *Praia do Futuro* (2013), dirigido por Karim Aïnouz, são alguns exemplos que contemplados pelo programa. É a partir desse caminho que então é criada uma empresa que tem como objetivo desenvolver a cadeia produtiva do audiovisual em diálogo com o poder público e com a classe artística.

Constituída em 20 de dezembro de 2013<sup>15</sup> e inaugurada em janeiro de 2015, durante a gestão de Fernando Haddad, a SPCINE é a empresa de Cinema e Audiovisual do município de São Paulo Fruto de diversos encontros e debates com a classe audiovisual, a empresa é uma sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria Municipal de Cultura, que contou com investimento municipal, estadual e federal para sua criação.

---

<sup>14</sup> Documento disponível em <http://spcine.com.br/competencias-e-atribuicoes/> - Acessado em 15/09/2020

<sup>15</sup> Há uma variedade de documentos de datas distintas e estamos tomando como data fundacional o decreto publicado no Diário Oficial da prefeitura de São Paulo. Disponível em <http://spcine.com.br/competencias-e-atribuicoes/> acessado em 20/08/2020

Como consta em sua Carta de Políticas Públicas<sup>16</sup>, a SPCINE tem por interesse subjacente o desenvolvimento da indústria audiovisual paulista, formulando e implementando de políticas públicas de fortalecimento cultural e econômico. A principal missão da empresa é atuar de forma estratégica no setor, promovendo o desenvolvimento, acessibilidade, inovação e criatividade da indústria audiovisual da região. A partir disto, ainda segundo a Carta de Políticas Públicas da SPCINE, três objetivos estratégicos surgem definindo os focos das políticas públicas desenvolvidas, são eles:

- Promover o desenvolvimento do audiovisual do ponto de vista socioeconômico, por meio de investimento estratégico na cadeia produtiva do audiovisual, de modo a criar melhorias de condições de trabalho, formação, acesso e disputa consolidados e novos mercados.
- Promover investimentos na inclusão do audiovisual do ponto de vista da cidadania cultural e de consumo, por meio de investimento estratégico na inserção audiovisual no cotidiano da população paulistana, bem como o investimento na articulação e organização do setor frente a diversidade de entidades governamentais, não governamentais, públicas e privadas, com vista à inovação, atualização e melhoria do poder competitivo frente a outros mercados.
- Aprimorar a qualidade, diversidade e representatividade do produto audiovisual paulistano mediante o desenvolvimento do ponto de vista artístico-cultural, além da busca pela relevância cultural e simbólica frente a outros estados e municípios do Brasil e de outros países.

Para o desenvolvimento de tais objetivos, surgem então algumas metas e programas de ações. Esses, são divididos em quatro grandes eixos, sendo eles a criação de um Calendário de Eventos, que tem como objetivo apoiar financeira e institucionalmente eventos do setor, principalmente aqueles desenvolvidos na cidade de São Paulo. Há também criação de Projetos Especiais, que tem como intuito o desenvolvimento direto ou indireto de produtos e serviços de inovação ou de experimentação não consolidados, que busquem o desenvolvimento de novas

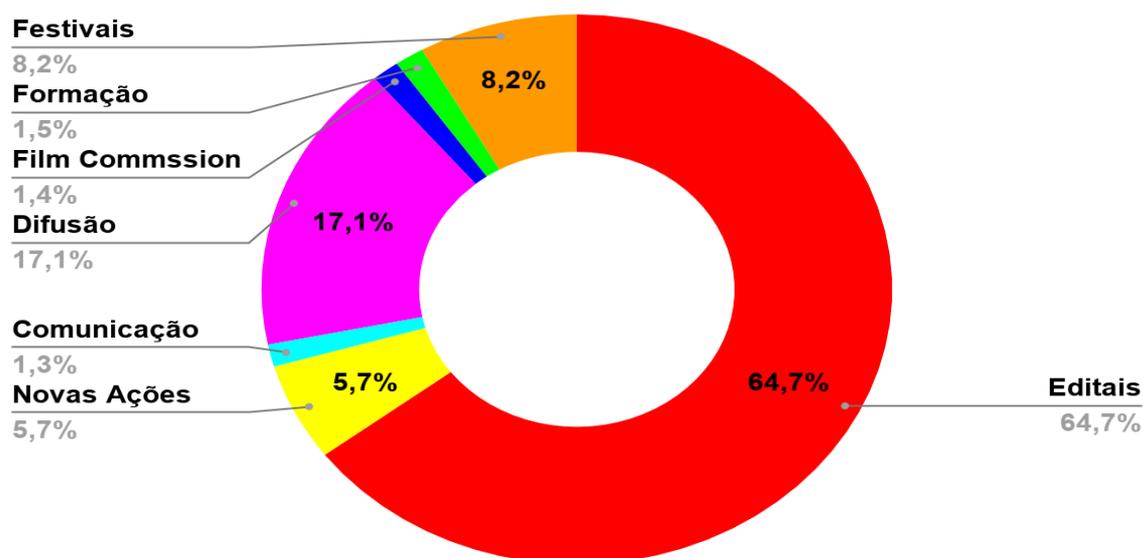
---

<sup>16</sup> A Carta de Política Pública está disponível no site da SPCINE para consulta e maiores informações.

tecnologias, modos de fazer e de relação com o mercado audiovisual. Também é criado um eixo de Programas de Investimento e Editais, que busca dar aporte financeiro a produção ou distribuição de conteúdo audiovisual, normalmente selecionados através de editais públicos de concorrência, que em sua maioria estão alinhados com as linhas de investimento do FSA. O quarto e último eixo de desenvolvimento, é a criação do Circuito SPCINE de Salas de Cinema, esse tem como objetivo a manutenção e operação do circuito exibidor, voltado para a democratização e acessibilidade do cinema, nos Centros de Educação Unificados (CEUs) e Centros Culturais da cidade. Essas metas são objeto do Compromisso de Desempenho Institucional (CDI)<sup>17</sup> firmado entre a SPCINE e a Prefeitura Municipal de São Paulo. Mais adiante, entraremos mais especificamente na implementação de cada um desses eixos.

As principais receitas da SPCINE são provenientes de três lugares: Secretaria Municipal de Educação (SME), Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), sendo a última a principal fonte. No ano de 2019, a SPCINE teve uma receita de R \$38 milhões, a maior parte dessa quantia foi destinada a despesas com os editais (64,2%), com a difusão (17%) e com Festivais (8,1%).

### GRÁFICO 7- Despesas SPCINE em 2019 (R\$38,36 milhões)



FONTE: Apresentação pública da Diretora-presidente da SPCINE Laís Bodanzky na Expocine (2019)

<sup>17</sup> Documento disponível <http://spcine.com.br/transparencia/> acessado em setembro de 2020

Os programas de investimentos da SPCINE possuem editais de distribuição, produção e desenvolvimento de roteiros. Até 2019 haviam sido contemplados mais de 250 projetos de curtas-metragens, longas-metragens, games e séries de TV. Durante os últimos anos o volume de recursos para o audiovisual na capital atingiu um novo patamar e os investimentos públicos adotaram uma estratégia voltada para a inovação, desenvolvimento e acesso. Com o intuito de abandonar a lógica de investimento a fundo perdido (subvenção), a SPCINE apresenta através de seu programa um modelo de financiamento, diferente do FSA, que é baseado na participação da empresa no resultado econômico da obra, propondo assim uma mudança nas lógicas já existentes e estimulando um maior engajamento das produtoras nos resultados. Podemos observar e analisar melhor esse modelo no próximo capítulo.

Através de parcerias com a Secretaria Municipal do Trabalho e Empreendedorismo e a Secretaria de Educação, a SPCINE conta também com programas de formação, que tem como objetivo contemplar dimensões técnicas, empreendedoras, artística e crítica da educação audiovisual, dessa maneira os programas buscam uma aproximação entre profissionais e a economia criativa do mercado. Os principais programas de formação oferecidos pela SPCINE além de oficinas, workshops, palestras, seminários e laboratórios, são o Sampa Cine Tec. e o Sampa Criativa<sup>18</sup>.

Dentro da lógica dos eixos apresentados, iremos trabalhar com alguns programas que serão objetos de análises dessa pesquisa tais como Circuito SPCINE, SP Film Commission, SPCINE PLAY e Editais. Iniciaremos esse bloco com as ações do Circuito SPCINE e alguns dados demonstrativos sobre o programa.

## **Circuito SPCINE**

Sendo uma das ações da SPCINE de maior sucesso, o Circuito SPCINE surge na cidade de São Paulo, com o intuito de ampliar o parque exibidor do cinema e democratizar o acesso, expandindo a barreira geográfica do centro em direção a todas as regiões da capital. Criado em 2016, o Circuito SPCINE é o maior conjunto de salas pública de exibição cinematográfica da América Latina, conta com um total de 20 espaços de exibição, espalhados por todas as regiões da capital, sendo 15 salas nos Centros de

---

<sup>18</sup> Como esses programas não são objetos diretos de análise desta pesquisa, para mais informações acessar <http://spcine.com.br/formacao/>

Ensino Unificados (CEUs) e 5 salas em centros culturais. Das 32 subprefeituras da cidade, 17 contam com salas do Circuito, grande parte das zonas periféricas da capital são contempladas, sendo a Zona Leste e Sul as maiores concentradoras de salas do programa. Todo o Circuito conta com um total de mais de 5 mil lugares, das 20 unidades de exibição, 16 têm entrada gratuita e nas unidades centrais, os ingressos são vendidos a preço popular.<sup>19</sup>

Semanalmente, o Circuito conta com aproximadamente 200 exibições em toda a capital. Em seu catálogo, há filmes de todos os gêneros e formatos, nacionais e internacionais, que atendem desde o público infantil até o público adulto, consumidor de cinema do independente ou de *blockbuster*<sup>20</sup>. Através de parceria com distribuidoras, o programa também conta com a realização de programações especiais, como por exemplo a criação da Sessão Azul, que é uma sessão inclusiva, voltada para crianças com o Transtorno do Espectro Autista.

