



Arranjos regionais como parte de uma política para a descentralização do audiovisual no Brasil¹

*REGIONAL ARRANGEMENTS AS PART OF A POLICY FOR THE
DECENTRALIZATION OF AUDIOVISUAL IN BRAZIL*

Leonardo Costa²

Renata Rocha³

Carmen Lima⁴

Inajara Diz⁵

-
- 1 Artigo produzido a partir do e-book Políticas para a descentralização do audiovisual no Brasil: alcance, resultados e repercussões de dois programas de fomento na Macrorregião CONNE. Salvador: UFBA, 2024.
 - 2 Professor da Faculdade de Comunicação e dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas (Póscom) e Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Pós-Cultura) da Universidade Federal da Bahia. E-mail: leocosta@ufba.br
 - 3 Professora da Faculdade de Comunicação e do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Pós-Cultura) da Universidade Federal da Bahia. E-mail: renatatrocha@ufba.br
 - 4 Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). E-mail: carmen.lima20@gmail.com
 - 5 Mestranda no Pós-Cultura/UFBA. E-mail: inajaradiz@gmail.com

Lidiana Reis⁶
Everaldo Asevedo⁷
Gabriel Pires⁸
Clemilson Farias⁹
Carlos Barbosa¹⁰

RESUMO

O presente estudo examina as chamadas públicas das Linhas de Arranjos Regionais como uma política de descentralização do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) na Macrorregião CONNE, que abrange as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Essas políticas visavam fortalecer uma descentralização da produção independente audiovisual. A análise utilizou dados obtidos por meio de plataformas públicas, como os Dados Abertos da Ancine, relatórios institucionais, além de informações via Lei de Acesso à Informação (LAI). No entanto, houve dificuldades na coleta de dados devido à dispersão e, em alguns casos, à indisponibilidade de informações sobre projetos e investimentos locais. Necessário se faz compreender se a intervenção programática provocou mudanças na realidade social que a originou, considerando a complexidade de seu desenho, de seus arranjos operacionais, bem como a criticidade da questão social enfrentada.

Palavras-chave: audiovisual, políticas públicas, descentralização, Fundo Setorial do Audiovisual.

ABSTRACT

This study examines the public calls for proposals of the Regional Arrangement Lines as a decentralization policy of the Audiovisual Sector Fund (FSA) in the CONNE Macroregion, encompassing the Central-West, North, and Northeast regions. These policies aimed to strengthen the decentralization of independent audiovisual production. The analysis used data obtained through public platforms, such as Ancine's Open Data, institutional

.....

- 6 Produtora de cinema. Sócia-fundadora da Panaceia Filmes. E-mail: lidiana@panaceiafilmes.com
- 7 Doutorando no Póscom. E-mail: everaldoasevedo@gmail.com
- 8 Membro do Conselho Superior de Cinema (Ministério da Cultura). Coordenador geral do NordesteLAB, E-mail: gaampires@gmail.com
- 9 Membro do Conselho Superior de Cinema (Ministério da Cultura). Sócio-diretor da Leão do Norte Produções, um dos organizadores do Matapi - Mercado Audiovisual do Norte. E-mail: clemilsonfarias1@gmail.com
- 10 Sócio-diretor da Leão do Norte Produções, um dos organizadores do Matapi - Mercado Audiovisual do Norte. E-mail: carlos.hcbarbosa@gmail.com



reports, and information via the Access to Information Law (LAI). However, there were difficulties in collecting data due to the dispersion and, in some cases, the unavailability of information on local projects and investments. It is necessary to understand whether the programmatic intervention caused changes in the social reality that originated it, considering the complexity of its design, its operational arrangements, and the criticality of the social issue faced.

Keywords: audiovisual, public policies, decentralization, Audiovisual Sector Fund.

INTRODUÇÃO

Diante da retomada do Ministério da Cultura e da reconstrução de políticas públicas para o desenvolvimento do setor audiovisual, o estudo ora apresentado se debruçou sobre o alcance, resultados e desdobramentos na Macrorregião CONNE, que compreende as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste das chamadas públicas das Linhas de Arranjos Regionais/Coinvestimentos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que visava, especialmente, a descentralização regional da produção independente audiovisual.

Os conjuntos de dados utilizados para a análise foram disponibilizados por órgãos públicos via plataformas públicas, a exemplo dos *Dados Abertos da Ancine*; institutos de pesquisa; sites institucionais contendo relatórios de gestão, chamadas públicas, atas e regulamentos, programas e apresentações públicas; em resposta a ofícios, bem como via pedidos via Lei de Acesso à Informação (LAI). Adicionalmente, foram consultados estudos e investigações e, de forma complementar, notícias e reportagens publicados em meios de comunicação e canais oficiais de órgãos de fomento dos estados integrantes do CONNE.

Cabe salientar, no entanto, que parte significativa dos dados referentes à atuação dos entes locais nas chamadas da linha Arranjos Regionais/Coinvestimentos, a exemplo dos textos das chamadas e informações detalhadas sobre os projetos inscritos, selecionados e contratados, bem como os valores efetivamente investidos, se encontram dispersos nos sites dos órgãos envolvidos e, em menor escala, indisponíveis.

A natureza descentralizada da política pública em análise se somou à inobservância da necessidade de se registrar e acompanhar o itinerário de implantação e consecução das ações programáticas previstas. Em especial, no que diz respeito aos entes locais e agentes beneficiados, resultando em um entrave considerável para o processo de coleta e sistematização dos dados e indicadores inicialmente previstos para a avaliação da política proposta.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os números retratam a importância do setor cultural e criativo para o desenvolvimento e para o crescimento econômico propriamente dito, constituindo-se como uma alternativa de inclusão produtiva, seja a partir de seu potencial para agregar valor à economia enquanto setor produtor e empregador de bens e serviços, seja como setor capaz de qualificar a nova mão de obra requerida nas sociedades contemporâneas (Lins, 2015).

