



O Fundo Setorial do Audiovisual

uma perspectiva histórica

AUDIOVISUAL SECTOR FUND: A HISTORICAL PERSPECTIVE

Marcelo Gil Ikeda¹

-
- 1 Professor Adjunto do curso de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutor em Comunicação pelo PPGCOM da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) com sanduíche na Universidade de Reading (Inglaterra). E-mail: marcelogilikeda@gmail.com

RESUMO

O artigo apresenta uma análise do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), principal mecanismo de fomento ao audiovisual brasileiro, por uma perspectiva histórica, analisando suas transformações ao longo do período 2008-2022, desde a publicação de suas primeiras linhas até o fim do governo Bolsonaro. O objetivo é analisar como essas mudanças expressaram as disputas de poder no interior do campo, refletindo as diferenças de condução da política audiovisual, segundo o perfil dos governos e dos dirigentes da Ancine. Para melhor compreender as mudanças em jogo, apresenta-se uma proposta de periodização, por meio de quatro fases distintas.

Palavras-chave: Fundo Setorial do Audiovisual; Ancine; Políticas públicas audiovisuais; Estado e Cinema.

ABSTRACT

This article presents an analysis of the Audiovisual Sector Fund (FSA), the main fund for support of the Brazilian audiovisual industry, from a historical perspective, analyzing its transformations over the period 2008-2022, from its first guidelines to the end of Bolsonaro government. The objective is to analyze how these changes expressed the power struggles within the field, reflecting the differences in the formulation of audiovisual policy, according to the profile of the governments and of the board of directors of Ancine (Brazilian Film Agency). In order to better understand the changes at stake, this study proposes periodization for the history of FSA, through four distinct phases.

Keywords: Audiovisual Sector Fund; Ancine; audiovisual public policies; State and Cinema

INTRODUÇÃO

As políticas de fomento ao audiovisual brasileiro passaram por um conjunto de transformações a partir da década de 1990. Nesse período, em aderência ao período do “cinema da retomada” (Ikeda, 2022a), o modelo hegemônico de financiamento ocorreu por meio das leis de incentivo fiscal, como a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) e a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993), que representavam uma modalidade de fomento indireto, em que pessoas físicas ou jurídicas aportavam recursos, abatendo parcialmente ou integralmente esses valores em suas respectivas declarações anuais de imposto de renda. Os pressupostos desse modelo, bem como suas limitações e impasses, foram debatidos por um conjunto de autores que estudaram o mercado e as políticas públicas do período, como Gatti (2005), Marson (2006) e Ikeda (2015).

A criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), por meio da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, inicialmente, não modificou esse panorama, permanecendo o fomento indireto como a principal fonte de financiamento do audiovisual brasileiro. Já o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), criado pela Lei nº 11.437/2006, representou um marco nas políticas audiovisuais brasileiras por estabelecer um novo modelo de fomento para o audiovisual brasileiro. Ao estabelecer

critérios para ingressar na análise de mérito e selecionar diretamente os projetos a serem realizados, elegendo linhas de ação prioritárias para alocar os seus recursos, com critérios específicos, o Estado reassumiu o protagonismo na direção de uma política de desenvolvimento para o audiovisual brasileiro. A política pública passa a eleger prioridades e não ser meramente o somatório das decisões individuais dos agentes privados, que detinham a decisão da escolha dos projetos a serem financiados.

Por outro lado, a estrutura de financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual foi se modificando, ao longo do tempo. O objetivo deste artigo é analisar como essas mudanças expressaram as disputas de poder no interior do campo, refletindo as diferenças de condução da política audiovisual, segundo o próprio perfil dos governos e dos dirigentes da Ancine². Dessa forma, para melhor compreender as mudanças em jogo, propõe-se segmentar a trajetória de funcionamento do Fundo Setorial do Audiovisual por meio de quatro fases distintas. O período histórico selecionado começa na publicação da primeira linha do Fundo Setorial do Audiovisual, em 2008, e se estende até o fim do governo Bolsonaro em 2022.

Este artigo se insere em um campo de pesquisas sobre a relação entre Estado e Cinema no Brasil, estabelecida por um conjunto de pesquisadores, entre os quais se podem destacar os estudos pioneiros de Amancio (2000), Johnson (1987) e Simis (1996). Mais especificamente, outros pesquisadores vêm estudando a configuração e características do Fundo Setorial do Audiovisual como modelo de financiamento das políticas audiovisuais, como, entre outros, Alves (2016), Morais (2016), Ribeiro (2017), Silva (2019) e Francischelli (2021). Por sua vez, outros estudos, como os de Ikeda (2021) e Sousa (2022), analisam as disputas de bastidores na formulação e na implementação das

-
- 2 Ainda que, na teoria, a formulação das políticas públicas seja de responsabilidade do Conselho Superior do Cinema (CSC), e as diretrizes da formulação das linhas de ação do FSA caibam ao Comitê Gestor do FSA (CGFSA), na prática da política pública, a participação da Ancine - e também da Secretaria do Audiovisual, do Ministério da Cultura - sempre foi determinante para a conformação dessas políticas. A esse respeito, ver Ikeda (2021).

políticas públicas para o setor, com reflexos na estruturação da Ancine e, também, no Fundo Setorial do Audiovisual.