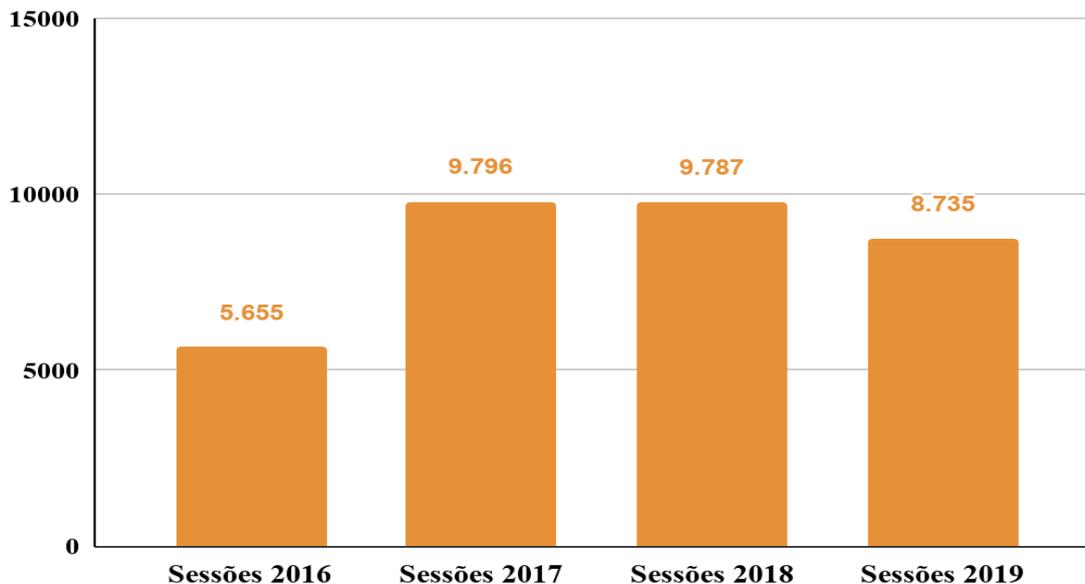
Abaixo no gráfico, podemos observar o total de exibições dos anos de 2016-2019, neste período o Circuito contou com um total de 33.973 exibições, sendo os anos de 2017 e 2018 os anos com o maior número de sessões. Ao observar o gráfico, também é preciso levar em conta que as salas na região central como por exemplo as Sala Lima Barreto, Paulo Emílio, Biblioteca Roberto Santos e Cidade Tiradentes, são as maiores concentradoras de sessões. Porém dentre essas, a única com maior concentração de público é a Sala Cidade Tiradentes, que junto com as salas CEU Parque Vereda e CEU Três Lagoas, consolidam-se como as salas do circuito com maior número de frequentadores.

### **GRÁFICO 8 - Total de sessões 2016-2019**

---

<sup>19</sup>Informação disponível na Apresentação Institucional de 2019 da SPCINE - Disponível em Observatório SPCINE <http://spcine.com.br/observatorio/> - Acesso em 21/09/2020

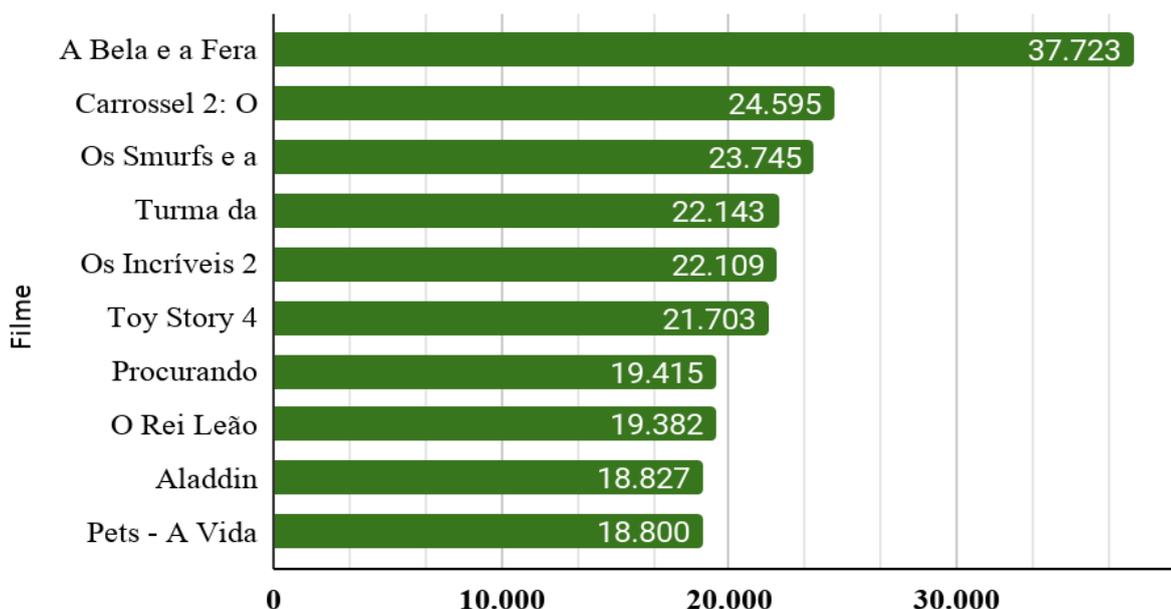
<sup>20</sup> Blockbuster é uma obra de entretenimento - normalmente um longa-metragem - considerada muito popular e bem-sucedida financeiramente.



FONTE: Dados cedidos pela SPCINE (2020)

Além disso, também podemos observar quais foram os dez filmes de maior público nesses anos e constatar, tendo em vista o público-alvo das produções listadas, que o público infantil (inserir dados de filmes adulto em contraposição a essa lógica, e incluir dados da cinematografia nacional) e amostras é o principal frequentador do Circuito e que dessas dez obras apenas duas são nacionais:

### GRÁFICO 9 - TOP 10 geral 2016-2019 em número de espectadores

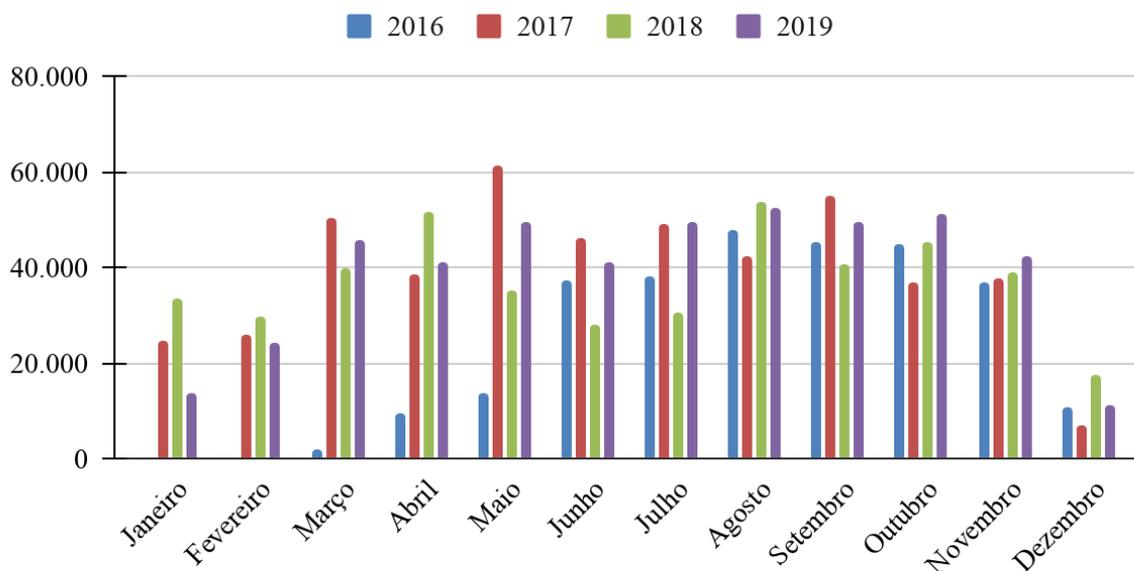


FONTE: Dados cedidos pela SPCINE (2020)

Para a consolidação do projeto, a SPCINE levou em conta uma pesquisa<sup>21</sup> que demonstra, que o consumo de cinema dos paulistanos, está diretamente relacionado com valor dos ingressos e a distância do até o local de exibição, por esse motivo a ideia inicial do programa era disponibilizar cinema perto de casa e de graça, tentando assim, diminuir a exclusão sociocultural e econômica das zonas periféricas da cidade. O sucesso do Circuito pode ser observado através de números, que demonstram a quantidade de público atingido pelo programa, por exemplo, de 2016 até o segundo semestre de 2019, o Circuito contabilizou um total de 1.674.845 espectadores. Em comparação com o mesmo período do ano de 2018, o Circuito teve um aumento de 10% do seu público em dez das suas principais salas.

Abaixo no gráfico, podemos observar a evolução de público das sessões do Circuito Spcine nos anos de 2016 a 2019 e também notar que nos meses de janeiro, fevereiro e dezembro, o número de público cai consideravelmente, uma hipótese para isso pode ser o período de férias escolares que reduz o número de frequentadores dos Centros Unificados (CEUs), principais salas de exibição do Circuito:

### GRÁFICO 10 - Evolução de público



FONTE: Dados cedidos pela SPCINE (2020)

<sup>21</sup> Pesquisa da empresa J. Leiva disponível em <http://spcine.com.br/observatorio/> - Acessada em 15/09/220

Essa tematização do circuito serve como um modo introdutório para a análise que será realizada no próximo capítulo. Neste sentido, salas físicas são de extrema importância para a experiência cinematográfica, mas nos últimos anos as plataformas de streaming ganharam um espaço relativamente significativo nas vidas das pessoas, plataformas como Netflix, Amazon Prime, Globo Play e outras passaram a ser a principal ferramenta de consumo audiovisual da era contemporânea. É neste sentido que a SPCINE lança sua própria plataforma de streaming, a SPCINE Play.

