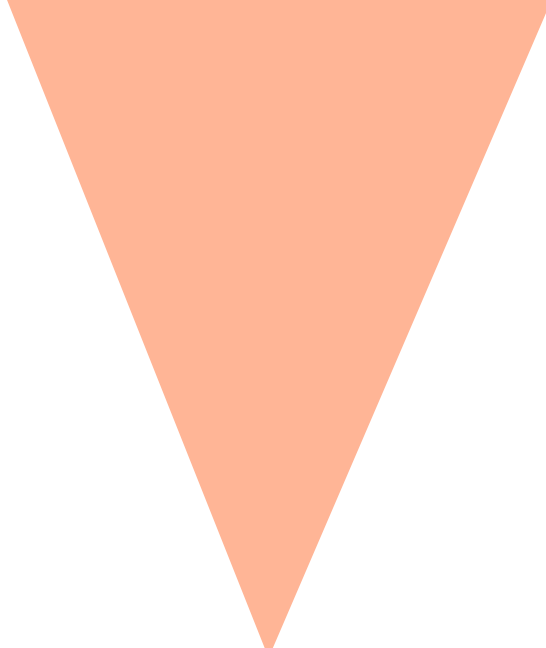




# A crise do Fundo Setorial do Audiovisual durante o governo Bolsonaro

*perseguição política ou problemas de fiscalização e governança?*

*THE FSA CRISIS DURING THE BOLSONARO GOVERNMENT: POLITICAL PERSECUTION OR PROBLEMS OF SUPERVISION AND GOVERNANCE?*

Ana Paula Sousa<sup>1</sup>

- .....
- 1 Jornalista especializada em cinema e políticas culturais (CartaCapital, Folha de S.Paulo, entre outros), mestre em Artes (Indústrias Culturais e Criativas) pelo King's College de Londres e doutoranda em Sociologia da Cultura (com pesquisa sobre política cinematográfica) pela Unicamp. E-mail: apsousa2211@gmail.com

## RESUMO

Este trabalho se debruça sobre a crise do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) entre 2019 e 2022, período no qual este Fundo passou por dificuldades tanto de ordem política quanto de ordem operacional. A partir da análise dos acórdãos do Tribunal de Contas da União e do contexto político daquele momento, o trabalho detalha o modelo de prestações de contas do fundo e a publicação de editais sem lastro financeiro com o objetivo de compreender se a paralisação do Fundo Setorial do Audiovisual foi decorrente de um estrangulamento proposital da parte do governo Bolsonaro ou derivou de questões ligadas com sua gestão e operacionalização.

**Palavras-chave:** Ancine, FSA, Política Audiovisual, Política cultural.

## ABSTRACT

This paper focuses on the crisis of the Audiovisual Sector Fund (FSA) between 2019 and 2022, a period in which the fund experienced both political and operational difficulties. Based on an analysis of TCU rulings and the political context at the time, the paper details the fund's accountability model and the publication of public notices without financial backing, with the aim of understanding whether the FSA's paralysis was the result of a deliberate stranglehold by the Bolsonaro government or derived from issues linked to its management and operationalization.

**Keywords:** Ancine, FSA, Audiovisual Policy, Cultural Policy.

## INTRODUÇÃO

**E**m março de 2020, duas semanas após a publicação dos primeiros decretos estaduais que instituíam medidas de distanciamento social para minimizar a transmissão da Covid-19, um conjunto de entidades associativas do cinema brasileiro solicitou ao Governo Federal que o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)<sup>2</sup> se reunisse para tomar medidas emergenciais relativas ao setor (Bergamo, 2020).

O ofício foi encaminhado aos ministérios da Cidadania e do Turismo porque não se sabia a qual das duas pastas estava subordinado o Comitê. Historicamente designado pelo Ministério da Cultura (MinC), o grupo era, naquele momento, “um satélite perdido no espaço”, nas palavras da produtora Marisa Leão (Leão, em entrevista à autora, 2020).

Tal situação remontava ao fim de 2018, quando o ex-presidente Jair Bolsonaro anunciou a extinção do MinC e sua transformação em uma Secretaria (Fernandes, 2018). A partir daí, a Agência Nacional

- .....
- 2 O Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual, formado por nove membros, foi instituído pelo Art. 5º da Lei 11.437/2006 com a finalidade de estabelecer as diretrizes e definir o plano anual de investimentos, acompanhar a implementação das ações e avaliar, anualmente, os resultados alcançados (BNDES, 2024).

do Cinema (ANCINE) – e, por consequência, o Fundo Setorial do Audiovisual, que é gerido e operacionalizado pela agência<sup>3</sup> – ficou sob o guarda-chuva do Ministério da Cidadania.

Em novembro de 2019, no entanto, o Governo decidiu transferir a Secretaria Especial da Cultura para o Ministério do Turismo. Acontece que, até março de 2020, o decreto que efetivaria a transferência seguia na fila de publicações do Diário Oficial de União.

Quando a pandemia começou, embora o Comitê Gestor ainda fosse oficialmente presidido pelo Ministro da Cidadania, Onyx Lorenzoni, a interlocução das autarquias da cultura, em âmbito federal, já ocorria com o ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antonio.

Esse cenário fez com que, no início da pandemia, o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual não pudesse sequer se reunir por um motivo prosaico: não havia um ministro que pudesse presidi-lo. À altura, o Comitê tinha não apenas de tomar decisões emergenciais relativas à pandemia, mas lidar com um passivo de mais de 4 mil prestações de contas sem análise e com questionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) relativos a irregularidades na liberação de recursos; problemas de fiscalização; e falhas de governança.

A situação descrita acima é apenas uma das muitas a atingir o Fundo Setorial do Audiovisual entre 2019 e 2022, período no qual o fundo passou por dificuldades tanto de ordem política, em função dos sistemáticos ataques do governo à cultura, quanto de ordem operacional. O objetivo deste artigo é, a partir do detalhamento da crise localizada nesses anos, responder à seguinte pergunta: a paralisação do Fundo Setorial do Audiovisual foi decorrente de um estrangulamento proposital da parte do governo Bolsonaro ou ela derivou de questões ligadas à gestão e operacionalização do fundo?