Ao longo do tempo, o Fundo Setorial do Audiovisual passou por naturais transformações. Neste artigo, apresenta-se uma proposta de periodização, segmentando-o em quatro fases³. A primeira, entre os anos de 2008 e 2012, correspondeu às primeiras linhas de ação formuladas pela agência, divididas por letras (Linhas A a D), sem alterar substancialmente a lógica de distribuição de recursos das leis de incentivo preexistentes. A segunda fase, entre 2013 e 2017, correspondeu ao apogeu do Fundo Setorial do Audiovisual, inaugurada com o substancial aumento de recursos disponíveis para o fundo, após as mudanças introduzidas pela Lei nº 12.485/2011, com a criação de um novo tipo de tributo, a Condecine Teles. O Fundo Setorial do Audiovisual passou a desenvolver linhas que abrangiam todos os elos da cadeia produtiva (produção, distribuição e exibição), além de mecanismos de estímulo ao desenvolvimento de projetos e de desenvolvimento regional (Arranjos Regionais e TVs Públicas). A terceira fase, na gestão do Diretor-Presidente da Ancine, Christian de Castro, em 2018, transformou o fundo, aprofundando uma tendência industrialista e concentradora, com um fortalecimento dos editais semiautomáticos de fluxo contínuo, sem a análise de mérito dos projetos. Por fim, a quarta fase se iniciou em 2019, entre as gestões de Castro e do Procurador Alex Braga, que assumiu a Ancine após uma intensa disputa de bastidores, resultando na paralisação dos investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual após as

-
- 3 Este artigo possui um desejo de história, uma proposta de examinar a trajetória do Fundo Setorial do Audiovisual, suas transformações internas e as possíveis relações dessas mudanças com a política para o audiovisual no período. No entanto, tem-se consciência de que a proposta de uma periodização clássica possui diversas limitações. Entre essas, a de uma cronologia linear rígida, que estabelece marcos comparativos pontuais, sem incorporar nuances e percepções de mudanças graduais. Corre-se o risco de estabelecer imprecisões, uma vez que as tendências não são lineares, mas resultantes de disputas e processos mais sutis, com relações de interpenetração, modulação e influências múltiplas. No entanto, ainda assim, compreende-se que, mesmo sob o risco de inevitáveis simplificações, a periodização aqui proposta busca, acima de tudo, jogar luz para as dinâmicas do Fundo Setorial do Audiovisual, formando um quadro geral de suas transformações, embates, impasses e desafios.

reprimendas do Tribunal de Contas da União quanto ao modelo de prestação de contas dos projetos financiados.

Tabela 1 – Fases do FSA

| FASE | PERÍODO | GESTOR ANCI NE | DESCRIÇÃO |
|-------------|----------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| FASE 1 | 2008/2012 | MANOEL RANGEL | FSA FASE INICIAL - prosseguimento da lógica das leis de incentivo |
| FASE 2 | 2013/2017 | MANOEL RANGEL | FSA PÓS CONDECINE TELES - amadurecimento e ampliação das linhas |
| FASE 3 | 2018/2019 | CHRISTIAN DE CASTRO | FSA SEMIAUTOMÁTICO - fortalecimento dos editais semiautomáticos, sem análise de mérito |
| FASE 4 | 2019/2021 | ALEX BRAGA | FSA CRISE INSTITUCIONAL - paralisação do fluxo de novos investimentos |

Fonte: dados da pesquisa

FASE 1 – FASE INICIAL: as primeiras linhas do FSA

Criado pela Lei nº 11.437/06 e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, o Fundo Setorial do Audiovisual teve seus primeiros editais lançados apenas em dezembro de 2008, por meio de quatro linhas de ação:

Tabela 2 – Linhas de Ação – FSA 2008/09

| LINHA | DESCRIÇÃO | VALORES |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| A | Produção de obra cinematográfica de longa-metragem | R\$ 15 milhões |
| B | Produção independente de obras audiovisuais para a TV | R\$ 7 milhões |
| C | Aquisição de direitos de distribuição de obras cinematográficas de longa-metragem | R\$ 10 milhões |
| D | Comercialização de longas-metragens no mercado de salas de cinema | R\$ 5 milhões |
| TOTAL | | R\$ 37 milhões |

Fonte: dados da pesquisa

Dessa forma, a produção de longas-metragens para o cinema permaneceu sendo o principal produto financiado. Do total de R\$37 milhões, 81,1% (R\$30 milhões) foram destinados ao cinema. Houve apenas uma linha para obras para televisão, em um montante inferior a 20% do total (R\$7 milhões, ou 18,9%). Uma única linha não foi destinada à produção: a Linha D, voltada à distribuição, no valor de R\$5 milhões, ou 13,5% do total.

Dessa forma, o lançamento das primeiras linhas do Fundo Setorial do Audiovisual funcionou como um prolongamento das distorções do modelo de incentivos fiscais, com uma concentração de investimentos em um tipo de projeto (o longa-metragem) em um segmento de mercado (as salas de exibição), ainda que operando sob outra lógica (o fomento direto).

Uma vez que os parâmetros eleitos pelo Fundo privilegiavam, em boa parte, o currículo prévio da empresa proponente e sua performance progressiva, além de critérios marcadamente econômicos, como o plano de negócios, a comunicabilidade e o público-alvo, o resultado dessas linhas de ação privilegiou uma visão mercadológica industrialista, prosseguindo a lógica do modelo das leis de incentivo. Essa opção contribuiu para o apaziguamento das tensões entre o Diretor-Presidente da Ancine, Manoel Rangel, e os setores industrialistas do cinema brasileiro. Esses setores haviam se organizado em franca oposição ao projeto da Ancinav, liderado por Rangel⁴. Após o arquivamento do projeto, quando Rangel ingressou na Ancine, sua estratégia, portanto, foi estruturar inicialmente o Fundo Setorial do Audiovisual em torno de linhas de ação que não mudassem, significativamente, a conformação de privilégios do cinema brasileiro, evitando o acirramento com os grupos hegemônicos do setor.