Ao mesmo tempo em que produz renda e trabalho, o setor cultural demonstra ampla tendência para construir solidariedade, reunindo e incluindo comunidades e indivíduos, coletivos e redes, de modo que seus efeitos transbordam a perspectiva meramente econômica. Toma relevo, portanto, o conhecimento acurado e panorâmico sobre as iniciativas de fomento ao setor. Compreendê-las, em sua complexidade, torna-se imprescindível para aprimorar as políticas públicas de cultura, consolidar iniciativas bem-sucedidas de gestão e aplicação dos recursos e tornar efetiva a complementaridade federativa neste tipo de ação governamental.

No entanto, os estudos sobre resultados, impactos, indicadores e metodologias de avaliação de políticas culturais e ações de fomento ao setor, no Brasil, ainda são incipientes. Entre os mais relevantes podem ser citados: Silva e Araújo (2010) sobre o Programa Cultura Viva; Rubim *et al.* (2018) e Soares (2022) sobre o Plano Nacional de Cultura, e artigo recente sobre o Prêmio Emília Biancardi para festejos juninos na Bahia (Lima; Costa; Queiroz; Rocha, 2023).

Entre os mais relevantes autores dedicados ao estudo das políticas públicas para a cultura, é consensual que a relevância econômica, social e simbólica do setor não é acompanhada pela produção consistente de dados e informações, que contribuam para a construção de indicadores culturais (Calabre, 2011; Barbalho, 2019; Lins, 2015). Ao contrário, a construção de uma base de dados referentes ao setor cultural é bastante recente e tal fragilidade reflete ainda a histórica instabilidade de tais políticas (Rubim, 2007).

Sob tal perspectiva, o setor audiovisual emerge como exceção à regra, ainda que fragilizado pela crise resultante da pandemia e o processo de debilitamento da Ancine, no período 2019–2022. Cabe destacar, em especial, a capacidade de institucionalização e continuidade de suas políticas e programas, garantidas por órgãos, instrumentos, procedimentos e mecanismos estruturados, bem como pela consolidação e publicização de uma substantiva base de dados, com destaque para o Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA)¹¹. Costa e colaboradores (2005) evidenciam a importância da coleta de dados e das fontes para a apuração dos indicadores. A este respeito cabe enfatizar o registro de Jannuzzi (2017, p. 23):

[u]ma importante distinção entre, de um lado, os indicadores sociais, e de outro, as estatísticas públicas (...).

As estatísticas públicas correspondem ao dado social

.....

11 O OCA, criado em dezembro de 2008, tem por objetivo a difusão de dados e informações qualificadas produzidas pela Ancine. As informações são fornecidas pelos próprios agentes de mercado com base nas respectivas obrigações legais, que resultam das atividades de fomento, regulação e fiscalização da Agência. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca>.

na sua forma bruta, não inteiramente contextualizado na perspectiva de uma teoria social ou de uma lógica de intervenção programática. Estão só parcialmente preparados para uso na interpretação empírica da realidade. As estatísticas públicas — dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos — constituem a matéria-prima para construção de indicadores sociais. O que os diferencia delas é o conteúdo informacional presente, isto é o ‘valor contextual’ da informação neles disponível.

Em que pese a consistência das políticas para o audiovisual e à densidade e dos dados disponibilizados, a produção de indicadores e de investigações dedicadas à avaliação de políticas no setor não faz jus às informações publicizadas, em especial, quanto aos dados e registros administrativos disponibilizados.

Enfocando as políticas sociais, Paulo Jannuzzi (2016) assevera que a avaliação tem o objetivo de subsidiar os executores com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os resultados dos projetos, políticas e programas. Seu propósito é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade e necessidade de correções.

As avaliações são adaptadas às diferentes fases de maturidade dos programas e podem ser: diagnósticas, com a utilização de fontes de dados existentes, para ter dimensão e especificações da questão social investigada; de desenho, com uma pesquisa de campo aprofundada na identificação das condições de vida e econômica; de implementação, realizando as atividades propostas com o auxílio de indicadores de gestão e monitoramento no acompanhamento da política; de resultados e impactos, analisando a efetividade da intervenção a partir das possíveis mudanças sociais alcançadas; e de custo-efetividade, analisando a sustentabilidade das políticas em diferentes contextos a partir do valor gasto para gerar resultados e impactos (Jannuzzi, 2014).

É com base nos pressupostos teóricos e metodológicos explicitados que a investigação proposta busca responder às seguintes questões: o problema social que estimulou a criação do programa foi solucionado? Qual a contribuição do programa para isso? O programa deve continuar, ser expandido ou descontinuado? (Jannuzzi, 2011). Necessário se faz compreender, portanto, se a intervenção programática provocou mudanças na realidade social que a originou, considerando a complexidade de seu desenho, de seus arranjos operacionais, bem como a criticidade da questão social enfrentada.

POLÍTICAS DE FOMENTO AO AUDIOVISUAL NO BRASIL E A DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL DA PRODUÇÃO

em 2006, com o intuito de promover o desenvolvimento do audiovisual brasileiro foi criada a Lei nº 11.437, que cria o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Este se tornou um mecanismo central para o segmento no país, pois assim como os demais fundos a sua arrecadação e destinação deve estar vinculada a um setor que o Estado compreende como importante para o desenvolvimento econômico do país.