Além de explicar o contexto político do período, o trabalho se detém sobre questões específicas de governança do Fundo Setorial

.....  
3 A ANCINE atua como secretaria executiva do FSA, fundo destinado ao desenvolvimento da cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil, criado pela Lei 11.437, de 10 de maio de 2007 e regulamentado pelo Decreto 6.299, de 12 de dezembro de 2007.

do Audiovisual e à forma de atuação da ANCINE na gestão desses recursos financeiros. O artigo foi baseado em pesquisas realizadas em fontes primárias (relatórios de gestão, acórdãos do Tribunal de Contas da União, etc.) e secundárias, além de entrevistas qualitativas.<sup>4</sup>

## **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: A GOVERNANÇA DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL POSTA EM XEQUE**

Em março de 2019, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou um acórdão no qual recomendava que a ANCINE suspendesse temporariamente o repasse de recursos ao Fundo Setorial do Audiovisual para o setor.

O texto (TCU 2, 2019), que tinha como relator o ministro André de Carvalho, afirmava que a agência só poderia “celebrar novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual” quando dispusesse de condições “técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste”.

Iniciava-se, com esse acórdão, a maior crise institucional a atingir o setor desde a década de 1990, quando o ex-presidente Fernando Collor de Mello extinguiu a Embrafilme e deixou o cinema brasileiro, na definição de Escorel (2005), em frangalhos. Logo após a publicação desse acórdão, Jair Bolsonaro, que havia tomado posse da presidência da República no início de 2019, também ameaçou extinguir a Ancine (Sousa, 2022).

A ameaça não se consumou, mas o pacto entre Estado brasileiro e agentes do setor, constitutivo do cinema brasileiro (Jonhson, 1987), se rompeu. Daquele momento até o fim de 2022, quando o Tribunal de Contas da União deu por finalizada sua auditoria do Fundo Setorial

.....

4 As entrevistas utilizadas neste trabalho foram realizadas pela própria autora, mas com propósito jornalístico, ou seja, não foram produzidas especialmente para este artigo. A exceção foi a entrevista com Alex Braga, diretor-presidente da ANCINE, realizada especificamente para a finalização deste trabalho.

do Audiovisual (TCU, 2022), a principal estrutura de fomento ao audiovisual no País teve toda a sua fragilidade exposta.

Ainda que seja evidente que a crise do Fundo Setorial do Audiovisual não pode ser desatrelada de um contexto político marcado pela tentativa de represamento da verba para a cultura e de guerra ideológica (Moreira e Spada, 2022), a análise detalhada dos acórdãos do Tribunal de Contas da União e dos relatórios de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual desse período evidenciam que a fragilidade do sistema de fomento residia também (1) no modelo de prestações de contas da ANCINE; (2) na publicação de editais sem lastro financeiro; e (3) na falta de metas e indicadores precisos do Fundo Setorial do Audiovisual. Embora as auditorias do Tribunal de Contas da União tenham apontado uma variedade de outras irregularidades específicas – que dizem respeito a determinados projetos e programas – e problemas de fiscalização, este artigo se debruçará sobre os três aspectos da governança do Fundo Setorial do Audiovisual e da gestão da ANCINE citados acima.

## **PRESTAÇÃO DE CONTAS: UM PASSIVO INCONTORNÁVEL**

O acórdão publicado em março de 2019 foi fruto de uma auditoria realizada em 2017 (TCU, 2017) que apontava inconsistências na prestação de contas de projetos de longa-metragem e questionava a constitucionalidade do método Ancine +Simple, que começou a vigorar em 2016 (IN, 2015). A auditoria também elencava irregularidades nos controles da agência e na execução orçamentária do Fundo Setorial do Audiovisual.

O Ancine +Simple se baseava, entre outras coisas, em uma análise por amostragem (IN nº 124, 2105). Isso significava que, na prática, apenas 5% de todos os projetos teriam as notas fiscais verificadas. Escreveram os analistas do Tribunal de Contas da União:

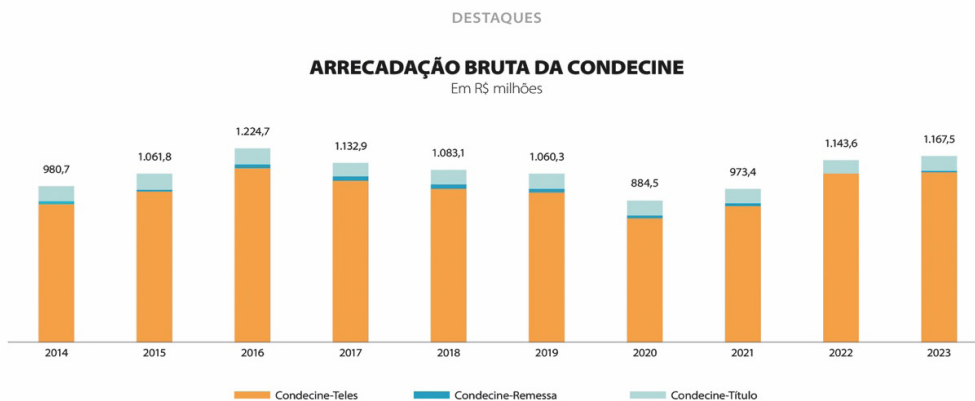
A não-aderência da metodologia Ancine +Simple ao princípio constitucional da prestação de contas e a

fragilidade dos procedimentos estabelecidos pela Ancine abrem portas para a má gestão de recursos e para danos aos cofres públicos (TCU, 2017).

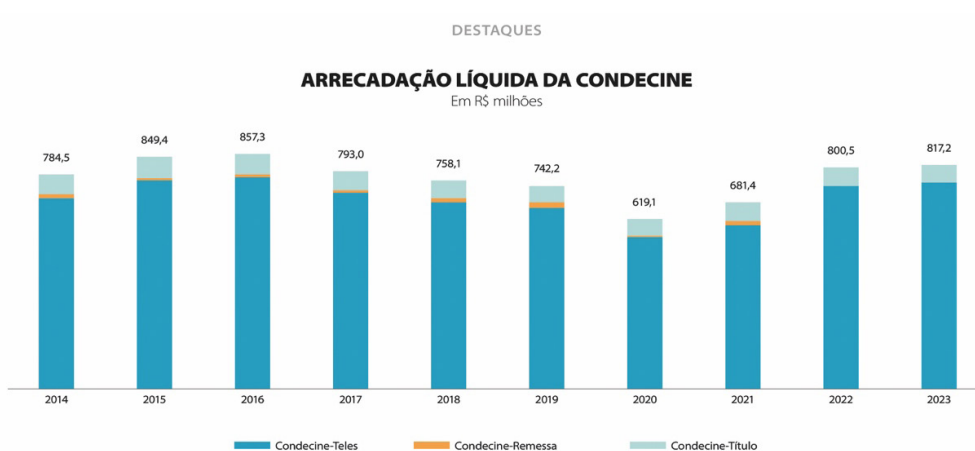
Esse método, previsto em um decreto assinado pela ex-presidente Dilma Rousseff em 2014, foi pensado para dar conta de um segundo problema apontado pelo Tribunal de Contas da União: o passivo de prestações de contas que, apesar de serem entregues pelos produtores de filmes e de séries, foram se acumulando, sem conclusão, na agência.