As linhas seguiram desenhos mais consolidados e tradicionais. A principal novidade foi a Linha C, destinada para investimentos em longas-metragens para o cinema, mas cuja apresentação (a empresa proponente) cabia não à empresa produtora, e sim à empresa

.....
4 Sobre as controvérsias do projeto Ancinav, ver Ikeda (2021).

distribuidora do projeto. Dessa forma, uma vez que só era permitida a inscrição de empresas brasileiras, a linha funcionou como uma espécie de alternativa ou contrapeso ao mecanismo do Art. 3º da Lei do Audiovisual, cujo benefício era voltado para distribuidoras estrangeiras, em especial, *as majors*, uma vez que seu fato gerador é a remessa ou crédito para o exterior⁵.

Ainda assim, a Linha possui como pressuposto uma base essencialmente industrialista, aos moldes das leis de incentivo. De todo modo, grandes sucessos de bilheteria como *Minha Mãe é uma Peça*, *Até que a sorte nos separe*, *De Pernas pro Ar*, *Cilada.com* e *O Palhaço*, entre outros, foram financiados por recursos da Linha C do Fundo Setorial do Audiovisual.

Dessa forma, enquanto o modelo das Leis de Incentivo Fiscais incentivava um modelo de sucessos de bilheteria a partir de uma parceria entre as empresas produtoras independentes brasileiras distribuidoras internacionais, por meio dos recursos do Art. 3º da Lei do Audiovisual, os anos iniciais da gestão de Rangel estabeleceram um modelo complementar para filmes de alta performance comercial, desta vez incentivando as distribuidoras independentes brasileiras. Por outro lado, ainda que tenha oferecido uma oportunidade para que as distribuidoras de capital nacional obtivessem uma maior posição competitiva diante das *majors*, perante a configuração do mercado de distribuição de filmes brasileiros, os recursos acabaram sendo bastante concentradores: mais de 70% desses recursos foram destinados para uma parceria entre duas distribuidoras nacionais (que curiosamente possuem nomes com referências estrangeiras), a Downtown/Paris.

FASE 2 – FSA APÓS CONDECINE TELES: a mudança do FSA com a Condecine Teles

O Fundo Setorial do Audiovisual assumiu uma nova configuração após uma alteração advinda com a Lei nº 12.485/11: a criação de

5 Para mais detalhes sobre o funcionamento do Art. 3º da Lei do Audiovisual e seu impacto no mercado cinematográfico brasileiro, ver Ikeda (2012).

uma nova categoria de Condecine, incidindo sobre a atividade das empresas de telecomunicações, denominada de *Condecine Teles*. A Condecine⁶, conforme criada pela Medida Provisória 2.228-1/01, é um tipo de tributo (uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE) que incide sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras audiovisuais com fins comerciais, bem como sobre a remessa para o exterior decorrente da exploração de obras audiovisuais no Brasil. Sua receita, após as alterações previstas pela Lei nº 11.437/2006, passou a ser integralmente destinada ao Fundo Setorial do Audiovisual. No entanto, sob esse escopo, a Condecine totalizava valores muito reduzidos para promover um efetivo efeito de indução do desenvolvimento no mercado audiovisual (cerca de R\$35 a R\$50 milhões por ano). No entanto, a Lei nº 12.485/2011 criou um dispositivo que alterou a arrecadação da Condecine, incluindo como contribuinte um agente que estava à margem desse processo: as empresas de telecomunicações, uma vez que parte cada vez mais significativa do serviço (e do faturamento) dessas empresas se reflete no carregamento de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais. Não houve maior resistência por parte dessas empresas, visto que as teles não sofreram uma majoração no valor tributado: a saída encontrada pela Ancine foi propor que os valores arrecadados pela nova modalidade de Condecine fossem equivalentes a uma proporcional redução na alíquota do Fistel – o *Fundo de Fiscalização das Telecomunicações*, que já era pago pelas teles, ou seja, houve um mero remanejamento de tributos, de modo que as teles não foram sobretaxadas com a Condecine Teles.

Com essa simples mudança, os valores da Condecine cresceram em mais de 20 vezes, ultrapassando a casa de R\$1 bilhão por ano. Assim, turbinado pela Lei nº 12.485/2011, o Fundo Setorial do Audiovisual entrou em um novo momento, em que deixou de ser um Fundo com

6
6 Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. Para mais detalhes sobre características e tipos da Condecine, ver Ikeda (2011).

uma lógica mais aderente ao então modelo de leis de incentivo fiscais, e passou a ser, de fato, um poderoso indutor no mercado audiovisual brasileiro, atuando em diversas frentes complementares.

As linhas do Fundo Setorial do Audiovisual foram, em grande medida, reformuladas, podendo ser agrupadas da seguinte forma: As linhas para longas cinematográficos foram ampliadas. A antiga *Linha A* foi desmembrada em duas: o *Prodecine 01* era voltado para a produção de longas-metragens para o mercado de salas de exibição, enquanto o *Prodecine 04* era destinado à complementação de recursos. As Linhas C e D se transformaram em *Prodecine 02* e *Prodecine 03*, respectivamente. A principal diferença foi a criação do *Prodecine 05*, uma linha voltada para filmes de linguagem inovadora e relevância artística, especialmente, os com potencial de premiação em festivais nacionais e especificamente para internacionais. Foram também criados editais específicos voltados à coprodução internacional e uma linha para produção de jogos eletrônicos.