### **SPCINE Play**

A SPCINE Play é a única plataforma pública de streaming do Brasil. A curadoria exhibe filmes das principais mostras e festivais de cinema de São Paulo, ação inédita entre serviços do gênero. A SPCINE Play também exhibe conteúdos exclusivos da programação cultural da cidade de São Paulo. São shows, espetáculos e performances para assistir sem sair de casa. Até o presente momento do TCC 2 só tivemos acesso a poucas informações e pretendemos desenvolver mais o tópico a partir de entrevistas que realizaremos no TCC 3.

### **SP Film Commission**

Não é de hoje que as produções cinematográficas e audiovisuais encantam o público com suas incríveis locações e cenários. O poder do cinema de promover a imagem de capitais simbólicos e de consagrar localidades de determinados países é conhecido há muito tempo, cidades como Paris, Nova York, Londres e Rio de Janeiro se tornaram icônicas ao serem retratadas em clássicos do cinema e a cidade de São Paulo segue o mesmo caminho. Mas antes de entender a importância e de fazer uma análise sobre a *Film Commission* de São Paulo, é importante entender o que é uma *Film Commission* e quais são suas principais promoções para o audiovisual.

O termo “Film Commission” define um órgão que pode estar ligado ao ente público e que pode ser municipal, estadual ou federal. Esse órgão tem como objetivo trabalhar para o fomento do audiovisual em uma determinada região, incentivando, facilitando, apoiando e dando assistência a produção cinematográfica. Para isso, as *Film Commissions* oferecem serviços de apoio técnico e logístico, além de fornecer

mecanismos de informação a todos os interessados em realizar projetos audiovisuais em determinada cidade. Assim as *Films Commission* exercem um papel fundamental na estratégia de desenvolvimento econômico de uma determinada localidade e região (SOLOT, 2016)

A *São Paulo Film Commission* tem como principal objetivo tornar a cidade em um cenário a céu aberto, por isso ela é o braço da SPCINE que centraliza e organiza todas as solicitações de filmagens na cidade, além de oferecer apoio político, técnico, legal, logístico e de infraestrutura em diversas esferas. Além disso, as ações da *Film Commission* na capital movimentam também outros setores econômicos da cidade, gerando assim uma circulação monetária que não só contempla o setor audiovisual, como o setor de turismo, de logística e o de comércio local. Até 2018, a *São Paulo Film Commission* teve uma movimentação de R\$ 1,3 bilhões foram mais de 2,8 mil obras audiovisuais rodadas na cidade, que geraram mais de 65 mil postos de trabalho<sup>22</sup>.

Através do aplicativo Filme SP, a *São Paulo Film Commission* é a única no país a disponibilizar um catálogo de locações públicas em um aplicativo. Com o intuito de facilitar a busca por locações, nele as produtoras têm acesso a imagens e informações sobre mais de 400 espaços. Entre as locações mais solicitadas para filmagens estão pontos icônicos da cidade como, por exemplo, o Parque do Ibirapuera, a Av. Paulista e o Viaduto do Chá. A demanda por filmagens na capital nos últimos anos foi tão grande que a *São Paulo Film Commission* se tornou a principal *Film Commission* do Brasil e a segunda da América Latina, ficando atrás apenas da Cidade do México<sup>23</sup>.

## **CASH REBATE**

Com o intuito de atrair mais produções audiovisuais para a cidade de São Paulo e de consolidar a capital como um polo global da produção cinematográfica, a SPCINE traz para o Brasil um programa destinado a produções internacionais ou com potencial internacional de longas-metragens, séries e obras publicitárias, filmadas total ou parcialmente na cidade. Esse programa é o Cash Rebate, que segundo a SPCINE, além

---

<sup>22</sup>Informação retirada da matéria “SP FILM COMMISSION COMPLETA 3 ANOS COM MOVIMENTAÇÃO DE R\$ 1,3 BILHÃO” do site <http://revistadecinema.com.br/> publicada em maio de 2019 - acesso em setembro de 2020

<sup>23</sup> Informação retirada da entrevista de Alfredo Manevy para o site <http://revistadecinema.com.br/> em maio de 2018 - acesso setembro de 2020

de ser a primeira política de incentivo a atração de filmagens neste formato no país, o programa também propõe cinco módulos que ajudam a impulsionar economicamente as produções contempladas.

Os módulos propostos pela SPCINE fazem parte do Programa de Atração de Filmagens à Cidade de São Paulo. Os três primeiros módulos de incentivo são por meio de cash rebate: produções internacionais filmadas em São Paulo; produções brasileiras filmadas em São Paulo com grande potencial internacional; e campanhas publicitárias estrangeiras filmadas em São Paulo. O quarto módulo propõe o financiamento parcial de produções internacionais, com roteiros que incluam São Paulo na narrativa e/ou personagem paulistano, sem necessariamente ser filmada ou produzida na cidade. Já o quinto módulo, permite que representantes da produtora internacional venham a São Paulo para realizar um reconhecimento de local.

Neste sentido, o CASH REBATE é um programa de recompensas que proporciona a devolução de uma parte do dinheiro gasto ao “consumidor”, no caso audiovisual é a devolução de uma parte do dinheiro gasto na produção. Essa modalidade é comumente usada nos Estados Unidos e Europa e vem ganhando muito espaço no mercado brasileiro nos últimos anos.

A modo de concluir essa apresentação dos programas que estão disponibilizados pela SPCINE, notamos que na coleta de dados sobre a instituição há uma discrepância com relação a estrutura de informações de alguns programas, notamos que o circuito SPCINE é o mais avantajado em termos dados e passíveis de análise, no atual estágio da pesquisa os dados fornecidos pela instituição nos garante uma maior produtividade na análise desse programa, porém teremos uma nova etapa de coleta de dados, sejam dados quantitativos ou qualitativos (através de processos de entrevistas), que podem mudar sensivelmente a abrangência dos outros programas.

Como uma forma de concluir este capítulo de apresentação da SPCINE e seus dos programas, notamos que na coleta de dados sobre a instituição, há uma discrepância com relação à estrutura de informações de alguns programas. Notamos que o circuito SPCINE é o mais avantajado em termos de dados passíveis de análise. No atual estágio da pesquisa os dados fornecidos pela instituição nos garantem uma maior produtividade na análise deste programa. Porém, teremos uma nova etapa de coleta de dados, sejam

dados quantitativos ou qualitativos (através de processos de entrevistas), que podem mudar sensivelmente a abrangência dos outros programas.

Neste sentido, pretendemos que o próximo capítulo dê conta da avaliação e análise das ações e programas da SPCINE, no âmbito da eficiência e eficácia, trabalhados por Secchi (2013) e Chrispino (2016), como apresentado na introdução. Este processo metodológico nos ajudará a visualizar a instituição como mentora e gestora de ações de políticas públicas afirmativas para o audiovisual no âmbito municipal.

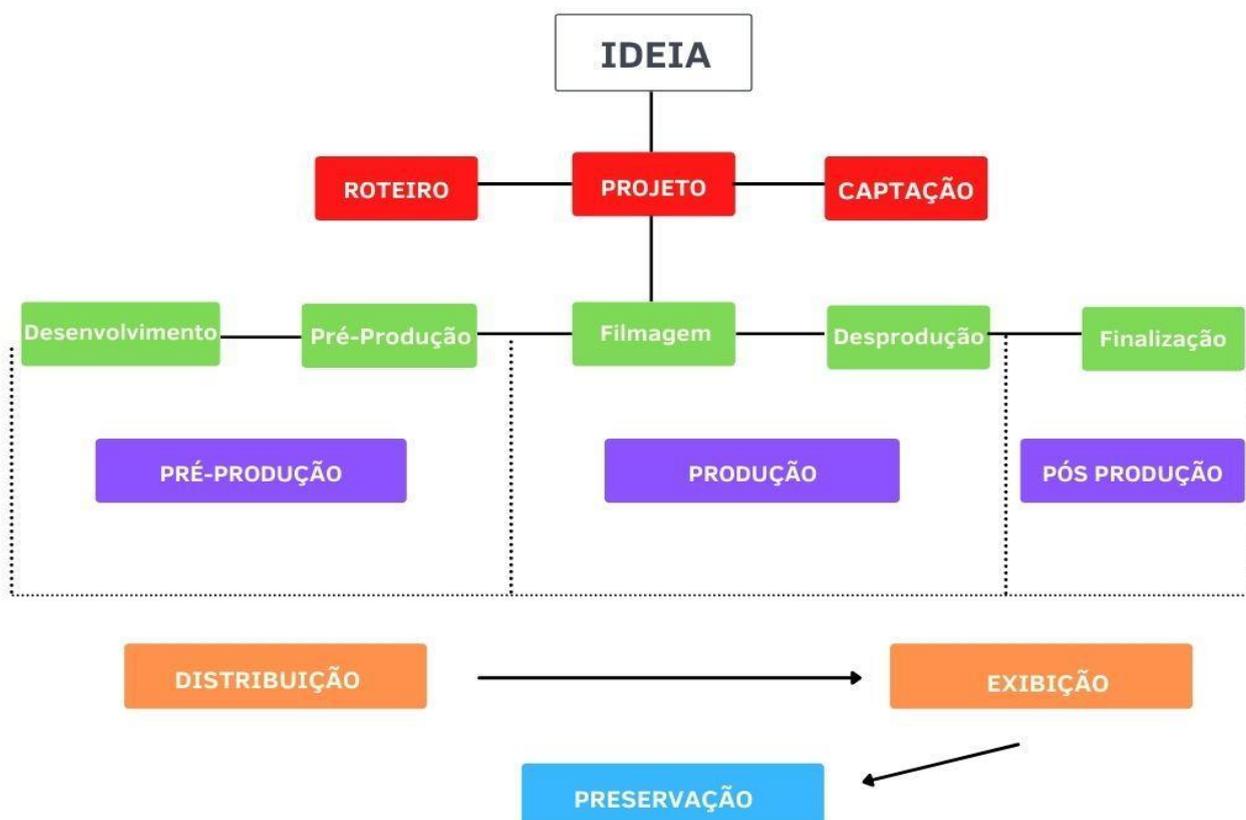
### Cap. 3 - Análise dos programas e projetos da SPCINE na cidade no período 2015 - 2019

Como dito na introdução deste trabalho, neste capítulo iremos realizar a análise dos programas da SPCINE buscando averiguar sua eficiência e eficácia diante das problemáticas enfrentadas pela indústria audiovisual no país. Para isso utilizaremos o processo metodológico de análise e avaliação de políticas públicas apresentado na introdução.