O relatório do Tribunal de Contas da União falava em um passivo de projetos acumulados ao longo de mais de dez anos na Superintendência de Desenvolvimento Econômico, encarregada de enviar as prestações de contas para a Superintendência de Fomento, que finaliza o processo. O Tribunal de Contas da União calculava ao fim da auditoria que, no ritmo em que vinha, a agência levaria quatro anos para finalizar as prestações de contas desse passivo – isso se nenhum novo projeto lá chegasse.

O cenário descrito pelo Tribunal derivava do crescimento exponencial na produção de obras audiovisuais, decorrente da Lei nº 12.485/2011, conhecida como Lei da TV Paga, que incorporou, ao Fundo Setorial do Audiovisual, os recursos provenientes da Condecine Teles. Até 2012, as demais formas de Condecine geravam, para o FSA, cerca de R\$ 40 milhões anuais. A Condecine Teles, por sua vez, gera uma arrecadação anual de cerca de R\$ 1 bilhão bruto e R\$ 750 milhões líquidos, conforme demonstram os gráficos abaixo:



Fonte: ANCINE



Fonte: ANCINE

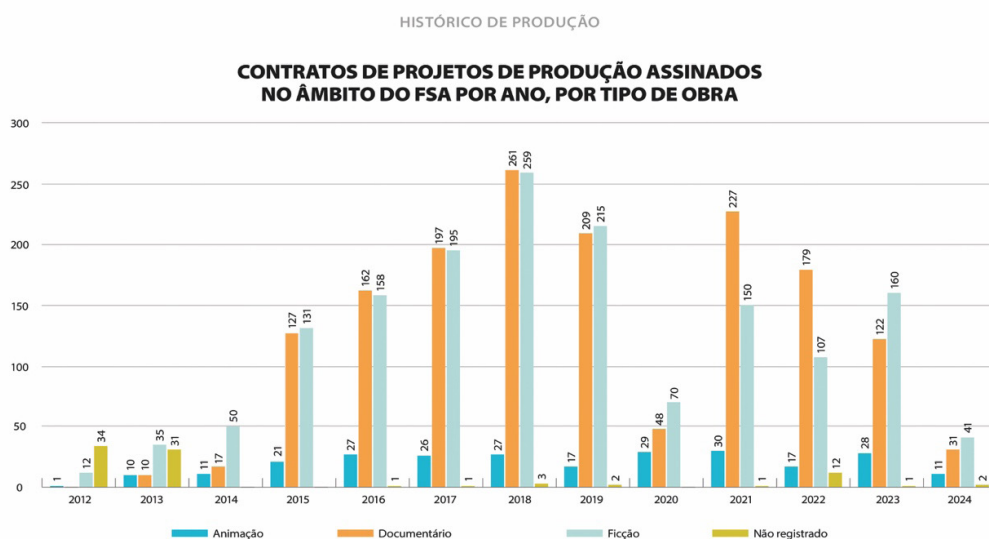
O aumento de cerca de 500% na arrecadação da Condecine, ao mesmo tempo que permitiu o desenvolvimento do setor, colocou em xeque a capacidade operacional da agência e criou um emaranhado burocrático. Foi na tentativa de desatar alguns desses nós que a ANCINE propôs o Ancine +Simples, negociado com o próprio Tribunal de Contas da União e com a Advocacia Geral da União (AGU).

O acúmulo de projetos a serem analisados se tornou, na leitura do Tribunal de Contas da União (TCU, 2017) um problema ainda mais grave a partir de 2018. Nesse ano, a despeito do acórdão publicado no ano anterior e “antes do pronunciamento do relator ou do Tribunal”,

o MinC lançou um programa que destinava ao setor R\$ 1,2 bilhão provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual. O Tribunal entendeu que as novas contratações representavam um “risco iminente de danos ao erário”.

Para atender a uma das exigências do Tribunal de Contas da União, a ANCINE tornou pública, em julho de 2020, a relação de projetos com análise de prestação de contas pendentes. A lista trazia nada menos que 4.219 longas-metragens realizados nos últimos 18 anos, somando recursos da ordem de R\$ 3,8 bilhões e “elevado potencial de dano ao erário” (TCU, 2022). Parte desses projetos havia aderido ao Ancine +Simples, método declaratório que exigia a entrega de documentos comprobatórios apenas para os projetos sorteados.

O que a lista deixou também claro é que, embora tenha se agravado após a Lei da TV Paga e acendido um sinal de alerta em 2018, o passivo da prestação de contas era um problema sistêmico, que nasceu com a própria ANCINE, com o passivo herdado da Secretaria do Audiovisual (Sousa, 2022). O salto na produção, de 30 longas-metragens em 2001 para 185 em 2018 (gráfico 3) só aumentou o descompasso entre projetos executados e analisados.



Fonte: ANCINE

Em 2013, apenas 13% dos projetos em trâmite na ANCINE tiveram a análise concluída; em 2015, havia 1.192 projetos em trâmite e 344 prestações de contas foram concluídas; o ano de 2018 terminou com 3.144 projetos à espera de análise e 78 deliberações.

A partir da recusa do método Ancine +Simples pelo Tribunal de Contas da União, as contas de 4,2 mil longas-metragens e séries foram reabertas e os produtores começaram a receber diligências com a solicitação de notas fiscais de até 15 anos antes, comprovações de hospedagem em hotéis, realização de pré-estreias etc.