As linhas voltadas para a produção de obras para a televisão também se ampliaram. Além disso, enquanto a maior parte das linhas de produção de longas cinematográficos era realizada por concurso público, as linhas de projetos para TV passaram a seguir a lógica de fluxo contínuo. O *Prodav 01* era uma versão da antiga *Linha B*, envolvendo a produção de obra audiovisual com primeira exibição em um canal de televisão, seja aberta ou fechada. O *Prodav 02* também era uma linha voltada para a produção de obras de primeira exibição nas televisões, mas o projeto é inscrito pela programadora ou emissora do canal, e não pela empresa produtora. Ainda, o projeto a ser inscrito não é um projeto de obra isolada, mas sim um projeto da presença da produção independente na grade de programação do canal proponente.

Foram também criadas linhas voltadas ao desenvolvimento de obras audiovisuais, que não estavam presentes nas linhas anteriores do Fundo Setorial do Audiovisual. A grande novidade dessas linhas foi o *Prodav 03*, os chamados *núcleos criativos*. Nessa linha, a empresa

produtora inscrevia não apenas um único projeto a ser desenvolvido, mas uma *carteira de projetos*, em torno de um eixo (temático ou estético) comum, e conduzida por um *líder* – um profissional com credenciais e que funciona como um consultor, impulsionando os debates em torno dos projetos que compõem o núcleo.

Outras duas linhas foram voltadas para projetos isolados de desenvolvimento. No *Prodav 04*, os projetos passam por laboratórios de desenvolvimento, segundo a orientação de consultores em diversas áreas de atuação do projeto em si (dramaturgia, produção, mercado, distribuição, etc). Já no *Prodav 05*, os projetos são desenvolvidos individualmente, segundo critérios e métodos expostos no projeto de desenvolvimento.

Houve também a criação de um novo módulo do Fundo Setorial do Audiovisual: o *Suporte Financeiro Automático* (SUAT). Enquanto nos mecanismos seletivos, os projetos são selecionados segundo uma análise de mérito, no caso do módulo automático, a premiação do projeto ocorre conforme o enquadramento do projeto, a partir de critérios previamente estabelecidos. A premiação é proporcional ao desempenho de obras já concluídas e lançadas comercialmente, de modo que os valores recebidos devem ser necessariamente reinvestidos nos próximos projetos da empresa proponente. O *Prodav 06 – Desempenho comercial* envolve não apenas os longas-metragens cinematográficos, mas os demais tipos de obras e segmentos de mercado, envolvendo os módulos de produção e distribuição. A principal novidade é justamente a segunda linha (TV e VOD), dividida em três módulos, envolvendo a produção, a programação (envolvendo tanto a TV fechada quanto a TV aberta) e, também, o empacotamento. Já o *Prodav 07 – Desempenho artístico* premia a participação e premiação de filmes em festivais nacionais e internacionais. Esses dois *prodavs* são versões dos antigos *Prêmio Adicional de Renda* (PAR) e *Prêmio Adicional de Qualidade Artística* (PAQ). Além desses projetos, o Fundo Setorial do Audiovisual desenvolveu linhas, administradas pelo BNDES e pela Caixa Econômica Federal,

voltadas à expansão, reforma e atualização tecnológica do Parque Exibidor (salas de exibição comerciais): o *Programa Cinema Perto de Você* e o *Projeto Cinema da Cidade*. Essas linhas foram criadas segundo os termos de uma lei específica (Lei nº 12.599/12).

Boa parte das novas linhas do Fundo Setorial do Audiovisual passaram a contemplar critérios de regionalização. Segundo o Art. 27, da Lei nº 12.485/2011, 30% dos recursos da Condecine Teles devem ser destinados para produtoras sediadas nos estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país (CONNE). Assim, nos editais seletivos foi estabelecido o percentual mínimo de 30% para projetos apresentados por empresas das Regiões CONNE. No entanto, como o Suporte Automático não previa a destinação por região geográfica, foram criadas outras duas linhas com contrapostos específicos para a questão regional.

A primeira foi o edital de *Arranjos Regionais* (ou *Coinvestimentos Regionais*). Trata-se de chamadas públicas promovidas pela Ancine que envolviam a complementação de recursos financeiros dos editais de audiovisual organizados por órgãos públicos regionais, sejam estados ou municípios. O valor aportado pela Ancine variava segundo a região geográfica do ente local. Na primeira chamada pública dos editais de Arranjos Regionais (Chamada Pública 01/2014), a cada R\$1 aportado pelo ente local em um edital de audiovisual promovido nas regiões CONNE, a Ancine aportava mais R\$2, triplicando o valor total do edital. Já para os projetos da região FAMES (região Sul e estados de Minas Gerais e Espírito Santo), a suplementação de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual era de até uma vez e meia os valores aportados pelos entes locais. Nas chamadas seguintes, a proporção da complementação foi aumentando substancialmente, chegando a 5 por 1, em 2018, para os órgãos ou entidades das regiões CONNE, 4 por 1 no bloco FAMES, e 3 por 1 para Rio de Janeiro e São Paulo. Esse edital teve fundamental importância para a ampliação dos contextos de realização regionais. Alguns estados realizaram seus primeiros editais de audiovisual, como o Amapá e

Alagoas, entre outros. O primeiro longa-metragem alagoano lançado comercialmente, no circuito comercial, foi fruto do primeiro edital de Arranjos Regionais Ancine-Alagoas: *Cavalo* (2020), de Rafael Barbosa e Werner Salles.