O caminho de análise será pensado a partir das etapas do ciclo de produção audiovisual, seguiremos esse ciclo com o que Rodrigues (2010) postula, a saber: Desenvolvimento do projeto, Pré-produção, Produção, Pós-produção, Distribuição, Exibição e Preservação. Ou seja, iremos analisar a SPCINE a partir das ações propostas pela empresa, visando identificar qual etapa do ciclo de produção é contemplada nas políticas públicas na cidade de São Paulo. Analisaremos também a dimensão do setor audiovisual na cidade de São Paulo pós criação da SPCINE, objetivando sempre averiguar os parâmetros de eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas.

#### Ciclo de produção

#### Fluxograma – Ciclo de produção



A primeira parte de um projeto audiovisual consiste em um período de desenvolvimento e criação. É nessa primeira parte do ciclo que nascem ideias, propósitos e vontades de autores e produtores em produzir determinada história, ou seja, é onde há uma corporificação da ideia em conteúdo, pesquisa, enredo, sinopse, tratamento e por fim roteiro. Essa parte é anterior a pré-produção e que em conjunto irá estruturar todos os outros elos do ciclo, um desenvolvimento e uma a pré-produção bem feita e bem elaborada permite que as outras etapas do ciclo de produção funcionem melhor e mais eficientemente, porém para isso é necessário que os proponentes tenham estrutura e condições de realizar uma pré-produção entendendo todas suas demandas financeiras. Atualmente existem ações de fomento ao desenvolvimento de projetos, geralmente estas estão mais ligadas ao desenvolvimento de roteiro e surgem como ações minoritárias, que acabam não sendo suficientes diante das demandas criativas e necessidades de um projeto em sua fase inicial.

É nesse hiato entre desenvolvimento de projeto e pré-produção, que geralmente se inicia após a obtenção de cerca de 70% a 80% do orçamento, que ocorre a captação de recursos. Essa é uma etapa super importante para o projeto, pois somente após esse momento e tendo em mente qual será orçamento inicial da obra, que se é possível fazer um desenho de produção que permitirá uma execução de projeto que faça sentido pensando nas demandas do produto a ser filmado.

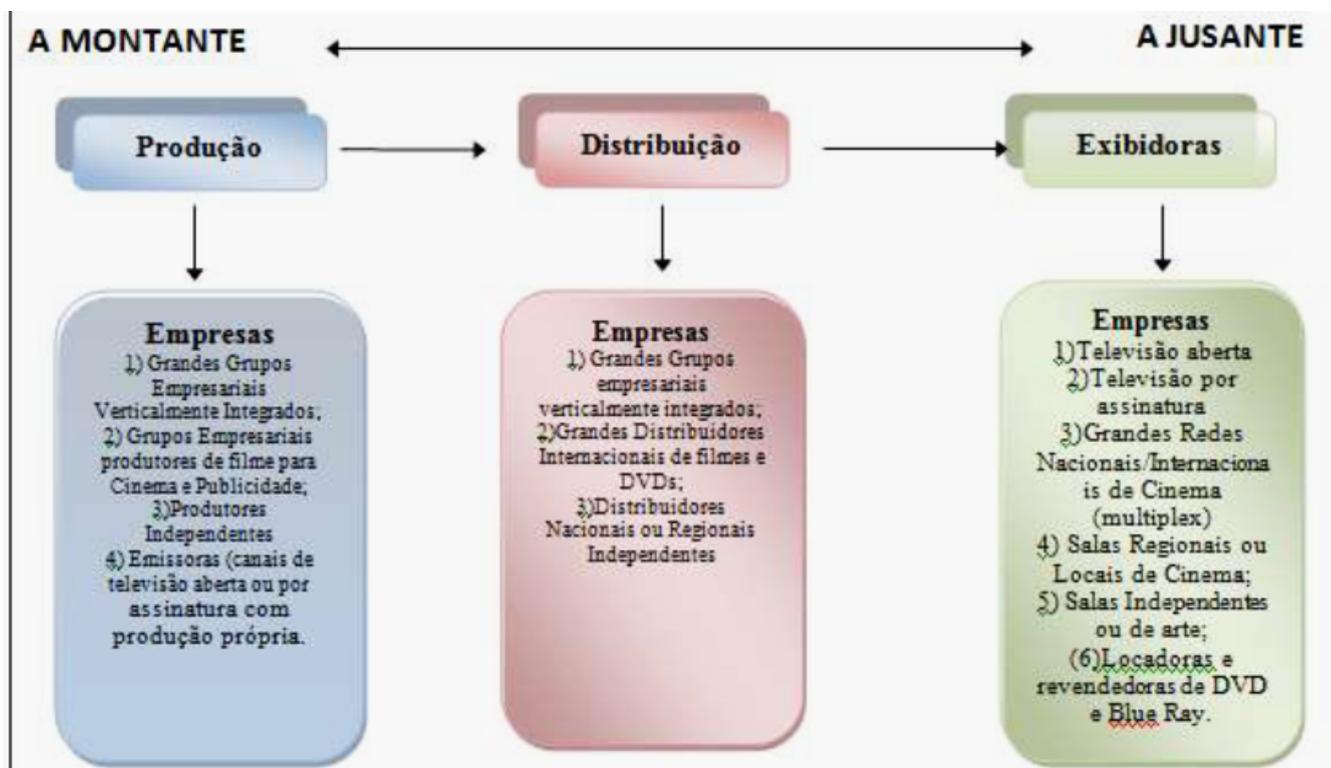
Após a finalização da Pré-produção se inicia o período de Produção. De maneira geral, esse é o momento em que a obra sai do papel e se iniciam as gravações. Essa é uma das etapas mais caras do ciclo, pois é o momento em que há contratação de equipe, atores, equipamentos, locações, veículos, serviço de catering e etc. Atualmente essa é a parte do ciclo mais contemplada em editais públicos, isso porque muitos desses editais consideram o Desenvolvimento e Pré produção como pertencente a parte de Produção e contemplam essas partes do ciclo pensando em um conjunto. Porém, por mais que essa seja área mais contemplada em edital, isso não significa que os mesmos são suficientes para a demanda de produção, já que assim como as outras, essa também é uma parte do ciclo que carece cada vez mais de recursos.

A etapa seguinte do ciclo, assim como a produção, se constitui como umas das etapas mais caras dependendo do formato da obra em questão. A pós-produção é o momento onde o filme é finalizado e onde efeitos especiais, recursos avançados de

edição e etc., são feitos. Esses processos normalmente são caros e demandam um bom planejamento financeiro por parte da produção para sua realização. Assim como o período de pré-produção, essa também é uma etapa onde quase não se tem editais específicos de fomento, e é importante ressaltar isso, pois pensando nesse momento do ciclo, um dos principais problemas enfrentados pelas produções independentes é exatamente a falta de recursos tanto em etapas iniciais como em etapas de finalização.

É importante ter em mente que, para o produtor ter conseguido finalizar o filme não significa que sua distribuição e exibição estão garantidas. Afinal, não é só produção que demanda recursos. É aí que entramos em uma outra etapa do ciclo, a etapa onde ocorre a distribuição e a exibição. Para entender melhor, abaixo há um fluxograma que permite observar a cadeia produtiva e seus agentes econômicos em relação ao ciclo de produção. É onde notamos a relação entre os tipos de produtor, distribuidor e exibidor, assim como se fazem importantes ações no âmbito de distribuição e exibição, já que os grandes grupos empresariais se constituem como um grande monopólio sobre os elos (DE LUCA, 2010).

**Figura 2 - Cadeia Produtiva**



Fonte: Figura extraída do relatório 1 do Programa Mercosur Audiovisual – Barradas & Prado (2012)

De maneira geral é importante direcionar o olhar aos pequenos produtores e aos

pequenos proponentes, isso porque eles funcionam em sua maioria quase que 100% dependentes da lógica de fomento público, não fazem parte de grandes conglomerados ou empresas. Como é possível observar na figura acima, produtores e distribuidores independentes competem no mercado com emissoras, grandes grupos empresariais e grandes distribuidoras. É importante ressaltar isso, pois ao analisarmos a SPCINE será possível observar como a empresa tem agido nesse sentido de direcionar políticas para os elos independentes.

### **Análise das ações da SPCINE**

Pensando no ciclo de políticas públicas e no ciclo de produção apresentados no bloco anterior e tendo em mente os processos dentro da indústria audiovisual, iniciaremos agora nossa análise das ações da SPCINE diante as demandas do ciclo de produção e diante das problemáticas gerais do setor. O intuito desta parte da pesquisa é observar as ações desenvolvidas pela empresa e averiguar como ela tem colaborado para a consolidação de uma indústria audiovisual em São Paulo, além de refletir sobre as possibilidades de se estabelecer como um exemplo a ser pensado em outras capitais e regiões.