Passados dois meses do acórdão de março de 2019, um outro acórdão (TCU 3, 2019) defenderia que o preço dos ajustes normativos não podia ser a própria política pública, ou seja, sua paralisia. No entanto, as exigências de medidas corretivas – novos parâmetros para a prestação de contas e solução do passivo – foram mantidas.

Tal alerta gerou, entre os servidores da agência, o temor de processos por improbidade administrativa e ação negligente. Ao mesmo tempo, para os produtores, a nova manifestação do Tribunal de Contas da União foi entendida como um assentimento para a liberação de recurso.

E como a liberação não aconteceu, passou a ganhar força, na mídia e entre os profissionais do setor, a tese de que a paralisia era, no fundo, censura travestida de burocracia – inclusive, porque o Governo havia, de fato, tentado censurar projetos audiovisuais específicos<sup>5</sup>.

## CONTEXTO POLÍTICO: A CRISE APROFUNDADA

Na Live de 25 de julho de 2019, Jair Bolsonaro, empossado presidente da República em janeiro daquele ano, falou sobre a produção de cinema no Brasil (Sousa, 2022):

- .....
- 5 Em 2019, o ministro da Cidadania, Osmar Terra, cancelou um edital de chamamento para TVs públicas que tinha uma categoria de diversidade de gênero. Os recursos viriam diretamente do Fundo Setorial do Audiovisual.

... E quando se fala em meios artísticos, eu, na semana passada, critiquei o filme da Bruna Surfistinha, feito com dinheiro público. O filme tá feito e não temos como voltar atrás pelo que tudo indica ali. Mas, hoje – vejam como funciona a tal da Ancine, né? – teve uma liberação de R\$530 mil para fazer um filme comigo. Olha como os caras são legais, bonzinhos (...) Depois da notícia de fazer um filme sobre mim, a Ancine ganhou mais um F.O. positivo – fato observado positivo. Vamos buscar a extinção da Ancine (...) Ancine resolvido (Bolsonaro *apud* Sousa, 2022, p. 255).

Na transmissão seguinte, em que celebrava os 200 dias de seu governo, Bolsonaro indicou que a manutenção da ANCINE estaria ligada à possibilidade da criação de “filtros” aptos a impedir que o dinheiro público direcionado à produção de filmes e séries fosse usado para se fazer “ativismo” (Maia e Mendes, 2019).

Ao entender que isso não seria possível – o fato de a Ancine ser uma agência reguladora lhe dava sólidos anteparos legais – o governo passou, na sequência, a tentar aparelhar a ANCINE.

Um parêntese importante para que se compreenda melhor a crise do período é que, em outubro de 2019, a diretoria colegiada, que deve ser composta por quatro membros, passou a contar apenas com Alex Braga. Como isso aconteceu?

Entre fevereiro e agosto daquele ano, a diretoria colegiada havia atuado com três membros, pois uma diretora, Mariana Ribas, aprovada em sabatina no Senado em junho de 2018, havia pedido para sair em janeiro. No fim de agosto, o então diretor-presidente Christian de Castro foi afastado por determinação da 5ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro (Redação, 2019), em que corria um processo judicial sobre sua atuação na agência.

Como a agência funciona a partir de decisões coletivas de quatro diretores, todas as decisões tomadas pelos diretores então restantes, Alex Braga e Debora Ivanov, em setembro de 2019, se deram *ad*

*referendum*, o que significa que teriam de ser revistas quando a diretoria estivesse recomposta. Entra as medidas, estava a criação de uma força-tarefa para o trabalho de prestação de contas que havia, meses antes, paralisado o Fundo Setorial do Audiovisual (Sousa, 2019).

No dia 1º de outubro se encerrou, porém, o mandato de Débora Ivanov, produtora de cinema que havia assumido a vaga em 2015. A diretoria colegiada passou assim a ser a diretoria de um homem só: Alex Braga.

Procurador federal e membro da Advocacia-Geral da União (AGU) que, desde o início da carreira, em 2002, está em exercício na ANCINE, Braga se tornou Procurador-Chefe junto à agência em 2009 e, em 2017, foi indicado pelo Governo Federal para assumir a diretoria colegiada.

A partir do momento em que três cadeiras ficaram vazias, a diretoria se tornou um espaço cobiçado por bolsonaristas de diferentes matizes. Além disso, o governo passou, finalmente, a escolher os membros das instâncias da sociedade civil responsáveis por formular as políticas do setor.

No fim de outubro de 2019, foi nomeado o novo Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA). Além da presença de representantes do governo e do diretor-presidente da Ancine, o comitê passou a ter, como titulares, Hiran Silveira, da Rede Record, o roteirista Paulo Cursino, autor de campeões de bilheteria como as sequências *De Pernas por Ar* e *Até que a Sorte nos Separe*, e Cícero Aragon, da programadora Box Brazil, que exhibe obras nacionais em várias plataformas (Niklas e Giannini, 2019).

Hiran foi o primeiro radiodifusor a ter assento no Comitê do Fundo Setorial do Audiovisual – cujos recursos se destinam à produção independente – e a maioria dos novos titulares era ligada ao cinema voltado, primordialmente, à conquista de público e distante das associações do setor que, habitualmente, opinavam nas indicações para as vagas.

Cabe ao CGFSA decidir como e onde serão aplicados os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (BNDES, 2024). Seus membros têm a palavra final sobre projetos previamente analisados por pareceristas externos e da Ancine; estabelecem parâmetros para a apresentação e o julgamento de projetos; escolhem áreas prioritárias para investimento; e criam ou eliminam, linhas de investimento.

Todo esse contexto levou os produtores a entender que a Ancine tinha sido sequestrada pelo bolsonarismo. O governo, por sua vez, quando olhava para a agência, imaginava comunistas ali escondidos. Bolsonaro chegou a declarar que desejava um presidente “terivelmente evangélico” para a Ancine e ex-alunos do guru Olavo de Carvalho e assessores políticos do partido do presidente se engalfinharam por uma cadeira. Paralelamente a isso, corria o processo do Tribunal de Contas da União. E, em março de 2020, veio a pandemia, que fechou as salas de cinema, interrompeu os sets de filmagem e mandou os servidores da Ancine para casa – levando em seus computadores o passivo e os projetos do Fundo Setorial do Audiovisual à espera de liberação de recursos.

Quando os primeiros decretos de distanciamento social começaram a ser publicados por Estado e municípios, dois servidores de carreira, Vinícius Clay e Thiago Mafra, ocupavam interinamente a diretoria da agência. Ao lado deles havia um bolsonarista: o pastor Edilásio Barra.