A segunda era relativa a um abrangente edital de produção de obras audiovisuais para primeira exibição na grade de programação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), TV pública criada no Governo Lula. Tornava-se, assim, um importante estímulo à inserção da produção independente na programação da televisão pública, ressoando o espírito do bem-sucedido edital DOCTV⁷, mas agora ampliado para outros tipos de obra e de gêneros. Assim como o DOCTV, o edital previa a regionalização da produção, segmentando o programa em cinco editais distintos, segundo a região geográfica da empresa proponente. O edital, portanto, promovia a produção audiovisual em todas as regiões do país, reduzindo as assimetrias na competição, visto que um projeto competiria apenas com outros projetos de sua mesma região geográfica, e não com outras regiões de maior currículo prévio e desempenho econômico.

O primeiro conjunto de editais para a TV pública envolveu recursos de R\$60 milhões, igualmente distribuídos para as cinco regiões do país, ou seja, R\$12 milhões para cada edital: Prodav 08 (Norte), Prodav 09 (Nordeste), Prodav 10 (Centro-Oeste), Prodav 11 (Sudeste), Prodav 12 (Sul), tendo sido aprovados ao todo 94 projetos.

Em resumo, essas medidas representaram um novo momento no Fundo Setorial do Audiovisual. Assim, a partir de 2013, o Fundo Setorial do Audiovisual ampliou, significativamente, sua atuação, passando a cobrir não apenas as linhas A e D, de perfil industrialista, mas ampliando sua atuação para toda a cadeia produtiva do audiovisual. Com isso, a Ancine criou novas linhas, como as linhas de desenvolvimento de projetos (inclusive a inovadora linha de “núcleos criativos”), uma linha de projetos de longa-metragens

7 Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro, criado em 2003. Para mais detalhes sobre o programa DOCTV, ver Ikeda (2012b).

cinematográficos de inovação de linguagem (o *Prodecine 05*), as linhas de suporte automático, incluindo também a televisão e o VOD (o SUAT), os projetos de incentivo ao desenvolvimento regional, como os editais de investimento regionais e os editais de projetos para as TVs públicas (Prodavs 08 a 12), além de editais bilaterais ou multilaterais específicos de coprodução internacional (*Prodecine 07* a 12) e de jogos eletrônicos (Prodav 14).

O alto volume de recursos permitiu que os editais da Ancine atendessem aos interesses não somente dos setores industrialistas, mas também de um conjunto mais amplo da cadeia produtiva, expandindo e diversificando a produção cinematográfica e audiovisual em todo o país. Com os editais de Arranjos Regionais, pela primeira vez, desde o DOCTV, estados sem grande tradição no audiovisual puderam produzir obras audiovisuais com recursos federais da Ancine, como Amapá, Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas, Mato Grosso do Sul, entre outros.

FASE 3 – FSA SEMIAUTOMÁTICO: a gestão

Leitão-Castro e a escalada industrialista

Com o fim do mandato de Manoel Rangel, e após um período de interinidade de Débora Ivanov, o produtor Christian de Castro assumiu como Diretor-Presidente da Ancine, já no governo do presidente Michel Temer. Apesar de ter ficado relativamente pouco tempo à frente da Ancine (janeiro de 2018 a novembro de 2019), sua gestão promoveu mudanças profundas no funcionamento do Fundo Setorial do Audiovisual que, sob a gestão de Rangel, havia se transformado no grande motor de desenvolvimento do audiovisual brasileiro. Com o direto alinhamento com as diretrizes do Ministro da Cultura Sérgio Sá Leitão, houve o sinal verde para uma mudança de perfil no modelo de financiamento, representando uma maior guinada na direção de um projeto mercadológico e industrialista. Nessa direção, o próprio Ministro Leitão anunciou a proposta de uma nova versão do Fundo, denominada de *FSA 2.0*, visando promover maior eficiência, eficácia e agilidade na aplicação dos recursos

disponíveis. No entanto, na prática, em vez de corrigir as distorções e aperfeiçoar os processos internos de análise e acompanhamento de projetos da agência, a nova gestão simplesmente estabeleceu uma nova metodologia de análise e aprovação de projetos do Fundo Setorial do Audiovisual. Apresentando números que mostravam que a Ancine não conseguia ter uma dinâmica de gestão suficiente para conseguir executar os recursos que estavam à sua disposição, ou seja, que a Ancine acabava desperdiçando recursos, em função da lentidão e da excessiva burocratização de seus processos internos, a nova gestão propôs um conjunto de medidas que visavam à simplificação de procedimentos para a aprovação de projetos com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.

A partir dessas diretrizes, o FSA 2.0 atuou em duas linhas: no aumento de recursos do Suporte Automático, e na simplificação de critérios do fomento seletivo, transformando-os, de fato, em editais semiautomáticos. Desse modo, parte dos editais permaneceu sob o regime de concurso, embora a maior parte dos recursos passasse a ser distribuída segundo fluxo contínuo, por meio de mecanismos semiautomáticos.

A maior novidade do conjunto de novos editais lançados residiu em seu critério de pontuação. Em vez da tradicional tabela de pontuação, com a conjugação de fatores ligados às questões artísticas e ao currículo e performance do projeto apresentado, os editais de fluxo contínuo se concentraram apenas no segundo conjunto de critérios, eliminando os primeiros, ou seja, para os editais de fluxo contínuo não seria mais necessária a análise de mérito do projeto, com uma avaliação das questões artísticas relacionadas ao projeto, mas a pontuação seria função exclusiva da performance prévia do diretor e das empresas produtora e distribuidora.