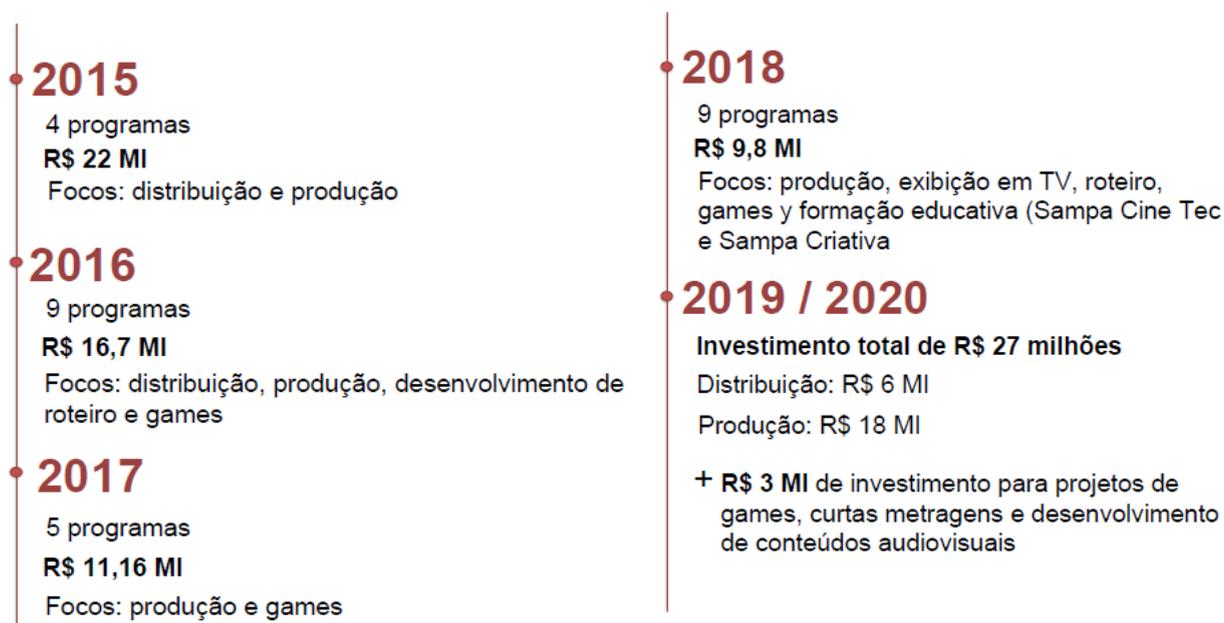
É do conhecimento de todos o potencial econômico da cidade de São Paulo, nesse sentido pensar em recursos públicos municipais destinados especificamente para indústria audiovisual paulistana se faz necessário tendo em mente todos os impactos positivos que o setor gera. Para Juca Ferreira, secretário da cultural de São Paulo durante 2013 e 2014: São Paulo poderia ter uma política muito mais generosa em relação ao cinema e ao audiovisual para gerar uma economia local, para dar suporte para as produtoras locais, para criar possibilidade de uma implementação, trazendo novos segmentos da cultura para fazer cinema e audiovisual, e também para disponibilizar acesso para a população (FERREIRA, p.122, 2021). E assim se fez, São Paulo através da SPCINE trouxe uma política vanguardista e inovadora para o setor.

Desde sua criação, a empresa investiu mais de R\$ 90 milhões no audiovisual paulistano através de 38 editais. Segundo o Observatório SPCINE, este valor inclui os recursos próprios da SPCINE, recursos da Secretaria de Cultural, recursos do FSA e outras fontes de recursos. Abaixo podemos observar os programas de investimentos e os

valores investidos em cada ano e quais os focos dos editais em questão.

**Figura 3 - Programas de investimentos**

## Programas de Investimento



Fonte: Apresentação Institucional 2019 - SPCINE

Antes de analisarmos a tabela acima, é preciso deixar registrado que o Observatório SPCINE liberou somente dados gerais em relação aos valores investidos e a quantidade de editais lançados, não foi especificado quantos editais foram direcionados para cada segmento, assim como não foi disponibilizado os dados referentes aos resultados e impactos finais na cadeia audiovisual paulistana através dos editais. Por essa razão, a análise mais profunda em relação a cada eixo do ciclo de produção fica limitada.

Seguindo a exposição de dados, na tabela abaixo disponibilizada pelo Observatório SPCINE, podemos observar as ações desenvolvidas via editais, o número de inscritos, o número de selecionados e também observar as áreas onde o olhar da empresa tem se direcionado.

**Tabela 2 - Números referentes aos editais da SPCINE**

<b>Tipo de Edital</b>	<b>Nº de Inscritos</b>	<b>Nº de Selecionados</b>
<b>Cinema</b>	<b>3.395</b>	<b>355</b>
<i>Produção</i>	909	123
<i>Comercialização</i>	153	84
<i>Direitos de Exibição</i>	301	36
<i>Roteiro</i>	625	49
<i>Curta-Metragem</i>	1.407	63
<b>Formação</b>	<b>240</b>	<b>209</b>
<i>Sampa Criativa</i>	240	209
<b>Games</b>	<b>224</b>	<b>31</b>
<i>Produção</i>	210	24
<i>Comercialização</i>	14	7
<b>TV</b>	<b>509</b>	<b>30</b>
<i>Pré-Licença</i>	21	17
<i>Desenvolvimento</i>	488	13
<b>Transmídia</b>	<b>61</b>	<b>11</b>
<i>Conteúdo</i>	15	6
<i>Games &amp; Animação</i>	46	5
<b>Total</b>	<b>4.429</b>	<b>636</b>

Fonte: Informações cedidas pelo Observatório SPCINE<sup>24</sup>

Pensando no caminho apresentado no ciclo de produção, no que diz respeito às fases iniciais de desenvolvimento do projeto e de roteiro, podemos notar que apesar de não sabermos especificamente o número, a SPCINE lançou editais que contemplam os elos em questão nos últimos anos. Nos que diz respeito a roteiro de cinema, por exemplo, podemos notar que houve um número significativo de inscritos e que aproximadamente 7,5% deles foram contemplados nos editais. Já no que diz respeito ao Desenvolvimento para TV, os editais lançados tiveram 488 inscritos e 13 projetos selecionados. Apesar de o número de selecionados ser baixo em relação ao número de inscritos, podemos afirmar que é um número significativo tendo em mente que normalmente essas áreas não são contempladas com muitos recursos específicos. Então, nesse sentido, a SPCINE ao direcionar recursos para as áreas de desenvolvimento e roteiro, faz algo que comumente

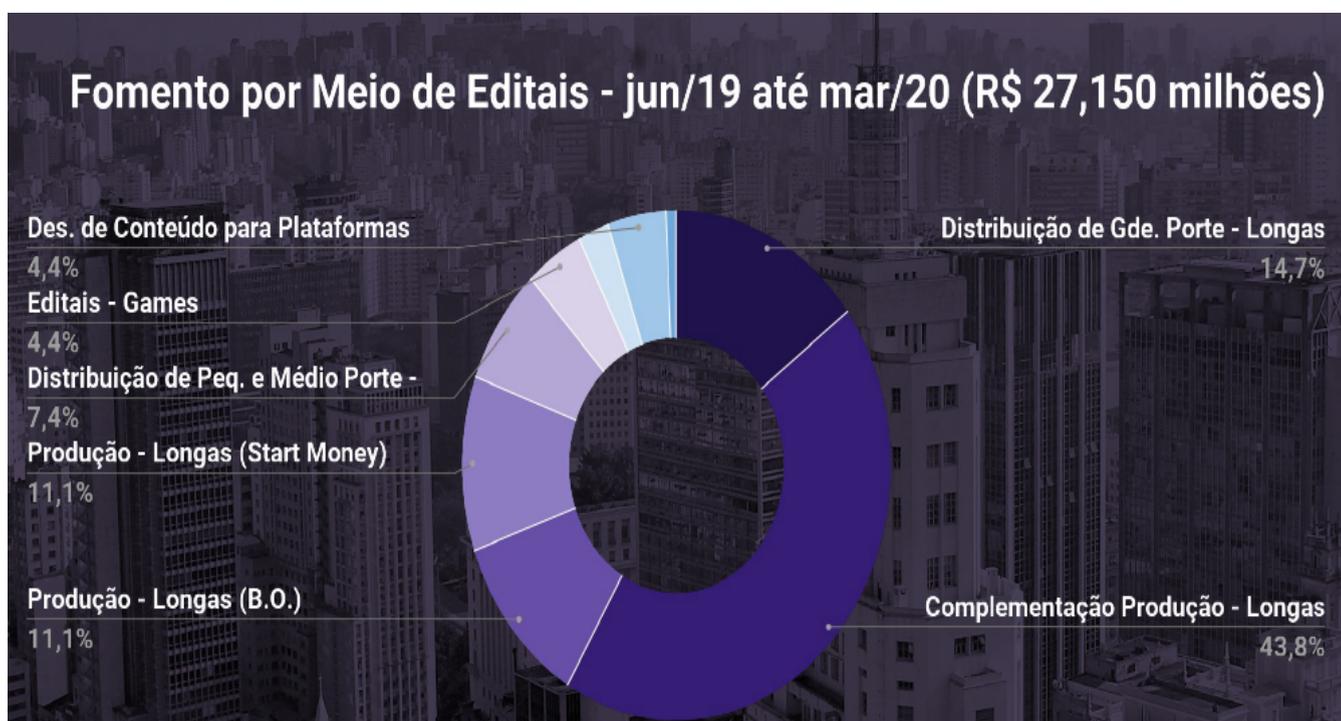
<sup>24</sup> Informações cedidas via Email pelo Observatório SPCINE em 25/08/2021

não é feito. A empresa traz impactos positivos para esses elos do ciclo de produção na cidade de São Paulo.

No que diz respeito a etapa de produção, podemos notar na Figura 3 que a SPCINE desde de 2015 vem lançando editais todos os anos para esse elo do ciclo de produção. Nos editais lançados pela empresa, mais de 900 projetos se inscreveram, e dentre esses, 123 foram selecionados. Esse dado é de extrema relevância ao debatermos a importância mercadológica da SPCINE, isso pois segundo o Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro de 2019, entre 2015 e 2019 foram lançados 785 filmes brasileiros no país. A relevância da SPCINE está exatamente nesse dado da OCA, pois nesse mesmo período em que foram lançados 785 filmes, a Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo direcionou recursos para 123 produções, que podem ou não estar dentro desse dado geral da OCA<sup>25</sup>.

Na figura abaixo, é possível observar os valores de fomento via editais que a SPCINE investiu entre junho de 2019 e o início da pandemia no Brasil, em março de 2020. Foram investidos mais de R\$27 milhões em produção de longas-metragens, games, distribuição de pequeno, médio e grande porte durante esse período.