O silêncio da nova diretoria – que não respondia a e-mails enviados por integrantes do setor e associações – e a paralisia nos trâmites dos processos do Fundo Setorial do Audiovisual fizeram com que, no primeiro semestre de 2020, a tensão entre a Ancine e o setor atingisse seu ápice.

Em abril, uma produtora impetrou um mandado de segurança contra a agência e a Justiça concedeu uma liminar garantindo que o projeto passasse pela Análise Complementar<sup>6</sup>. Nos três meses

.....  
6 A análise complementar é a fase final do processo de análise de um projeto que pleiteia recursos junto ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Concluída essa etapa e

seguintes, haveria mais 150 ações abertas contra a Ancine; 79 liminares deferidas pela Justiça; 59 recursos interpostos pela agência; e oito liminares suspensas.

Um único escritório, de Blumenau, que nunca havia trabalhado com audiovisual (Muxfeldt, 2020) entrou com 28 mandados de segurança. Outro, de São Paulo, entrou com 70 mandados de segurança pedindo a análise de projetos do Fundo Setorial do Audiovisual. As liminares chegaram a garantir algumas análises, mas não a liberação de recursos. Em setembro de 2020, o Desembargador Roy Reis Friede, presidente do Tribunal Regional Federal (TRF) da 2ª Região, suspendeu as 100 liminares que a Justiça havia concedido a diferentes produtores. O Tribunal Regional Federal acatou o argumento da Ancine de que a agência operava nos “limites de sua competência” e lembrou que a liberação de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual não podia desconsiderar as determinações do Tribunal de Contas da União (Sousa, 2020)

A agência, então, pontuou em um texto publicado em seu site que o cumprimento das decisões judiciais acabou por gerar “distorções nos critérios de priorização (...), levando a uma profunda desorganização administrativa e colocando em risco a condução da própria política setorial do audiovisual” (Sousa, 2020).

Em dezembro daquele ano, o Ministério Público Federal (MPF) ingressou com uma Ação Civil de Improbidade Administrativa que tinha, como réus, a própria Ancine e quatro de seus funcionários (Urupá, 2020).

O Ministério Público Federal concluía haver, da parte do comando da agência, uma determinação para que a análise de projetos financiados pelo Fundo Setorial do Audiovisual ficasse paralisada – mesmo havendo recursos para que tivessem seguimento. Tratava-se, na visão do Ministério Público Federal, de uma morosidade proposital – que se alinhava à tese de censura dos produtores.

---

aprovado o projeto, tem início ao processo de contratação junto ao Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE).

O pedido foi, contudo, negado pelo juiz Vigdor Teitel, da 11ª Vara Federal do Rio de Janeiro (Lauterjung, 2020). E a explicação para essa negação expunha um novo problema de ordem operacional ligado ao Fundo Setorial do Audiovisual – exposto pela ANCINE. A agência havia publicado a lista dos 710 projetos que estavam na fila de análise – quase todos referentes aos editais lançados conjuntamente em 2018 – informando que, apesar de terem sido assumidos compromissos no valor de R\$ 944 milhões, o Fundo Setorial do Audiovisual tinha, na verdade, R\$ 738 milhões em caixa (Possebon, 2020), ou seja, de acordo com a agência, haviam sido lançadas chamadas sem lastro financeiro.

### **DESCASAMENTO CONTÁBIL: UM ARGUMENTO PARA A PARALISIA**

O R\$ 1,256 bilhão anunciados nos editais de 2018 era uma soma de recursos de diferentes origens. Pouco mais de R\$ 200 milhões diziam respeito a recursos não liberados em 2017; uma parte maior, R\$ 724 milhões, vinha da própria dotação orçamentária de 2018; e o resto era fruto de rendimentos financeiros do Fundo Setorial do Audiovisual.

Dessa forma, segundo viria a confirmar o Tribunal de Contas da União, o fundo utilizou, de forma indevida, seus rendimentos financeiros. Apesar de existir uma nota técnica da Ancine, de 2018, que autoriza o uso dos rendimentos nos editais, o Tribunal de Contas da União considerou irregular a situação orçamentária do Fundo Setorial do Audiovisual pelo seguinte motivo (TCU, 2021):

O descasamento entre arrecadação pelo agente financeiro e transferência de recursos ao Tesouro é ainda mais evidente no caso das remunerações das aplicações bancárias dos recursos do Fundo (...) As referidas remunerações foram se acumulando ao longo dos anos, sem as devidas transferências ao Tesouro Nacional (TCU, 2012).

A origem da paralisação na liberação de recursos, em 2019, teria ligação, portanto, com um desajuste contábil que envolvia o uso de rendimentos financeiros que não haviam sido declarados ao Tesouro Nacional, ou seja, haveria um descompasso entre as disponibilidades orçamentária e financeira.

A constatação do Tribunal de Contas da União foi a de que a forma pela qual se gere o lançamento de editais do Fundo Setorial do Audiovisual acarreta o risco de comprometimento financeiro além da disponibilidade de recursos. Esse delicado equilíbrio do fundo, ainda segundo o Tribunal de Contas da União, teria sido especialmente afetado pelo lançamento de editais, no valor de R\$ 1,2 bilhão, em 2018, para os quais não havia lastro financeiro. No acórdão, o Tribunal explica:

Em 2018, houve 4.522 projetos inscritos, dos quais 786 foram selecionados para receber recursos do Fundo, maior valor desde o início da operação do FSA. (...). Os valores destinados aos projetos selecionados totalizaram R\$ 2,71 bilhões em recursos do FSA de 2009 a 2018, sendo que, destes, R\$ 1,90 bilhão foi contratado e R\$ 1,84 bilhão desembolsado. Em 2018, foram contratados 806 novos projetos no valor total de R\$ 551 milhões e os desembolsos realizados nesse ano foram de R\$ 550 milhões. Destacam-se ainda os valores recordes disponibilizados em 2018, que chegaram a R\$ 1,125 bilhão. A gestão da Ancine no Exercício 2018 conta com uma agravante particularmente relevante: foi notificada, em maio daquele ano (...) da situação crítica do passivo de prestação de contas.