Dessa forma, as empresas já estabelecidas no mercado, com maior pontuação prévia, receberiam “carta branca” para realizar o projeto que desejassem, independentemente da análise de mérito da obra a ser produzida. Nesse sentido, o Fundo Setorial do Audiovisual

passou a operar segundo uma lógica que radicalizou o próprio princípio das leis de incentivo: o Estado financia projetos selecionados pelo mercado, só que agora, em vez de patrocinadores dos mais diversos setores produtivos, a seleção dos projetos seria realizada pelas empresas líderes do próprio mercado audiovisual, em uma articulação entre empresas produtoras e distribuidoras.

Dessa forma, é possível argumentar que o modelo tem características tipicamente industrialistas, voltado à produção de filmes de performance comercial. No entanto, suas distorções são visíveis, especialmente, por abdicar totalmente da análise de mérito do projeto. Produtoras iniciantes não possuíam currículo adequado e estavam implicitamente sem chances de concorrer aos principais editais de fomento do setor, seja pelos mecanismos de fluxo contínuo, seja pelos mecanismos de suporte automático.

Entre as principais características dos editais do FSA 2.0 estão:

1. Divisão entre editais de concurso e de fluxo contínuo, mas com ênfase em editais de fluxo contínuo e, especialmente, em projetos para a televisão;
2. Estabelecimento de mecanismos semiautomáticos nos editais de fluxo contínuo, com parametrização de critérios *a priori* sem análise de mérito do projeto;
3. Seleção de todos os projetos que atendem a critérios *ex ante*, sem análise de mérito, estabelecendo seleção por ordem de inscrição – método “corrida maluca”;
4. Priorização das empresas de maior performance comercial, incentivando a concentração dos investimentos;
5. Redução do papel do Comitê de Investimento, com a volta das Comissões nos editais de concurso e com os critérios semiautomáticos nos editais de fluxo contínuo;
6. Eliminação das linhas de desenvolvimento de projetos.

FASE 4 – FSA CRISE INSTITUCIONAL: a gestão Braga, o acórdão do TCU e suas implicações

O governo Bolsonaro provocou uma enorme mudança nas políticas públicas para a cultura. Em muitos momentos, ficava clara a intenção do governo quanto ao desmantelamento das políticas culturais estabelecidas pelos governos anteriores, mas sem oferecer um projeto alternativo, ou seja, meramente visando ao aniquilamento do setor cultural como um todo. De todo modo, o setor cultural era visto como uma espécie de “inimigo de Estado”, estabelecendo-se um ambiente de nítida beligerância na relação com o setor cultural. Nesse contexto, a Ancine claramente se tornou um assunto desagradável na agenda do governo. Segundo Ikeda (2022b), o fato de a Ancine ter sobrevivido, mesmo contra a vontade do governo, comprova clara eficiência do desenho das agências reguladoras, desenvolvendo possibilidades de autonomia. O governo Collor havia acabado com a Embrafilme, logo no início de seu governo, em 1990, sem grande resistência. Naquela época, a opinião pública, especialmente, a representada pela grande mídia, era favorável ao fim da Embrafilme, expressando a visão de que se tratava de um órgão em decadência, crivado em privilégios classistas. No entanto, três décadas depois, o contexto era totalmente diferente: havia uma nítida percepção pública sobre os ganhos de imagem do audiovisual brasileiro, de modo que a própria imprensa defendeu a manutenção da Ancine. Dessa forma, são indiscutíveis os resultados das políticas implementadas pelo órgão ao longo de suas duas décadas de existência.

No entanto, o grande golpe na Ancine não foi propriamente promovido pelo governo Bolsonaro, mas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Em agosto de 2019, um acórdão deste Tribunal questionou o modelo de prestação de contas da Ancine, em um momento em que o Fundo Setorial do Audiovisual, calcado em editais semiautomáticos, promovia a aprovação de projetos em montante próximo a R\$1 bilhão em menos de um ano. O Diretor-Presidente da Ancine,

Christian de Castro, apresentou um plano de ação para responder ao Tribunal de Contas da União, modificando o modelo amostral de prestação de contas (implementado pela Ancine +Simples) e prevendo a redução do enorme passivo de projetos que aguardavam a análise de sua prestação de contas. No entanto, Castro já vivia um período conturbado, investigado pelo Ministério Público Federal, como já era notório desde dezembro de 2018, quando a Polícia Federal apreendeu documentos e mídias no escritório central da Ancine.

Com isso, as atividades de aprovação e liberação de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual acabaram, em um primeiro momento, totalmente paralisadas. Mesmo com o retorno da aprovação, não houve segurança jurídica nem vontade política para que o Fundo Setorial do Audiovisual retomasse o seu funcionamento normal. Foram muitos os contratemplos e as acusações de morosidade nos trâmites administrativos do Fundo Setorial do Audiovisual. A pandemia da COVID-19 contribuiu para agravar ainda mais a crise institucional do setor audiovisual.