Essa fonte inovadora de financiamento do audiovisual brasileiro faz uso da arrecadação da CONDECINE para destinar recursos em três programas centrais: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE)¹² e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRO-INFRA)¹³.

A primeira linha de fomento do Fundo foi lançada no final de 2008, em parceria com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e contemplou 38 projetos (Finep, 2009), dos quais, 30 foram efetivamente contratados, dos quais 19 projetos eram dos estados do Rio

12 <<https://fsa.ancine.gov.br/programas/prodecine>>

13 <<https://fsa.ancine.gov.br/programas/potencialidades>>

de Janeiro (RJ), nove de São Paulo (SP) e dois de Santa Catarina (Ancine, 2024). É importante notar que os primeiros três anos de execução do Fundo apontaram para uma significativa concentração dos investimentos em torno do RJ e de SP. Assim, em 2008, 93,3% dos projetos contratados pelo Fundo eram oriundos destes estados. Em 2009, este percentual foi de 83.9% e, em 2010, de 82.2%, ou seja, de um total de 175 projetos contratados entre 2008 e 2010, 147 eram de empresas produtoras sediadas em um dos dois estados.

Quanto à macrorregião CONNE, nos primeiros editais do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), em 2009 e 2010, apenas cinco unidades federativas (CE, BA, DF, PB e PE) de todos os 19 que compõem a macrorregião tiveram acesso a recursos do Fundo (Ancine, 2024).

Somente em 2011, por alteração feita a partir da Lei nº 12.485/2011, são estabelecidos indutores com vistas a contribuir para uma distribuição mais equânime dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), seja em uma perspectiva territorial, seja no que diz respeito às janelas de exibição, transformando não somente os resultados dos investimentos do Fundo como também a produção audiovisual ao redor do país. Tais critérios foram estabelecidos no artigo 2º, que determina que:

I - no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser destinadas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos critérios e condições estabelecidos pela Agência Nacional do Cinema - Ancine, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra audiovisual, a residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados

II - no mínimo, 10% (dez por cento) deverão ser destinados ao fomento da produção de conteúdo audiovisual independente veiculado primeiramente nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras

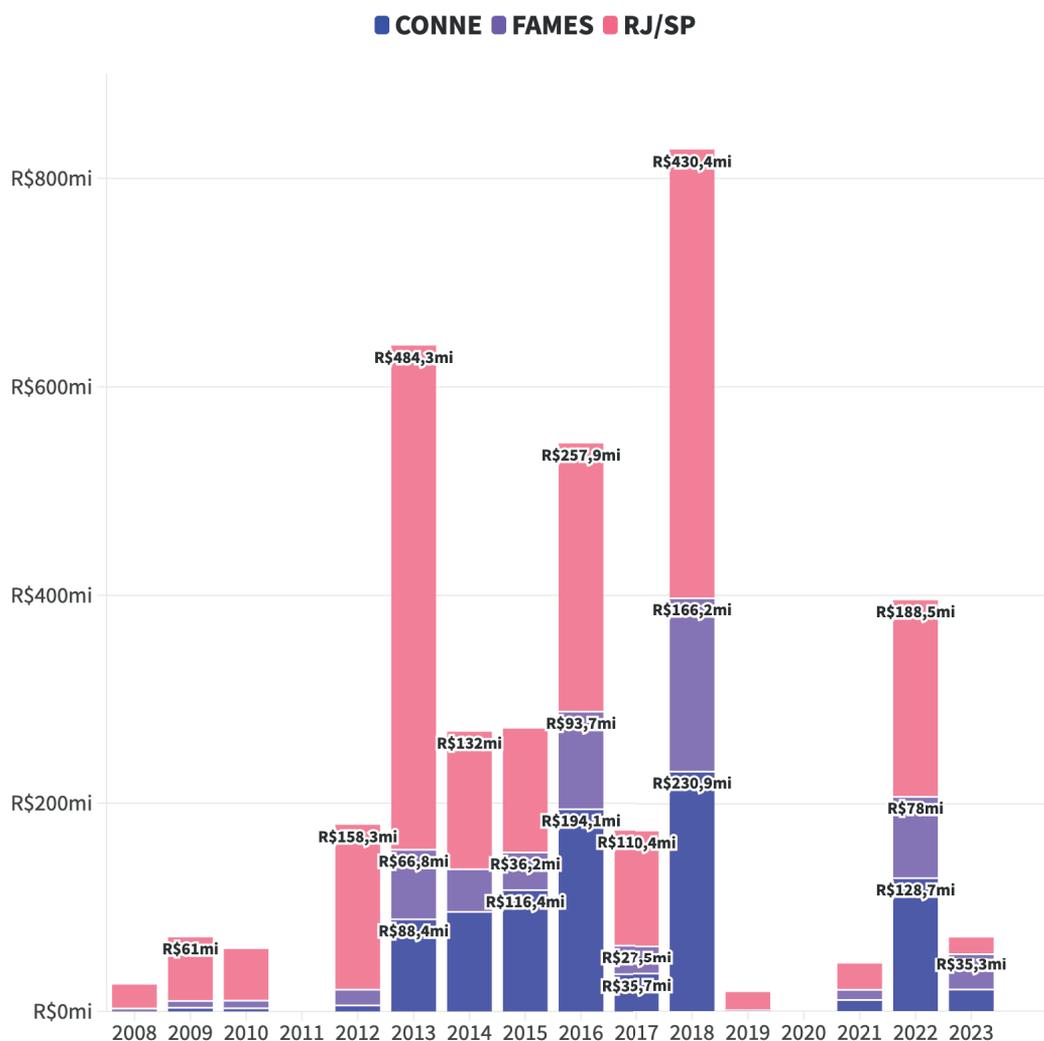
independentes de que trata a lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Tal normativa representa um relevante passo com vistas a atender demandas históricas do setor de estimular a descentralização de recursos entre as diferentes regiões do país e a ampliação de espaços de difusão das obras produzidas. E, neste contexto, surgem as chamadas públicas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Ancine como mecanismo inovador que estimula a participação ativa dos agentes públicos locais (estados e municípios) espalhados pelo país.