Esse achado fez parte de uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU, 2021) que partiu da seguinte questão: os componentes de governança do Fundo Setorial do Audiovisual estão suficientemente implementados e funcionam de maneira adequada? Dessa primeira pergunta derivaram quatro subquestões (TCU, 2021):

1. Os instrumentos de planejamento do Fundo Setorial do Audiovisual especificam objetivos estratégicos, diretrizes, metas e prioridades para a política, bem como preveem mecanismos de contingência para o caso de lacunas ou atrasos no planejamento?
2. O processo de monitoramento e avaliação do Fundo Setorial do Audiovisual está adequadamente estruturado, no sentido de produzir informações relevantes e tempestivas sobre os resultados do Fundo, possibilitando a retroalimentação dos processos decisórios sobre a política?
3. O Fundo Setorial do Audiovisual possui mecanismos para promover a transparência de suas ações e resultados, mediante a divulgação periódica e sistemática de informações claras e pertinentes, em canais de comunicação acessíveis?
4. O Fundo Setorial do Audiovisual conta com estrutura de financiamento e gestão financeira adequadas, que permitam o desenvolvimento contínuo e sustentável da política?

Entre os achados do Tribunal de Contas da União (2021) para esses questionamentos, estão:

1. Controles insuficientes sobre os recolhimentos do art. 39, X, da MP 2.228-1/2001, que cria risco de evasão fiscal em decorrência da forma de recolhimento do Condecine-Remessa<sup>7</sup>.
2. Estabelecimento de obrigações financeiras além da capacidade de desembolso do Fundo em decorrência do descasamento entre disponibilidades orçamentárias e financeiras.

.....

7 O fato gerador desse tributo é a remessa, ao exterior, de quantias referentes à aquisição de direitos de exploração comercial de obras audiovisuais e/ou aos rendimentos dessa exploração. Sobre os valores remetidos, incide a alíquota de 11%. A responsabilidade pela arrecadação da Condecine-Remessa é da Secretaria Especial da Receita Federal, mas no caso da utilização do benefício fiscal previsto no Art. 39, X, o recolhim

3. Inexistência de metas e indicadores formalmente instituídos e falta de um alinhamento bem delineado entre os objetivos estratégicos do Fundo Setorial do Audiovisual e aqueles expressos nos editais de fomento, o que prejudica a avaliação dos resultados da política pública.
4. Falhas quanto à divulgação de resultados e à transparência no tocante à execução dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.
5. Deficiência no monitoramento e na avaliação da efetividade do Fundo Setorial do Audiovisual enquanto política pública.

Todo esse processo do Tribunal de Contas da União, que envolve quase uma dezena de acórdãos, termos de ajustamento de conduta e ações movidas por outras instâncias judiciais, foi tendo sua solução encaminhada a partir de 2021.

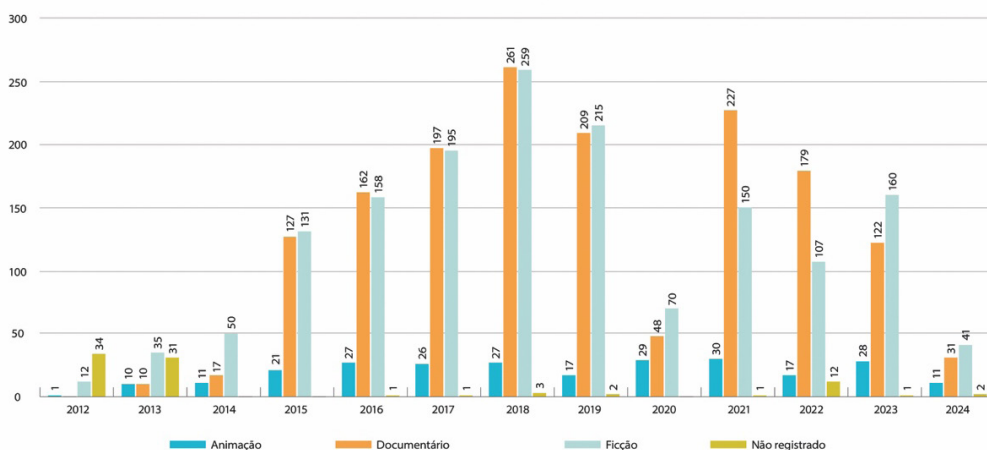
Em maio de 2021, foram entregues, aos integrantes do Comitê Gestor, os relatórios de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual relativos aos anos de 2018, 2019 e 2020 – os calhamaços somam quase 600 páginas.

Em julho desse ano, Alex Braga e os servidores concursados Vinicius Clay e Thiago Mafra foram sabatinados no Senado e se tornaram os primeiros diretores efetivos da Ancine depois de três anos de instabilidade na diretoria.

A partir desse momento, embora a pressão política do governo Bolsonaro ainda pudesse ser exercida, a estrutura da agência se tornava menos vulnerável. Em 2022, ainda sob o governo Bolsonaro, foram lançados pela agência cerca de dez editais e os recursos dos editais anteriores começaram a ser liberados. O gráfico abaixo mostra como a produção brasileira se comportou no período aqui analisado – em comparação com outros períodos:

## HISTÓRICO DE PRODUÇÃO

### CONTRATOS DE PROJETOS DE PRODUÇÃO ASSINADOS NO ÂMBITO DO FSA POR ANO, POR TIPO DE OBRA



Fonte: ANCINE

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

a convivência entre o aparato estatal e a produção de filmes e séries – que envolve, a um só tempo, o planejamento estrito e o manejo do imprevisto – nunca foi simples. Para se ter uma ideia, na tentativa de compatibilizar o mundo do audiovisual e o da gestão pública, a Ancine publicou, entre junho de 2002 e março de 2022, 154 Instruções Normativas que criaram ou modificaram obrigações relativas ao acesso aos recursos públicos (Sousa, 2022).

A gestão do Fundo Setorial do Audiovisual, que reuniu um volume inédito de recursos e mobilizou um número também inéditos de agentes, conforme mostram os gráficos abaixo, levou essa dificuldade a um nível também inédito.