**Figura 4 - Fomento por meio de Editais - Jun/2019 até Mar/2020**



25 Informação retirada do Anuário do Cinema Brasileiro de 2019. Disponível em <https://oca.ancine.gov.br/publicacoes>

Fonte: PPT - CONSELHO CONSULTIVO SPCINE 2019

Dentro dos dados disponibilizados pela SPCINE não foi possível identificar editais específicos para a pós produção e finalização de projetos. Segundo Débora Ivanov, não é só a produção que demanda recursos, existe a capacitação, a film commission, salas de cinema, festivais, eventos entre outros (IVANOV, p.108, 2021). No que diz respeito à formação profissional e formação de público, foi observado que a empresa busca investir em editais de formação através do Sampa Criativa e em ações de cineclubes pela cidade desde 2017<sup>26</sup>. Desde sua criação, a SPCINE já contemplou mais de 209 projetos através dos editais do Sampa Criativa e tem cineclubes espalhados pelas salas do Circuito.

Tendo em vista como a SPCINE vem consolidando suas ações dentro desses eixos de formação, é interessante levantar a problemática em torno da formação de público e também trazer para o debate o potencial da empresa para a possível criação de um LAB em São Paulo. Ainda pensando no eixo de formação de público e tendo em mente que esse é um tópico muito importante ao se debater o consumo de cinema no país, a SPCINE além de ações cineclubistas dentro dos espaços do Circuito SPCINE, também traz a plataforma de streaming SPCINE Play como uma ação de difusão de conteúdo e de acessibilidade ao cinema.

Como já dito neste trabalho, o SPCINE Play é a única plataforma de streaming gratuita do país e essa ação surge como efetiva ao olharmos para as políticas de acessibilidade ao cinema. É preciso lembrar que uma das maiores justificativas da população paulistana em relação ao consumo cinematográfico na capital, diz respeito à falta de condições econômicas para consumir tal lazer. O SPCINE Play teve um total de 20.230 números de visualizações desde outubro/2019 e mais de 284 títulos exibidos na plataforma<sup>27</sup>.

Na imagem abaixo, podemos observar os valores investidos na difusão desses eixos e constatar que, assim como já apresentado no capítulo anterior, a empresa direciona aproximadamente 17% dos seus recursos para a divulgação das suas ações de formação de público, buscando assim aumentar o alcance da população de modo efetivo.

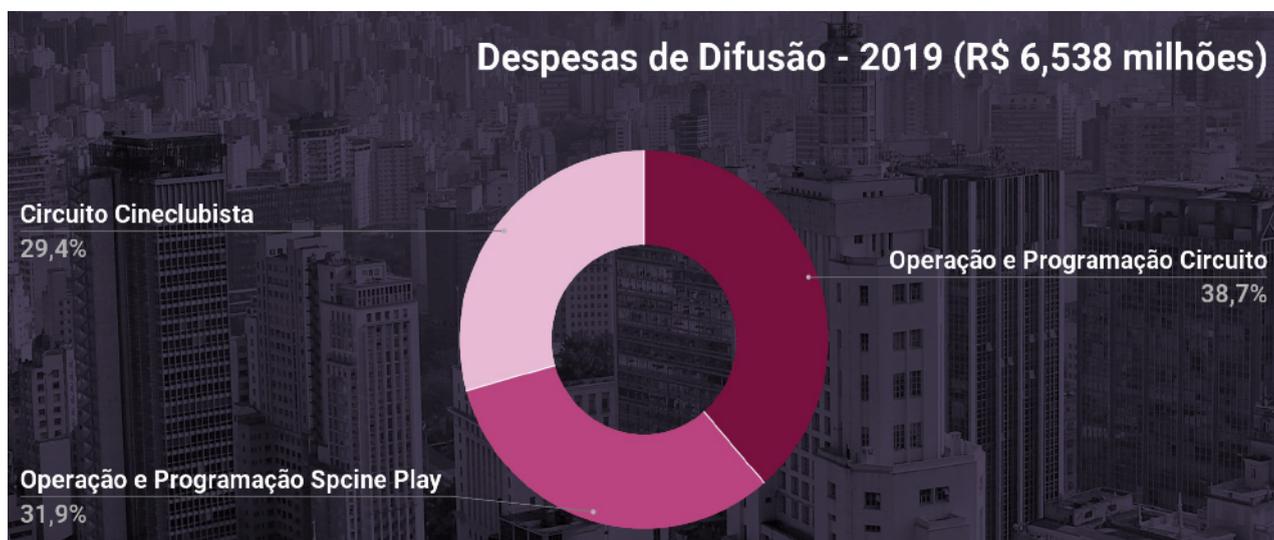
---

26 Informação disponível em

<http://spcine.com.br/spcine-lanca-programa-de-acao-cineclubista-nas-salas-do-circuito/> - Acesso em 15/09/2021

27 Apresentação Institucional 2019 - SPCINE. Disponível em <http://spcine.com.br/observatorio/> - Acesso 17/08/2020

Figura 5 - Despesas de Difusão (2019)



Fonte: PPT - CONSELHO CONSULTIVO SPCINE 2019

Como já dito nesta pesquisa, é sabido que dentro da indústria audiovisual os problemas não estão somente relacionados com a produção de uma obra, mas sim também em outro eixos como distribuição e exibição. Neste sentido, a SPCINE também buscou desenvolver ações para esses elos. No que diz respeito à distribuição, conforme figura 4, podemos observar que em 2019 a empresa investiu 22,1% do seu orçamento em editais desse eixo. Pensando que esse é um elo onde as *majors* possuem um grande domínio ao distribuírem seus filmes *blockbusters*, direcionar investimentos para a distribuição de produtos independentes aparece como uma ação pública eficaz ao se pensar os produtos nacionais, neste caso paulistanos.

Já pensando no que diz respeito ao parque exibidor, a SPCINE com a criação do Circuito SPCINE não só ampliou o número de salas da cidade como também proporcionou acessibilidade ao cinema para a população periférica. Com a criação e estruturação de 20 salas públicas, a empresa até junho de 2019, teve um público total de 1,57 milhões de espectadores, sendo 37º maior Complexo Exibidor do Brasil (2018)<sup>28</sup>.

No que diz respeito à atração de produções para a cidade de São Paulo, a SP Film Commission, até o presente momento atendeu 4.434 obras, movimentou em torno de

---

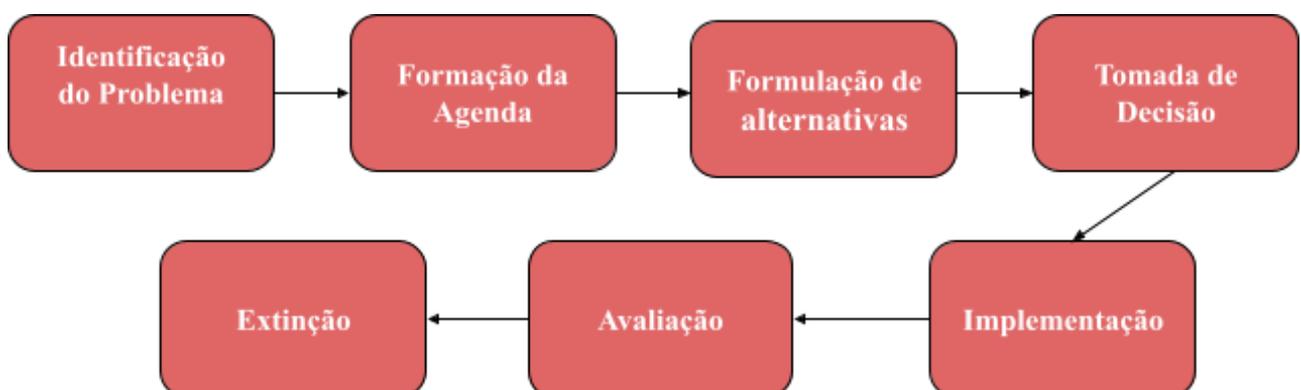
28 Apresentação Institucional 2019 - SPCINE. Disponível em <http://spcine.com.br/observatorio/> - Acesso

2,10 bilhões de reais em orçamentos declarados pelas obras e gerou 95.759 empregos diretos através das filmagens realizadas. De acordo com o Manual de Filmagens em São Paulo<sup>29</sup>, “além de movimentar a economia do audiovisual e possibilitar a geração de empregos, a atividade exercida pela SPFilm tem sido responsável por impactos positivos também em outros setores, como o comércio local, o setor hoteleiro, etc”. Sendo assim, conseguimos observar através dos dados fornecidos, parte do total movimentado dentro da economia da cidade. Ainda é um desafio pensar nos impactos totais gerados pelo SPFilm Commission no comércio local, no setor hoteleiro e nos serviços em geral relacionados a produção de obras audiovisuais. Mas não nos cabe dúvida que as ações de atração de filmagens para a cidade de São Paulo, são extremamente benéficas para a economia local, além da contribuição para a consolidação da capital paulista como um polo audiovisual.

### **A análise da SPCINE pensada a partir do ciclo de políticas públicas**

Pensando no caminho proposto nesta pesquisa, tendo em mente as ações de políticas públicas de âmbito federal e o contexto onde a SPCINE surge apresentados no primeiro capítulo, a apresentação do objeto de pesquisa no segundo e a análise das ações da empresa diante das problemáticas enfrentadas pelo setor apresentada no acima, reinserimos abaixo o fluxograma do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2013), que será utilizado para averiguar como as ações da SPCINE se encontram a partir da identificação dos problemas do setor.