O Gráfico 1 demonstra a evolução anual dos recursos contratados pelo Fundo Setorial do Audiovisual no Brasil, adotando como parâmetro a segmentação em três regiões distintas: a assinalada pela Conexão Audiovisual Centro-Oeste, Norte, Nordeste (CONNE), composta pelas unidades federativas das regiões mencionadas; a reivindicada pelo Fórum Audiovisual de Minas Gerais, Espírito Santo e Região Sul (FAMES), composta pelos estados assinalados e, no Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e, por fim, os estados de Rio de Janeiro e São Paulo (RJ/SP).

Inicialmente, cabe salientar que se opta por priorizar a análise dos dados de evolução anual considerando o ano da chamada. Tal escolha tem duas relevantes justificativas, ambas assentadas em aspectos metodológicos. Em primeiro lugar, a temporalidade existente entre o lançamento de uma chamada e a contratação do projeto posiciona o ano de divulgação do edital como mais apropriado para avaliar o propósito e contexto da busca por alcançar os objetivos da política pública. Ademais, parte dos conjuntos de dados disponibilizados não trazem informações do ano de desembolso, variável mais apropriada para as reflexões ora realizadas, tendo em vista a identificação de disparidades, também temporais, entre a contratação e o desembolso.

Gráfico 1: Evolução da distribuição dos recursos contratados (FSA) por ano da chamada (a valores correntes)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Ancine (2024).

O Gráfico 1 evidencia diversos aspectos. Inicialmente, cabe destacar não apenas a grande concentração, mas também o pequeno aporte de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual até o ano de 2010. Em 2008, por exemplo, o Fundo destinou cerca de R\$ 25,7 milhões para o fomento ao Audiovisual por meio de chamadas públicas. Deste total, apenas R\$ 2,8 milhões foram destinados para FAMES,

enquanto o restante foi alocado para RJ/SP, sem que a CONNE recebesse qualquer aporte. No ano seguinte, do total de R\$ 71 milhões, R\$ 61 milhões foram destinados para RJ/SP; enquanto a CONNE recebeu um aporte de R\$ 3,5 milhões e a FAMES, R\$ 6,5 milhões. Já em 2010, o R\$ 59,9 milhões, foram distribuídos de modo que R\$ 49,5 milhões se concentraram no Rio e São Paulo, R\$ 3 milhões na CONNE e R\$ 7 milhões na FAMES. O ano de 2011, por sua vez, não teve nenhuma chamada.

A partir de 2012, são estabelecidas cotas regionais para o fomento via Fundo Setorial do Audiovisual e, no ano seguinte, foi lançado o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual. Tais iniciativas impulsionam uma destacada mudança no cenário então estabelecido, seja no que diz respeito ao expressivo aumento do volume dos aportes, com uma taxa de crescimento de 967% entre 2010 e 2013, seja para a distribuição territorial dos recursos.

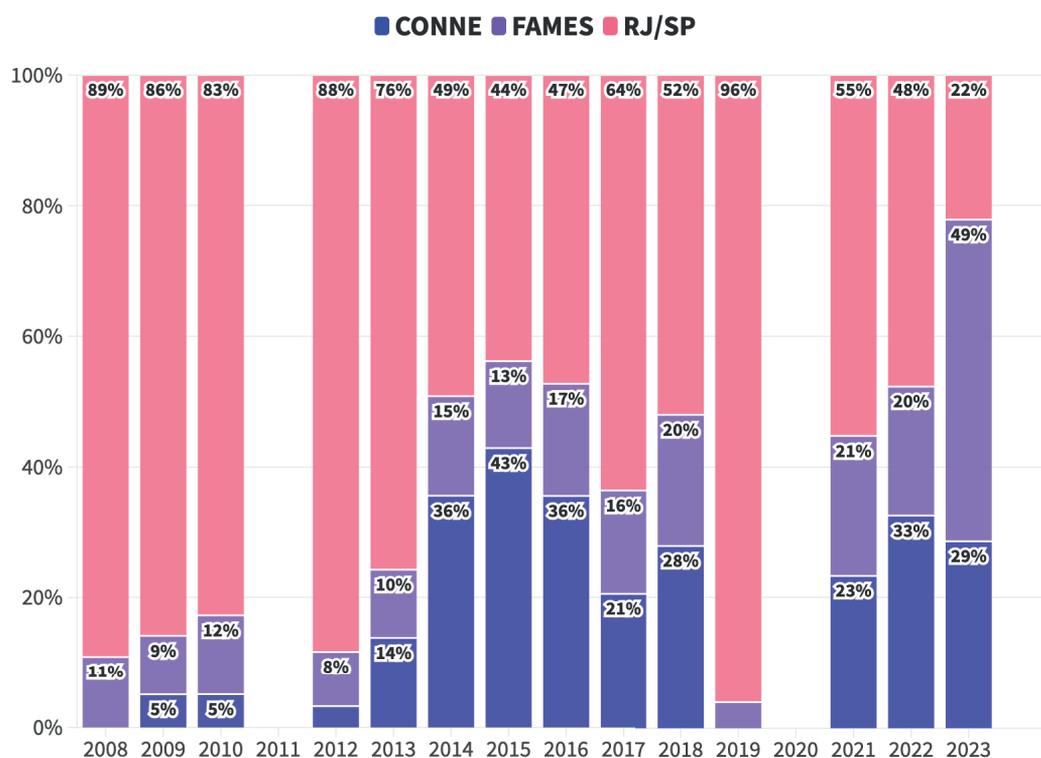
Na sequência de um ano cujas chamadas totalizaram R\$ 639,5 milhões, os anos de 2014 e 2015 mantêm valores bastante semelhantes entre si, com aportes totais de cerca de R\$ 270 milhões por ano, R\$ 105,9 milhões para a macrorregião CONNE, R\$ 38,5 milhões para a FAMES, e R\$ 125,4 milhões para RJ/SP, considerando a média anual dos certames.