# AGENTES ECONÔMICOS

## PRODUTORAS BRASILEIRAS INDEPENDENTES COM REGISTRO REGULAR NA ANCINE

|                                                           | NÍVEL 1 | NÍVEL 2 | NÍVEL 3 | NÍVEL 4 | NÍVEL 5 | TOTAL         |
|-----------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|
| Produtoras brasileiras independentes com registro regular | 9.756   | 309     | 135     | 162     | 62      | <b>10.424</b> |
| Produtoras que se registraram a partir de 2023            | 2.278   |         |         | 1       |         | <b>2.279</b>  |
| Produtoras que pleitearam fomento nos últimos 7 anos      | 2.311   | 278     | 132     | 153     | 62      | <b>2.936</b>  |

### Apenas 126 das empresas registradas em 2023 pleitearam fomento na ANCINE

|                                                                                           |       |     |     |     |    |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----|-----|-----|----|--------------|
| Produtoras que emitiram ao menos 1 CPB de obra de espaço qualificado, exceto videomusical | 2.524 | 303 | 135 | 161 | 62 | <b>3.185</b> |
| Produtoras que emitiram ao menos 1 CPB de longa metragem                                  | 977   | 245 | 124 | 149 | 62 | <b>1.557</b> |

# AGENTES ECONÔMICOS

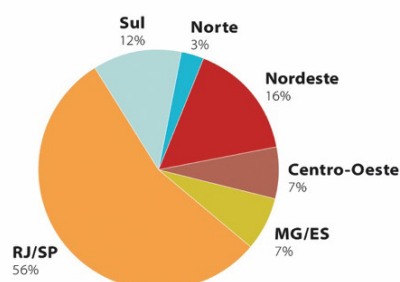
## PRODUTORAS BRASILEIRAS INDEPENDENTES QUE PLEITEARAM FOMENTO NOS ÚLTIMOS 7 ANOS

| Região       | Classificação de nível da empresa produtora |            |            |            |           |              |
|--------------|---------------------------------------------|------------|------------|------------|-----------|--------------|
|              | Nível 1                                     | Nível 2    | Nível 3    | Nível 4    | Nível 5   | Total        |
| NORTE        | 90                                          | 6          | 3          | 2          |           | <b>101</b>   |
| NORDESTE     | 392                                         | 26         | 14         | 20         | 3         | <b>455</b>   |
| CENTRO-OESTE | 186                                         | 19         | 5          | 6          | 1         | <b>217</b>   |
| MG/ES        | 176                                         | 22         | 1          | 3          | 1         | <b>203</b>   |
| RJ/SP        | 1.179                                       | 177        | 94         | 106        | 53        | <b>1.609</b> |
| SUL          | 288                                         | 28         | 15         | 16         | 4         | <b>351</b>   |
| <b>Total</b> | <b>2.311</b>                                | <b>278</b> | <b>132</b> | <b>153</b> | <b>62</b> | <b>2.936</b> |

Nível 1 – 79%  
Nível 2 – 9%  
Nível 3 – 4%  
Nível 4 – 5%  
Nível 5 – 2%

**Produtoras Nível 1:**  
CONNE – 29%  
FAMES – 20%  
RJ/SP – 51%

## DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS PRODUTORAS



Fonte: ANCINE

Foi a esse labirinto, que envolve tanto a burocracia quanto a pressão de variados grupos de interesse, que chegaram, em 2017, os auditores do Tribunal de Contas da União.

Ikeda (2015, p. 130) defende que o Fundo Setorial do Audiovisual quebrou a lógica assistencialista do cinema brasileiro, tendo sido a “primeira tentativa programática do Estado de aportar recursos no

setor audiovisual para além do modelo de mecanismos indiretos, baseados em renúncia fiscal. O modelo, no entanto, foi diretamente impactado por seu próprio gigantismo, como aponta o Tribunal de Contas da União:

As alterações [na legislação] acarretaram uma explosão de demanda por recursos destinados a projetos desenvolvidos pelo setor audiovisual, com a quantidade de projetos apresentados subindo de 833, em 2011, para 18.953, em 2018; e a quantidade de projetos selecionados, de 214 para 3.187, no mesmo período. no período entre 2010 e 2018, houve um aumento na quantidade de filmes nacionais lançados de 74 para 171 filmes, por ano. Além disso, a legislação impôs a descentralização da aplicação dos recursos, prevendo a obrigação de que, no mínimo, 30% da verba fosse destinado a produções realizadas nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, o que aumentou a complexidade da fiscalização (TCU, 2022).

Após a exposição de tal quadro, recola-se aqui a pergunta: a paralisação do Fundo Setorial do Audiovisual foi decorrente de um estrangulamento proposital da parte do governo Bolsonaro ou derivou de questões ligadas à gestão e operacionalização do fundo? A resposta a que as análises dos acórdãos e do contexto político levou é: a crise do Fundo Setorial do Audiovisual, no período compreendido entre 2019 e 2022 foi disparada pela má gestão do fundo e pelo modelo de atuação da ANCINE, e foi potencializada e agravada pela instabilidade institucional da agência e pela pressão política de um governo que se colocava frontalmente contra o cinema brasileiro e que, portanto, não queria a solução dessa crise. Essa conclusão não deve deixar, porém, de contemplar um olhar para o período anterior a esse, mencionado em um dos acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre o Fundo Setorial do Audiovisual:

Como já esclarecido, entre 2018 e 2019 o crescimento do passivo se deu de forma predominantemente inercial,

uma vez que 98,3% do quantitativo de processos em estoque e 99,21% dos valores envolvidos são referentes a projetos aprovados até 2017. Foram, portanto, decisões pretéritas que levaram a Ancine à situação atual com relação ao passivo de processos de prestações de contas de projetos audiovisuais. Decisões estas que têm em sua essência a aprovação de projetos em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, além da sistemática falta de priorização das prestações de contas (TCU, 2022).

Em 2024, quando foi realizada a pesquisa para este artigo, o problema da prestação de contas parecia encaminhar-se para uma saída. De acordo com Braga (em entrevista à autora, 2024), a agência, na busca pela solução do passivo, em diálogo com o Tribunal de Contas da União, saiu do modelo “comando e controle”, em que se buscava fiscalizar cada nota fiscal emitida, para o um modelo de gestão de risco e uso da tecnologia:

A Ancine passou vários anos em busca de um modelo perfeito, que não veio. Depois de todo esse processo com o TCU, adotamos o modelo de gestão de risco. O que isso significa? Que a agência verifica se os produtores entregaram os documentos; se cumpriram o objeto [realização do filme ou série]; e se executaram despesas idôneas. De um total de 5,2 mil projeto em análise, estimamos que 1,6 mil passarão por diligências. O passivo será resolvido até o fim de 2024. (Braga, em entrevista à autora, 2024).