Castro, conduzido à presidência da Ancine no governo Temer, acabou afastado do cargo judicialmente, entrando em seu lugar o Procurador Alex Braga, que já era diretor na Ancine e substituto de Castro. A gestão de Braga ofereceu indícios de captura pelo governo, especialmente, por resultar no prolongamento da paralisação do Fundo Setorial do Audiovisual, em resposta às demandas do Tribunal de Contas da União. A paralisia não afetou apenas o fomento, já que, nas demais áreas, quanto à divulgação de informações e ações de regulação, a Ancine praticamente não apresentou resultados no período. Mesmo com todo o seu respaldo jurídico como Procurador Federal, Braga não atuou no sentido de destravar a Ancine, de modo que o Fundo Setorial do Audiovisual permaneceu, durante todo o ano de 2019 e, também, no de 2020, sem o lançamento de novos editais, e com um ritmo extremamente moroso na contratação ou até mesmo na liberação de recursos para os projetos previamente aprovados. O Presidente Braga buscou defender sua gestão

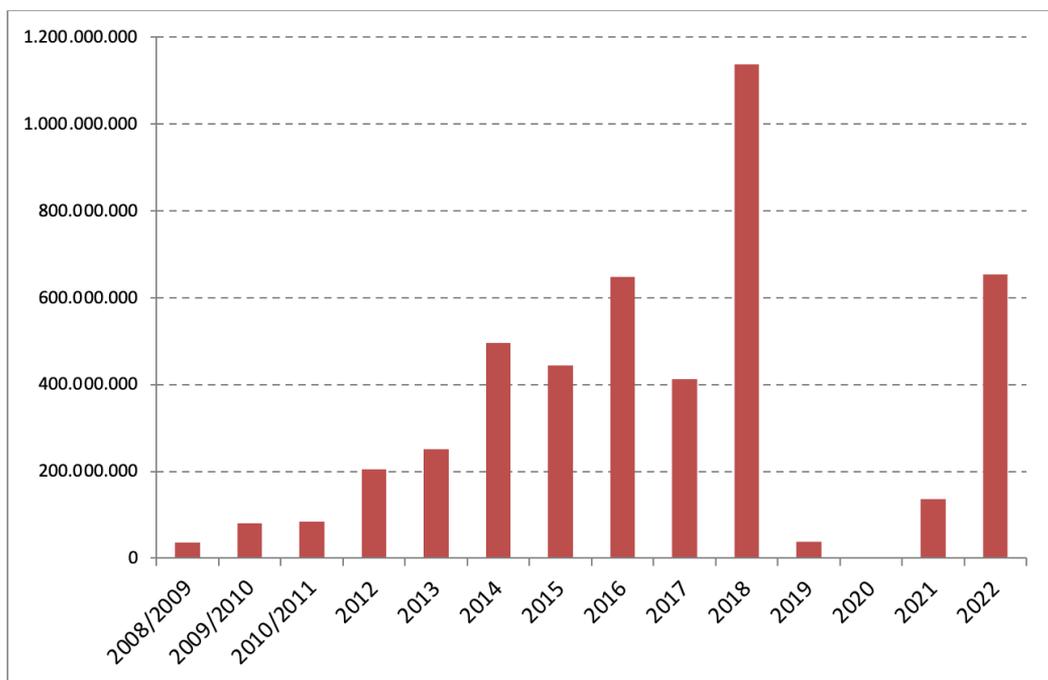
acusando a gestão anterior de ter comprometido recursos do Fundo Setorial do Audiovisual acima de sua disponibilidade orçamentária. Em meio a uma controvérsia contábil, o Fundo Setorial do Audiovisual foi envolvido em um emaranhado burocrático utilizado claramente como forma de criar obstáculos para a liberação dos recursos para a atividade.

Dessa forma, por meio dessas idas e vindas, permaneceu indefinida a utilização de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual para o financiamento a projetos audiovisuais, totalizando, no período, mais de R\$1 bilhão em recursos não utilizados a partir de 2018. O imbróglio jurídico provocado pelo Tribunal de Contas da União gerou um cenário de grande indefinição para a Ancine, agravado com as constantes mudanças na condução da política governamental (mudança de ministérios, indefinição da diretoria da Ancine, alteração na composição do CSC e CGFSA, etc.) e também das repercussões da pandemia no setor audiovisual. Se a Ancine não esteve totalmente paralisada, a partir disso, sua movimentação foi extremamente morosa, a conta-gotas. O Gráfico 1 comprova que, após o *boom* descontrolado de 2018, nos dois anos seguintes, o lançamento de novos editais por parte do Fundo Setorial do Audiovisual foi reduzido praticamente a zero.

Após o esgotamento de diversas tratativas, o Ministério Público Federal (MPF) abriu, em dezembro de 2020, uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa dos três diretores da Ancine (o Diretor-Presidente Alex Braga e os dois diretores substitutos Vinicius Clay e Edilásio Barra) e do Procurador-Geral Fabrício Tanure, pelo retardamento e omissão indevida sobre o andamento dos processos administrativos relativos à operação do Fundo Setorial do Audiovisual. Baseado em um conjunto de evidências e depoimentos ajuizados por servidores, o Ministério Público Federal concluiu que a Diretoria Colegiada da Ancine agia no sentido de paralisar as atividades operacionais da Ancine em relação ao Fundo Setorial do Audiovisual, utilizando o passivo de prestação de contas

como subterfúgio para postergar os processos, de forma indefinida, sem prazo de conclusão. Segundo o Ministério Público Federal, houve uma instrução expressa para que só fossem encaminhados para a contratação os projetos que fossem objeto de liminar judicial. Em resultado, a partir de 2021, a Ancine foi se movimentando para que o fluxo de investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual retornasse à sua normalidade. Em 2021, foram lançadas as primeiras linhas do Fundo Setorial do Audiovisual após um longo inverno. Ainda assim, as chamadas possuíam valor reduzido, totalizando R\$136,6 milhões. No entanto, em 2022, no último ano de governo Bolsonaro, com a expectativa da eleição do novo governo Lula, novos editais do Fundo Setorial do Audiovisual voltaram a ser lançados, com linhas que somaram valores de R\$653 milhões. O resultado dessas linhas foi divulgado já com a eleição presidencial decidida.