As chamadas de 2016 totalizaram R\$ 545,6 milhões (CONNE – R\$ 194 milhões; FAMES – R\$ 93,7 milhões e RJ/SP – R\$ 257,9 milhões). No ano seguinte, verifica-se uma redução percentual de 68,2% dos aportes, resultando em um total de R\$ 173,5 milhões, com R\$ 35,7 milhões para a CONNE; R\$ 27,4 milhões, FAMES e R\$ 110,3 milhões, RJ/SP. Em 2018, as chamadas publicadas alcançaram um valor de R\$ 827,5 milhões, uma substantiva alta, que não resultou, no entanto, em uma distribuição territorial mais equânime, em que pesem as alterações no Regulamento do PRODAV efetuadas no ano. Os valores aportados foram de R\$ 230,8 milhões para a CONNE; R\$ 166,2 milhões, FAMES e R\$ 430,4 milhões RJ/SP.

Em 2019, verifica-se o lançamento de apenas uma chamada de Coprodução Internacional, que destinou R\$ 17,3 milhões para RJ/SP e R\$ 0,7 milhões para FAMES. Nos dois anos seguintes, as reverberações da pandemia de Covid-19, e da inércia da gestão federal quanto à mitigação dos seus impactos no setor também são sugeridas no Gráfico 1, diante da inexistência de chamadas em 2020 e a disponibilização de um total de apenas R\$ 45,1 milhões. Identifica-se, ainda, um substantivo aumento do desembolso relativo a chamadas lançadas em anos eleitorais, como é o caso de 2018 e de 2022, quando os montantes propostos pelos chamamentos aumentam substantivamente, totalizando R\$ 395,1 milhões (R\$ 128,6 milhões na CONNE, R\$ 78 milhões na FAMES e 188,4 milhões no RJ/SP). Por fim, cabe salientar que as contratações relativas às chamadas de 2023 ainda estão em curso, não sendo possível avaliar efetivamente o montante destinado ao setor nas chamadas lançadas neste ano.

A distribuição percentual dos recursos contratados pelo Fundo Setorial do Audiovisual por macrorregião, por sua vez, pode ser ilustrada no Gráfico 2. Trata-se de um dado que permite evidenciar o desempenho das políticas então implementadas com o propósito de alcançar uma maior equidade na destinação dos recursos, sob uma perspectiva territorial.

Gráfico 2: Distribuição percentual dos recursos contratados por ano de chamada (FSA) nas macrorregiões do país



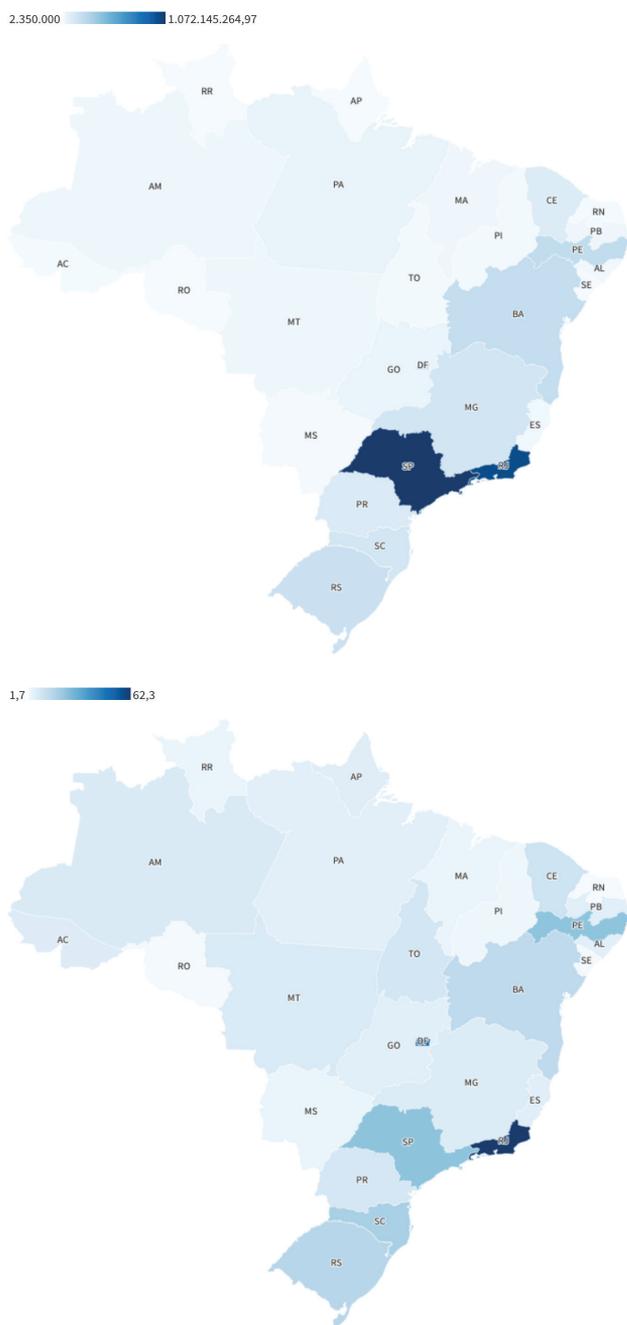
Fonte: elaboração própria a partir de dados da Ancine (2024)