#### **Fluxograma -**



Tendo em mente o ciclo de produção apresentado, a identificação dos problemas e o que foi apresentado no capítulo 2, sobre a constituição da SPCINE como uma

---

<sup>29</sup> Disponível no site da SPCINE - <http://spcine.com.br/spfilmcommission/> - Acesso em 06/08/2021

alternativa para a municipalização de políticas públicas para o audiovisual, podemos notar a formação de uma agenda política local evidenciada através das seguintes falas de agentes políticos:

Considero que o período do Lula, sobretudo, foi aquele no qual consolidamos um marco regulatório e que o Fundo Setorial foi algo absolutamente fundamental para criar as bases para o desenvolvimento do audiovisual no Brasil. Nesse contexto, surgiu, nos anos 2010, um debate sobre São Paulo ser cotada para ter uma film commission – antes, até, do projeto da Spcine. (SILVA, Orlando, 2021, p. 167)

Rapidamente, com a eleição do Haddad e o Juca na secretaria, essa expectativa se converteu em um projeto mais ousado. A Spcine, a meu ver, começou com um debate mais simples, de facilitar a produção do audiovisual na cidade, mas se converteu numa potência que foi a de dotar a cidade de São Paulo com um instrumento de fomento ao audiovisual para a dimensão que a cidade tem. Considero que foram muito rápidas essa maturação e essa tramitação. Conseguimos traduzir essa iniciativa em algo que não era estritamente do governo. O Andrea Matarazzo, que era um dos próceres da oposição, percebeu rapidamente que ali você tinha uma iniciativa que ia marcar a cidade de São Paulo e suprir uma lacuna que a cidade possuía. Claro que aqui o ambiente nacional que foi criado em todo o audiovisual também facilitou. Por exemplo, o André Sturm tinha uma série de diálogos com gente de determinado campo político. O Manoel Rangel também tinha uma articulação com outro campo. Tudo isso facilitou. (SILVA, Orlando, 2021, p. 167)

Primeiro, eu achava que São Paulo tinha ficado para trás no audiovisual em relação ao Rio de Janeiro. Não na produção de publicidade, porque a gente sempre foi líder no setor, mas na produção de documentário, de séries e longas-metragens. Com esses gêneros, não éramos bem-sucedidos. E comecei a estudar o porquê. Não houve um fomento estável, como houve com teatro e dança, então não tinha uma estrutura de fomento. E a cidade também estava mal organizada para receber produções. Não havia aqui uma film commission que pudesse receber os projetos. Não tinha uma coordenação geral, não tinha uma autoridade constituída, ficava ao sabor dos humores. E, ainda, na comparação com algumas cidades, não todas, e também não havia uma rede pública de salas de exibição. Algumas cidades do mundo têm política de salas de exibição públicas. Acho que no Brasil não tem. (HADDAD, Fernando, 2021 p. 151)

Pensando na lógica de políticas públicas de governo e de Estado, observamos que a consolidação do debate sobre SPCINE na agenda política se mostrou como uma política de Estado que estava além das questões partidárias, conforme fragmento abaixo. Foi possível notar a tentativa de um arranjo político entre a atuação municipal e estadual, no caso de partidos diferentes, para facilitar o diálogo na Câmara dos Vereadores com o intuito de viabilizar a criação da empresa. O então prefeito Fernando Haddad (PT) explicou abaixo como foi o diálogo com o governo do estado (PSDB):

Entrou verbalmente no projeto e prometeu recursos. Ele falou que ia se associar, e falei que o governo do estado podia ser sócio da empresa meio a meio. Ele não colocou a parte dele, mas isso ajudou na Câmara dos Vereadores, porque o PSDB

acabou apoiando. Sendo estatal, todo mundo fica sempre com medo, mas é um formato de empresa possível. E, com esse modelo, capta-se da Agência Nacional do Cinema (Ancine), com o governo estadual, e com abertura para qualquer parceria. Contudo, a gente sabia que seria dinheiro municipal na largada até a coisa se estruturar. (HADDAD, Fernando, 2021, p.151)

Os fragmentos foram retirados do livro de entrevistas “Depois da última sessão: SPCINE, audiovisual e democracia” organizado por Fabio Maleronka Ferron e Alfredo Manevy, ex-diretor presidente da SPCINE. A partir dos depoimentos dos agentes políticos, notamos como se consolidou a formação de uma agenda política após a observação das questões enfrentadas pela indústria. A tônica vigente para a conformação da agenda política é a identificação do alto potencial de impacto econômico do setor audiovisual.

Ao analisarmos o contexto de surgimento da SPCINE e observar a formulação de alternativas pensadas para a construção de tal política pública, notamos através dos seguintes depoimentos como foi o processo de debate em torno das ações.

A maior parte do setor tinha muita clareza de que a Spcine era necessária para o crescimento da economia do audiovisual e não só para apoiar a produção do cinema. Era e é importante apoiar o filme autoral, mas temos que ir além disso, atuar na distribuição, na exibição, criar mercado e condições de trabalho para os profissionais, técnicos e toda a cadeia produtiva do audiovisual, e estabelecer a perspectiva de auto sustentabilidade do setor. Seria uma empresa para garantir isso. ( BONDUKI, Nabil, 2021, p. 161)

[...] se fosse simplesmente para fazer fomento à produção, não precisava ter a Spcine. Você podia fazer o fomento ao cinema como já vinha sendo feito, apenas colocando mais recursos. Inclusive alguns cineastas tinham uma certa restrição ao projeto da Spcine porque achavam que o que precisavam era apenas ter mais recursos para produção autoral. (BONDUKI, Nabil, 2021, p. 161)

Ainda seguindo a lógica do ciclo de políticas públicas de Secchi (2013) e observando depoimentos de agentes relacionados com a implementação da SPCINE, identificamos através da implementação como se deu esse processo de tomada de decisão.

Mas, no caso da Spcine, entregamos a política de A a Z. Entregamos um projeto, não uma empresa no papel. É uma política cultural de cinema, uma empresa montada, uma diretoria, curadoria, salas instaladas. Tudo funcionando. Entregamos uma programação na periferia. Os primeiros editais de fomento já saíram com uma cara negociada com o setor, uma film commission que acelerou brutalmente a autorização de filmagens em locais públicos. (HADDAD, Fernando, 2021, p.152)

Acho que o grande lance da Spcine, o que a distingue de tudo, de todas as experiências que conheço, é que ela pegou toda a cadeia da produção audiovisual, ela não esqueceu um elo. Isso dá uma penetração dela no setor, uma

segurança de continuidade, que a torna uma empresa quase única no país. Vai da sala de cinema ao edital de roteiro. (HADDAD, Fernando, 2021, p.153)

No fim, a organização Spcine ficou legalizada como uma empresa pública, de capital misto, aberto a outros investidores. Porém, na prática, 100% controlada pela prefeitura, que foi a única investidora em recursos. (FERREIRA, Juca, 2021, p.125)

[...] quantos longas-metragens, como eram as políticas públicas etc. Também fizemos comparativos de São Paulo, Rio de Janeiro e outros estados, o que cada um fazia em termos de políticas públicas. Fui várias vezes ao Rio na época porque a RioFilme era uma referência. Depois, sabemos, deixou de ser. Mas fiz vários estudos com minúcias: quais editais, as perspectivas, as diretrizes. A Spcine é fruto de mais de dez anos de movimentação política do setor. (IVANOV, Débora, 2021, p.104)

Dando sequência ao caminho proposto por Secchi (2013) dentro do ciclo de políticas públicas, chamamos a atenção para os dois últimos passos: a avaliação e a extinção. Neste sentido, ressaltamos que esse capítulo na sua totalidade se presta a abarcar o passo da avaliação levando em conta as problemáticas apresentadas, as ações realizadas, os impactos da mesma e o debate em torno da SPCINE como uma empresa vanguardista na lógica municipal.

Tendo em mente tudo que foi apresentado até o presente momento neste trabalho e levando em conta a metodologia proposta para a análise da políticas públicas em questão e sabendo que uma política pública só deve ser extinta quando há uma resolução do problema, podemos afirmar com base no caminho que vem sendo construído pela empresa que a extinção da mesma não algo ser debatido num futuro próximo.

## Considerações finais

Como pudemos observar a partir dos dados apresentados nessa pesquisa, a indústria audiovisual brasileira carece de ações públicas de fomento para se manter ativa e neste sentido a Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo através de suas ações junto ao poder público municipal, vem colaborando cada vez mais para a consolidação e desenvolvimento do setor na cidade de São Paulo.

A partir do que foi constatado no capítulo 3 deste trabalho, é possível observar que a SPCINE surge como um exemplo de política pública efetiva no que diz respeito a gerir ações de enfrentamento às problemáticas do setor. Foi possível notar na formulação da empresa como uma política pública o caminho do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2013). É notório que houve a identificação efetiva de problemas na lógica industrial do setor audiovisual na cidade de São Paulo e a partir desse ponto foram pensadas alternativas e ações de implementação que buscam soluções para os problemas em questão.

A SPCINE vem propondo ações que amparam quase todos os elos do ciclo de produção. Além disto, a empresa demonstra pensar em maneiras de oferecer suporte não só para a produção fílmica, mas também para a formação de público seja com o Circuito SPCINE ou com cineclubes e também para a realização de filmagens na cidade através das ações da *film commission*. A empresa surge como uma política pública que busca não somente fortalecer o setor economicamente mas também fazer parte do cotidiano do paulistano. Isso pois, suas ações de democratização do acesso ao cinema vão muito além de fomento, elas jogam luz sobre a importância de políticas públicas que abarquem todo aparato cultural em torno do audiovisual.

Não é só fomento, não é só incentivo fiscal, não é só desburocratizar. É levar para o cotidiano da população. É para ser significativo para ela. A Spcine é uma experiência virtuosa porque vai além do fomento. É como se ela chamasse a população para dentro da política que ela faz. (SILVA, Orlando, 2021, p. 169)

É possível afirmar que a SPCINE é um projeto vanguardista efetivo e eficaz porque ao olharmos o impacto de suas ações e como ela é pensada seguindo a lógica do ciclo de políticas públicas, notamos que para além de colaborar com a consolidação industrial do audiovisual, a empresa traz propostas que dialogam com uma economia cultural criativa e que exploram as relações dos mais diversos eixos do setor. Seja ele publicitário, cinematográfico ou etc, a SPCINE tem agido buscando proporcionar uma sustentabilidade

de mercado e por mais que haja projetos e ações que se aproximem do que a Empresa de Cinema e Audiovisual de São paulo faz, nenhuma se mostra tão completa no que diz respeito a tentar abarcar todos os eixos do ciclo de produção e é exatamente isso que a torna inovadora diante das políticas públicas de fomento audiovisual de âmbito municipal no país. Esta constatação se mostra clara a partir da fala de pessoas como o vereador Orlando Silva, que participou e colaborou com a construção da SPCINE na esfera política.