No que diz respeito à liberação de recursos, o Fundo Setorial do Audiovisual, desde 2023, também voltou a operar normalmente. Desconsiderar o papel de Bolsonaro na paralisia do fomento público é olhar para a crise do período com uma venda nos olhos. Atribuir todos os problemas do Fundo Setorial do Audiovisual a um governo específico é desconsiderar a necessidade – e a possibilidade – de avanços em seus modelos de fiscalização e governança.

## Referências

- ANCINE. **ANCINE divulga relação de projetos em fase de análise complementar e de contratação.** Ancine, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-divulga-relacao-de-projetos-em-fase-de-analise-complementar-e-de-contratacao>. Acesso em: 23 out. 2024.
- BERGAMO, M. Audiovisual pede reunião urgente ao governo para tratar de crise no setor. **Folha de S. Paulo**, 27 de março de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/03/audiovisual-pede-reuniao-urgente-ao-governo-para-tratar-de-crise-no-setor.shtml>. Acesso em: 20 set. 2024.
- BNDES. **Comitê Gestor.** BNDES, 2024. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-setorial-do-audiovisual/comite-gestor>. Acesso em: 22 out. 2024.
- BRAGA, A. **Entrevista concedida à autora deste trabalho por telefone**, em 31 de outubro de 2020.
- ESCOREL, E. **Adivinhadores de água.** São Paulo: Cosac Naify, 2005.
- FERNANDES, T. Bolsonaro extingue Cultura e Esportes e deixa ministérios de Mulheres e Direitos Humanos para depois. **Folha de S. Paulo**, 28 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/bolsonaro-extingue-cultura-e-esportes-e-deixa-ministerios-de-mulheres-e-direitos-humanos-para-depois.shtml>. Acesso em: 20 Out. 2024.
- IKEDA, M. **Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos.** São Paulo: Summus, 2015.
- IN. **Instrução Normativa n.º 124.** Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-124-de-22-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 21 Set. 2024.
- JOHNSON, R. **The film industry in Brazil: culture and the state.** Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.
- LAUTERJUNG, F. 11ª Vara Federal do RJ indefere pedido de prazo para que Ancine analise projetos de editais de anos anteriores. **Tela Viva**, 19 Dez. 2020. Disponível em: <https://telaviva.com.br/19/12/2020/11a-vara->

federal-do-rj-indefere-pedido-de-prazo-para-que-ancine-analise-projetos-de-editais-de-anos-anteriores/. Acesso em: 23 out. 2024.

LEÃO, M. **Entrevista concedida à autora deste trabalho por vídeo conferência**, em 5 de maio de 2020.

MAIA, G.; MENDES, A. Bolsonaro: “Não posso admitir filmes como Bruna Surfistinha com dinheiro público”. **O Globo**, 18 de julho de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/bolsonaro-nao-posso-admitir-filmes-como-bruna-surfistinha-com-dinheiro-publico-23817326>. Acesso em: 22 out. 2024.

MOREIRA, R.; SPADA, L. **Fim do Ministério da Cultura: Reflexões sobre as Políticas Culturais na Era Pós-MinC**. São Paulo: Imaginário Coletivo, 2022.

MUXFELDT, A. **Entrevista concedida à autora deste trabalho por videoconferência**, em 11 de agosto de 2020.

NIKLAS, J. e GIANNINI, A. Governo define integrantes do comitê gestor do Fundo Setorial do Audiovisual. **O Globo**, 24 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/governo-define-integrantes-do-comite-gestor-do-fundo-setorial-do-audiovisual-24038612>. Acesso em: 22 out. 2024.

POSSEBON, S. FSA: Comitê Gestor decide critérios para pagar compromissos até 2018. **TelaViva**, 12Ago. 2020. Disponível em: <https://telaviva.com.br/12/08/2020/fsa-comite-gestor-decide-criterios-para-pagar-compromissos-ate-2018/>. Acesso em: 22 out. 2024.

REDAÇÃO. Diretor-presidente da Ancine foi afastado por passar informações sigilosas. **Veja**, 31 ago. 2019. Disponível em: [https://veja.abril.com.br/politica/diretor-presidente-da-ancine-foi-afastado-por-passar-informacoes-sigilosashttps://veja.abril.com.br/politica/diretor-presidente-da-ancine-foi-afastado-por-passar-informacoes-sigilosas#google\\_vignette](https://veja.abril.com.br/politica/diretor-presidente-da-ancine-foi-afastado-por-passar-informacoes-sigilosashttps://veja.abril.com.br/politica/diretor-presidente-da-ancine-foi-afastado-por-passar-informacoes-sigilosas#google_vignette). Acesso em: 22 out. 2024.

SAAD, A. **Entrevista concedida à autora deste trabalho por videoconferência**, em 10 de agosto de 2020.

SOUSA, A. P. Com somente um diretor, Ancine está à beira do colapso. **Folha de São Paulo**, 02 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/10/com-somente-um-diretor-ancine-esta-a-beira-do-colapso.shtml>. Acesso em: 22 out. 2024.

SOUSA, A. P. Justiça derruba todas as liminares contra a Ancine. **Filme B**, 17 set. 2020. Disponível em: <http://www.filmeb.com.br/noticias/cineflix?page=129>. Acesso em 29 out. 2020.

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

TCU (1). **Auditoria. TC 017.413/2017–6**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/017.413%252F2017-6/%2520/%2520>. Acesso em: 20 set. 2024.

TCU (2). **Acórdão 721/2019 – Plenário. Processo 017.413/2017**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 set. 2024.

TCU (3). **Acórdão 992/2019 – Plenário. Processo 017.413/2017**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 set. 2024.

TCU. **Acórdão 1896/2021 – Plenário. TC 031.532/2020–9**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 set. 2024.

TCU. **Acórdão 3619/2022 – Segunda Câmara**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo>. Acesso em: 29 out. 2024.

URUPÁ, M. MPF entra com ação de improbidade administrativa contra diretores da Ancine. **Tela Viva**, 18 Dez. 2020. Disponível em: <https://telaviva.com.br/18/12/2020/mpf-entra-com-acao-de-improbidade-administrativa-contra-diretores-da-ancine/>. Acesso em 29 out. 2020.