Gráfico 1 – Editais do FSA lançados por ano – Valores (R\$)



Fonte: Relatórios de Gestão FSA/Ancine.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o terceiro governo Lula, ainda que o Diretor-Presidente da Ancine, Alex Braga, se mantenha no poder, uma vez que os diretores de agências reguladoras possuem mandatos fixos e não podem ser exonerados por simples decreto presidencial, é possível afirmar que o Fundo Setorial do Audiovisual ingressa em um novo momento. Há pelo menos a interrupção da paralisação do fluxo de financiamento, com a volta do lançamento de novos editais. No entanto, permanecem as indefinições quanto ao rumo que as políticas audiovisuais assumirão no novo governo Lula (Lula 3). Até o presente momento, não é possível afirmar as características das novas linhas do Fundo Setorial do Audiovisual, que devem ser lançadas ainda neste ano de 2024. Durante o ano de 2023, o novo governo se empenhou em reorganizar a funcionalidade sistêmica, ao restabelecer o regular funcionamento dos órgãos auxiliares, com nomeações para os cargos de representação da sociedade civil tanto no Conselho Superior do Cinema (CSC) quanto no Comitê Gestor do FSA (CGFSA). As nomeações nos dois órgãos respeitaram princípios como a equidade por gênero, participação de mulheres negras e representação de entidades regionais. Desse modo, cria-se a expectativa que as próximas linhas do Fundo Setorial do Audiovisual, ainda a serem lançadas, contemplem critérios adicionais, ainda não previstos em editais anteriores. Entrará o Fundo Setorial do Audiovisual em uma quinta fase? Deve-se aguardar um pouco mais para uma melhor conclusão a esse respeito.

REFERÊNCIAS

- ALVES, E. P. M. A expansão do mercado de conteúdos audiovisuais brasileiros: a centralidade dos agentes estatais de mercado: o FSA, a ANCINE e o BNDES. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 78, p. 477-493, set./dez. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000300005>
- AMANCIO, T. *Artes e manhas da Embrafilme*. Niterói: EDUFF, 2000.

BERBERT, L. Ministério da Cultura publica resolução para o “FSA 2.0”. **Teletime** (online), 15 set 2017. Disponível em: <https://teletime.com.br/15/09/2017/vem-ai-o-fsa-2-0-mais-agil-e-equanime/>

FRANCISCHELLI, G. **Regulação e fomento para a produção audiovisual brasileira e independente: uma análise da política do Fundo Setorial do Audiovisual**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

GATTI, A. **Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993–2003)**. Campinas: Tese (Doutorado em Multimeios) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2005.

IKEDA, M. **Lei da Ancine comentada: Medida Provisória n° 2.228–1/2001**. Rio de Janeiro: WSET Multimídia, 2011.

IKEDA, M. G. O papel da Ancine nas políticas públicas para o audiovisual brasileiro. **Revista Extraprensa**, São Paulo, Brasil, v. 14, n. 2, p. 122–142, 2021. DOI: 10.11606/extraprensa2021.185388. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/185388>. Acesso em: 25 fev. 2025.

IKEDA, M. O art. 3° da lei do audiovisual e as políticas públicas para o setor audiovisual na “retomada”. In: **Anais do I Encontro Internacional de Direitos Culturais – I EIDC** (Fortaleza/Unifor – set/2012).

IKEDA, M. Crônica de uma separação – as políticas públicas para o audiovisual e o estímulo à produção independente. **Eptic (On-Line)**, vol. 14, n. 3, set/dez 2012, p. 27–47.

IKEDA, M. **Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos**. São Paulo: Summus editorial, 2015.

IKEDA, M. **Utopia da autossustentabilidade: impasses, desafios e conquistas da Ancine**. Porto Alegre: Sulina, 2021.

IKEDA, M. **Revisão crítica do cinema da retomada**. Porto Alegre: Sulina, 2022a.

IKEDA, M. As políticas públicas para o audiovisual: impasses da gestão da Ancine no governo Bolsonaro. **Eptic On-Line (UFS)**, v. 24, p. 22–41, 2022b.

JOHNSON, R. **Film industry in Brazil: culture and state**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

MARSON, M. **O cinema da retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da ANCINE**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2006.

MORAIS, K. A POLÍTICA DE FOMENTO AO AUDIOVISUAL NO BRASIL E O LUGAR DA TV. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura**, São Cristovão, v. 18, n. 2, p. 65–85, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/epic/article/view/5216>. Acesso em: 25 fev. 2025

RIBEIRO, S. A. **Políticas públicas de cinema: o impacto do fundo setorial do audiovisual na cadeia produtiva do cinema brasileiro**. 2017. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SILVA, J. A. **O Fundo Setorial do Audiovisual e seu impacto no segmento de produtoras culturais brasileiras independentes**. Dissertação (Mestrado Profissional Em Bens Culturais E Projetos Sociais) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

SIMIS, A. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Annablume, 1996.

SOUSA, A. P. **O cinema que não se vê: a guerra política por trás da produção de filmes brasileiros no século XXI**. São Paulo: Fino Traço, 2022.