O que é importante em um projeto como o da Spcine? É você multiplicar as possibilidades de fomento, atrair produção de publicidade para cá, estimular a exposição de games, como se fosse uma startup. Porque isso gera emprego, gera renda em uma economia limpa, que é a economia criativa. Uma economia do futuro. (SILVA, Orlando, 2021, p.170)

É muito importante ressaltar que SPCINE é uma política pública muito recente, tendo somente seis anos de existência e que a empresa ainda tem muitos desafios pela frente. Mesmo estando vigente a pouco anos a proposta se mostra muito promissora, pois durante esses anos foi possível observar que a empresa investiu e movimentou milhões para a economia cultural da cidade de São Paulo. Débora Ivanov, destaca alguns dos possíveis desafios que a empresa municipal deve enfrentar nos próximos anos: “então, em resumo, os desafios são: ampliar a film commission, ampliar os incentivos fiscais, ampliar as salas de cinema, fomentar as áreas de educação e inovação também” (IVANOV, Débora, 2021, p.111).

Além das problemáticas internas que a SPCINE pode enfrentar, é preciso levar em conta a conjuntura política nacional e entender que se manter como uma política pública forte neste momento diante dos desmontes que o setor audiovisual vem enfrentando não é uma missão fácil. Essa crise no setor não é algo recente, desde 2017 é possível notar ações de desmonte. Ao observarmos os números e resultados da SPCINE a partir deste período, podemos notar que ela vem se mostrando cada vez mais consolidada como política pública e diante das dificuldades nacionais vem resistindo bravamente por se constituir como uma política de Estado e não de governo. Mas isso não significa que ela não é atingida por dificuldades políticas de âmbito nacional, qualquer ação de lógica federal tem implicações nas políticas públicas de âmbito estadual e municipal.

Digo isso no sentido de que a crise que a política audiovisual está vivendo e que a Agência Nacional do Cinema está vivendo como ferramenta de aplicação dessa política é parte da crise brasileira. Seria uma ilusão acreditar que o país pudesse estar sendo desmontado nos seus fundamentos, que a nação pudesse estar sendo vilipendiada em todos os seus aspectos, com o povo agredido e o desmonte de um conjunto de mecanismos de sobrevivência, de construção de

nação e do desenvolvimento do país, e que o setor do audiovisual não fosse atingido também. Onde é que essa crise teve início? No governo Temer. Começa um processo de desmonte da política nacional de cinema e de audiovisual por divergir da ideia de o Brasil ser um grande centro produtor e programador de conteúdos audiovisuais. (RANGEL, Manoel, 2021, p.99)

Caminhando já para o fim da pesquisa, podemos afirmar que a SPCINE é uma ação promissora e que com certeza merece ter olhares específicos direcionados para ela. Acreditamos que a empresa é um modelo de política pública efetivo e eficaz porque ao analisarmos suas ações diante das dificuldades do setor foi possível constatar isso. Além do mais, a Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo deve ser pensada como um exemplo de política pública de fomento audiovisual para outras cidades e regiões do país.

## **BIBLIOGRAFIA:**

ATTAYDE, Maria Cristina. Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro – Revista do Serviço Público Brasília 57. Brasília. 2006.

BARRADAS, A. & PRADO, L. C.. Estudio Comprehensivo sobre la Cadena de Valor del Sector Audiovisual en el MERCOSUR (Producción, Distribución, y Exhibición) y Elaboración de un Plan Estratégico Regional, Teniendo en Cuenta la Incidencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Programa MERCOSUR Audiovisual, Convênio nº DCI-ALA/2008/020-297. Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Economia. Relatório Final da Atividade nº1 - Análisis de Información sobre Producción, Distribución, Exhibición, Diagnóstico y Análisis DAFO de la Industria del Cine en la Región. Setembro 2012.

BONDUKI, Nabil. Cinemas de rua e Circuito Spcine: contra o despovoamento e a exclusão na cidade. [Entrevista concedida a] Dalete J. Latronico Viana, Fabio Maleronka e Aloisio Milani. Depois da última sessão de cinema: SPCINE, audiovisual e democracia, São Paulo, p.156-165. 21 fev. 2021.

BORGES, A. Eleições presidenciais, Federalismo e Política Social. In: HOCHMAN, G. FARIA, C. A. P. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada / Álvaro Chrispino - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016

COBRA, Marcos. O cinema como hábito de lazer. In: COBRA, Marcos (org.). **Marketing do entretenimento**. São Paulo: Editora Senac, 2008, p. 103-127.

FERREIRA, Juca. Olhos de uma política para o cinema e para o audiovisual. [Entrevista concedida a] Alfredo Manevy e Aloisio Milani. Depois da última sessão de cinema: SPCINE, audiovisual e democracia, São Paulo, p.121-128. 26 nov. 2019.

FONSECA, E. D. **Mundialização no cinema da retomada**. Curitiba: CRV, 2017.

GATTI, André Piero. Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993-2003) 343f. Tese (Doutorado em Multimeios) Instituto de Artes, Unicamp, Campinas, 2005.

\_\_\_\_\_. A distribuição comercial cinematográfica. São Paulo, Centro Cultural São Paulo, 2007.

HADDAD, Fernando. Uma política de cinema em diálogo com a educação. [Entrevista concedida a] Dalete J. Latronico Viana, Fabio Maleronka e Joaquim Toledo Jr. Depois da última sessão de cinema: SPCINE, audiovisual e democracia, São Paulo, p.146-155. 20 dez. 2019

HENKIN, Hélio et al. Mapeamento do sistema federal de incentivo e fomento à cultura. *In*: VALIATI, Leandro; MOLLER, Gustavo. **Economia criativa, cultura e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016, p.252-265

IKEDA, Marcelo. **Uma análise das leis de incentivo fiscal para o cinema brasileiro sob a ótica da captação de recursos incentivados**. Políticas Culturais em Revista, v. 5, p. 170-186, 2012.

\_\_\_\_\_. **Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos** / Marcelo Ikeda - São Paulo: Summus, 2015

IVANOV, Débora. Políticas audiovisuais, segundo a interlocução da indústria. [Entrevista concedida a] Dalete J. Latronico Viana e Fábio Maleronka. Depois da última sessão de cinema: SPCINE, audiovisual e democracia, São Paulo, p.103-111. 30 jan. 2020.

MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada : Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine** - Campinas, SP : [s.n.], 2006.

\_\_\_\_\_. **Cinema e políticas de Estado: da EMBRAFILME à ANCINE**. São Paulo: Escrituras, 2009

MELEIRO, Alessandra (Org.). **Cinema no mundo: indústria, política e mercado**. Coleção Cinema no Mundo, Volume 4, Estados Unidos. São Paulo: Escrituras Editora, 2007.

MENDES, Leandro S. Direito à Cultura e Políticas Públicas de acesso ao cinema: Uma análise das ações da ANCINE, SPCINE E INCAA – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ. 2018

NAGIB, Lúcia. **A utopia no cinema brasileiro: matrizes, nostalgia e distopia**. São Paulo: Cosac Naify, 2006.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL - OCA. Anuário estatístico do Cinema brasileiro. Rio de Janeiro: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2019.

RODRIGUES, Chis. **O cinema e a produção: para quem gosta, faz ou quer fazer cinema**. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, 2010.

SÁ EARP, Fábio; Sroulevich, Helena. O Mercado do Cinema no Brasil. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 2008.

SÁ NETO, Arthur Autran Franco. O pensamento cinematográfico industrial brasileiro. 2004. 288 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Artes, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2004.

SECCHI, Leonardo (2014). Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning.

SILVA, Orlando. Articulação política pelo audiovisual paulistano. [Entrevista concedida a] Dalete J. Latronico Viana, Fabio Maleronka. Depois da última sessão de cinema: SPCINE, audiovisual e democracia, São Paulo, p.166-170. 28 fev. 2020

RANGEL, Manoel. Nas bases da política para o cinema e o audiovisual. [Entrevista concedida a] Dalete J. Latronico Viana e Fábio Maleronka. Depois da última sessão de cinema: SPCINE, audiovisual e democracia, São Paulo, p.91-101. 20 fev. 2020.

SIMIS, Anita. Estado e Cinema no Brasil. São Paulo: UNESP, 2015.

SOLOT, Steve. Guia para Film Commissions no Brasil: Orientação básica para a implantação e operação de um escritório de apoio às produções audiovisuais em um município ou Estado do Brasil / Latin American Training Center; org. Steve Solot ± Rio de Janeiro: Latin American Training Center, 2015.

### **Conjunto de Leis:**

**Lei nº 8.685**, de 20 de julho de 1993 - Lei do Audiovisual e cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685.htm)>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

**Lei nº 8.313** do dia 23 de dezembro de 1991- Lei Rouanet institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm) - Acesso em: 29 de maio de 2020.

**Medida Provisória nº 2.228-1**, de 06/09/2001 - Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema e do Audiovisual - Cria o Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, cria a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual – Ancine, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – Prodecine, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – Funcines; altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. Disponível em:  
<<http://www.ancine.gov.br/legislacao/leis--e--medidas-provisorias>> Acesso em: 05 de maio 2020.

**LEI 10.923**, de 30 de dezembro de 1990 - Fica instituído, no âmbito do Município de São Paulo, incentivo fiscal para a realização de projetos culturais, a ser concedido a pessoa física ou jurídica domiciliada no Município. Disponível em  
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-10923-1990.pdf> - Acesso em 8 de novembro de 2020

**LEI Nº 15.929** de 20 de dezembro de 2013 - Autoriza a constituição da Empresa de

Cinema e Audiovisual de São Paulo. Disponível em  
<http://spcine.com.br/wp-content/uploads/01-LEI-N%C2%BA-15.929-DE-20-DE-DEZEMBRO-DE-2013-Autoriza-a-constituir%C3%A7%C3%A3o-da-Empresa-de-Cinema-e-Audiovisual-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf> - Acesso em 8 de novembro de 2020