O Gráfico 2 é bastante representativo da relevância de chamadas com indutores específicos para a efetividade da descentralização da produção. A explicitação da distribuição dos recursos por macrorregião sugere que o Art. 2, Inciso I, da Lei nº 12.485/2011 — que determina que 30% dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual se destinem à macrorregião CONNE — se efetiva, de fato, a partir das chamadas objeto desta pesquisa. Apenas a partir de 2014 o objetivo é atingido. Nos anos de 2014, 2015 e 2016, em especial, agentes oriundos da CONNE receberam 36%, 43% e 36% dos recursos destinados ao setor. Os aportes são de apenas 21% em 2017, quando se presencia uma queda substancial também no valor absoluto contratado; e de 28%, em 2018, ano com maior montante da série histórica,

considerando a totalidade das chamadas. Em 2019, ano em que foi lançada apenas uma chamada no valor total de R\$ 18 milhões, e 2020, quando não houve quaisquer chamadas, a CONNE não é contemplada com recursos. O cenário aponta para uma recuperação a partir dos anos seguintes, 2021, 2022 e 2023, com percentuais de 23%, 33% e 29% para a macrorregião, respectivamente. Mais uma vez, cabe ressaltar que as contratações relativas às chamadas deste último ano se encontram em curso.

Considerado, em sua totalidade, entre os anos de 2009 e 2023, o Fundo Setorial do Audiovisual destinou aproximadamente R\$ 3,6 bilhões para o setor audiovisual a partir de seus editais. A Figura 3 ilustra, por meio de dois mapas de calor, os recursos aportados nas diferentes unidades federativas.

Figura 1: Distribuição dos recursos contratados entre 2009 e 2024 (FSA) por UF - total e per capita



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Ancine (2024) e IBGE¹⁴

14 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 10 mar. 2023.

A primeira imagem ilustra a distribuição do total de recursos contratados pelo Fundo Setorial do Audiovisual em cada estado do país. Nesse sentido, destaca-se a grande concentração no eixo RJ/SP, com montantes de aproximadamente R\$ 1 bilhão para cada um. O terceiro colocado, Pernambuco, recebeu R\$ 215 milhões, seguido da Bahia, com R\$ 205,51 milhões, e do Rio Grande do Sul, com R\$ 174,6 milhões. Nas últimas colocações estão os estados de Roraima, Rondônia, Sergipe, Amapá e Rio Grande do Norte, com respectivamente R\$ 2,3 milhões, R\$ 3,3 milhões, R\$ 4,4 milhões e R\$ 5,4 milhões.

A segunda imagem, por sua vez, pretende ampliar o grau informacional dos dados apresentados, por meio de uma correlação com os dados populacionais. Para tanto, o montante acumulado de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, de 2009 a abril de 2024, dedicados à contratação de projetos foi dividido pela população de cada estado, considerando o ano de 2022. Em que pese as evidentes diferenças entre as imagens, a concentração permanece evidente. Para além dos Estados de Rio de Janeiro e São Paulo, obtêm destaque, ocupando o segundo lugar, o Distrito Federal, cujos valores são de R\$ 62,30, R\$ 24,14 e R\$ 51,03 *per capita*, respectivamente. Tais unidades federativas são seguidas de Pernambuco, com R\$ 23,74 e Santa Catarina, com R\$ 19,07 *per capita*.

ARRANJOS REGIONAIS/COINVESTIMENTOS: BREVE DESCRIÇÃO

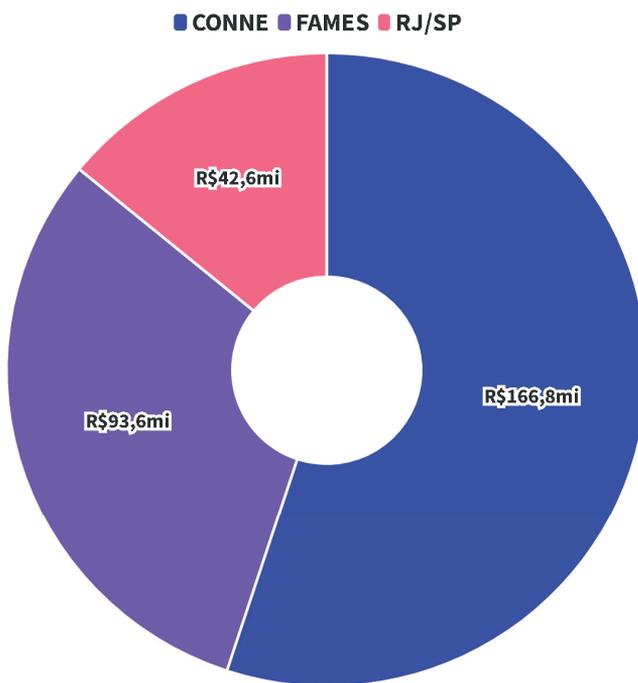
A linha de Arranjos Regionais/Coinvestimentos aporta recursos do Fundo Setorial do Audiovisual complementados pelo fomento de órgãos da administração pública direta, fundações, autarquias e empresas públicas dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, com a finalidade de desenvolver o setor audiovisual local, a partir do lançamento de editais específicos.

Entre o início da implementação da linha e o ano de 2021¹⁵, foram assinados 72 termos de complementação com órgãos e entidades

.....
15 Os termos poderiam ser assinados nos anos subsequentes ao da chamada.

estaduais, municipais e do Distrito Federal, resultando na aprovação de um investimento de R\$ 361,5 milhões pelo Fundo Setorial do Audiovisual e R\$ 195,9 pelos entes locais, totalizando R\$ 557,5 milhões em recursos no setor audiovisual em todas as regiões do país. Ao longo das cinco chamadas publicadas, a linha de Arranjos Regionais/Coinvestimentos do Fundo Setorial do Audiovisual contratou 735 projetos, até abril de 2014, para os quais destinou um total de R\$ 303 milhões. Não há dados consolidados sobre os aportes locais. O Gráfico 3 evidencia o modo como os recursos contratados foram distribuídos nas regiões.

Gráfico 3: Distribuição dos recursos contratados (FSA) na linha Arranjos Regionais por Macrorregiões (a valores correntes)



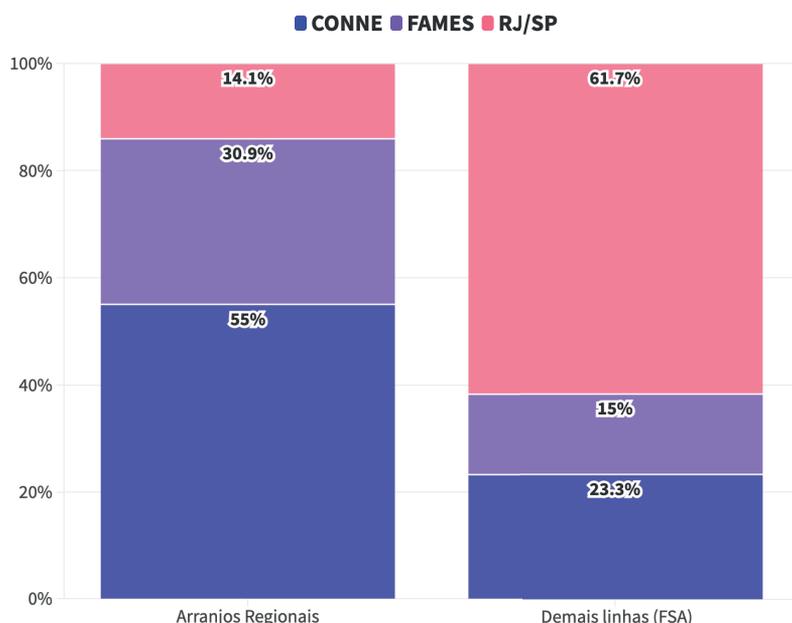
Fonte: elaboração própria a partir de dados da Ancine (2024).

Os projetos oriundos da macrorregião CONNE contratados pelo Fundo Setorial do Audiovisual na linha dos Arranjos Regionais, receberam R\$ 166,786 milhões, o que corresponde a 55,1% dos

projetos. Aqueles pertencentes às Unidades Federativas da FAMES receberam R\$ 93,563 milhões (30,9%). Os de Rio de Janeiro e São Paulo, por sua vez, lograram obter 14% dos recursos, o que consistia em R\$ 42,637 milhões. Vê-se, portanto, a relevância dos indutores de tais chamamentos no processo de ampliação do acesso ao fomento, em especial, para produtoras e obras originadas fora do eixo Rio/São Paulo.

Quanto à sua capacidade de contribuir para a descentralização dos recursos, os dados coletados sugerem que, de fato, as chamadas de Arranjos Regionais induzem a uma maior distribuição dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, tornando possível uma maior participação das regiões historicamente alijadas do acesso aos recursos públicos. O Gráfico 4 explicita o modo como foram distribuídos, territorialmente, os valores contratados nas linhas dos Arranjos, frente às demais linhas do Fundo.

Gráfico 4: Percentuais de aporte de recursos destinados à macrorregião CONNE, em contraponto às demais UF, a partir dos Arranjos Regionais e das demais linhas do FSA



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Ancine (2024).

Os recursos contratados por meio das chamadas dos Arranjos Regionais/Coinvestimentos indicam uma distribuição territorial mais equânime do que as demais linhas do Fundo Setorial do Audiovisual. Enquanto os Arranjos dividiram percentualmente seus recursos entre CONNE (55%), FAMES (30,9%) e RJ/SP (14,1%), as demais chamadas do Fundo apresentaram os seguintes percentuais: CONNE, com 23,3%; FAMES, com 15% e o eixo RJ/SP, com 61,7%.

LINHAS DE FOMENTO À DESCENTRALIZAÇÃO DO AUDIOVISUAL: REFLEXOS NA MACRORREGIÃO CONNE

como fruto das cinco chamadas da Linha dos Arranjos Regionais publicadas entre 2014 e 2018, foram lançados oito editais na região Centro-Oeste, seis na região Norte e 28 na região Nordeste, totalizando 42 editais na macrorregião CONNE.

Em estudo que se debruçou sobre os Arranjos Regionais entre os anos de 2014 e 2017, Marta Corrêa Machado (2023) destaca alguns desafios para que a política atendesse aos seus objetivos. Entre esses são mencionados: a falta de recursos locais para a suplementação dos recursos do Fundo; a morosidade para a consumação do ciclo completo de cada edital; e a complexidade burocrática do sistema. Sob tal perspectiva, Machado (2023, p. 298) assim expressa:

ao continuar prevendo a celebração por parte do Fundo de contratos individuais com cada produtor, o FSA manteve sua função de coordenador e centralizador dessa política, concentrando uma parte extremamente morosa do processo, que colocou em risco toda a proposta inicial do projeto de ampliar a capacidade de escoamento de recursos do Fundo. E é nesse aspecto que se percebe a presença do aspecto de coordenação federativa do programa. Ainda que o Fundo tenha dado autonomia para que os entes locais definam suas políticas e executem boa parte do processo seletivo, a imposição de uma série de regras e restrições faz com que o repasse de recursos federais siga

tendo o efeito coordenador sobre os agentes regionais (Corrêa Machado, 2023, p. 298).

A autora salienta, ainda, que as mudanças dos governos locais podem impactar a adesão ao programa, sugerindo como indício das dificuldades geradas pelos desalinhamentos político-partidários a dificuldade de acesso às informações nos sites dos entes locais. Tal fato, somado ao caráter descentralizado da operação do programa, resultou na identificação de inconsistências nas bases disponibilizadas pela Ancine sobre o programa. Para supri-las, os sites dos entes locais foram perscrutados, com vistas a apurar as informações, priorizando a busca pelos arquivos dos editais disponibilizados nos sites institucionais e diários oficiais.

No entanto, conforme sugerido por Corrêa Machado (2023), informações específicas e arquivos de editais não foram localizados nos sites institucionais de 14 entes¹⁶. Para suprir tal carência, foram adotadas como fontes informacionais, prioritariamente, e ainda publicações disponibilizadas em sites institucionais ou em portais de empresas de comunicação. Nos casos em que as informações encontradas não permitiam apurar os dados de contratação, foram adotadas aproximações¹⁷, para projetar os recursos desembolsados pelos entes locais. Quanto às produções resultantes das chamadas, historicamente, o Fundo Setorial do Audiovisual contratava projetos cujos objetos eram de produção de obras para televisão (séries e telefilmes), cinema (filmes), distribuição (cinema) e infraestrutura (construção, reforma e atualização de salas de cinema). Com o advento das linhas de Arranjo Regional se constatou uma ampliação das possibilidades

.....

16 Dos 42 editais, não foram identificados os textos dos editais lançados por: Acre (1), Manaus-AM (2), Alagoas (1), Maceió-AL (2), Sergipe (1), Paraíba (2), João Pessoa-PB (2) e Maranhão (1), bem como os editais específicos do IRDEB, na Bahia (1) e da Sectec/EPC, em Pernambuco (1).

17 As aproximações se baseiam nas seguintes correlações: a) as proporções estabelecidas na edição da chamada publicada pela Ancine, em relação aos aportes desembolsados pelo FSA, no caso de objetos com financiamento compartilhado; b) valores específicos dos projetos selecionados quando tal informação era disponibilizadas; e c) os valores relativos ao recurso do ente local discriminado no edital.

de contratação pelo Fundo a partir de demandas apresentadas pelos governos locais, especialmente, a partir do ano de 2018, com a inclusão de outras atividades financiáveis relacionadas ao setor audiovisual, a exemplo da capacitação e formação de agentes, do desenvolvimento de projetos, da realização de festivais, mostras e eventos de mercado. Tais demandas precisavam ser apresentadas com a justificativa, a partir de diagnósticos locais, da importância do fomento daquele tipo de empreendimento a partir de uma ação em conjunto com o Governo Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Notadamente, há um grande efeito das linhas de Arranjos Regionais/ Coinvestimentos na produção audiovisual das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do Brasil. Percebe-se que as políticas de descentralização, por intermédio de linhas específicas de financiamento, são fundamentais para a existência de uma produção diversa, nacionalizada e com significativas influências na construção, manutenção e fortalecimento de cadeias relacionadas à produção audiovisual em todo o país.

Alguns obstáculos foram identificados para que a política atendesse aos seus objetivos. Em primeiro lugar, uma de suas forças, o caráter compartilhado da gestão e o incentivo à suplementação dos aportes, pode representar um desafio para entes locais que não possuem capacidade técnica e verba para investimento. Sob tal perspectiva, evidenciou-se a concentração de recursos em Unidades Federativas específicas em cada uma das regiões, reproduzindo, de certo modo, as iniquidades constatadas. Seu caráter de gestão compartilhada também esbarra no risco da burocratização e morosidade na aplicação dos recursos, haja vista as etapas necessárias para sua consecução. Outro fator que não pode ser desconsiderado é a influência dos alinhamentos político-partidários e das discontinuidades nos entes locais.

Os desafios seguem e não são poucos para o audiovisual brasileiro, que enfrenta, atualmente, a regulamentação do VOD (*Video*

on demand) e precisa dar a largada nos debates sobre os desafios advindos da Inteligência Artificial para o audiovisual. Entretanto, aquele que se relaciona à descentralização regional e à diversidade da produção audiovisual do Brasil permanece fulcral.

A cultura (inclusive o audiovisual) como pensada no Brasil ainda é muito dependente dos recursos, processos e metas estabelecidos pela União. As políticas de descentralização demonstraram sua relevância para o setor em vários estados do CONNE. Assim, é necessária uma avaliação contínua sobre o mercado audiovisual, em que as análises de resultados não sejam preponderantemente quantitativas, como também qualitativas.

Cabe salientar que há uma ampla disponibilização de dados acerca das políticas e do mercado de audiovisual no País, o que representa um inegável avanço para conhecer o setor audiovisual brasileiro. Entretanto, uma das mais relevantes e necessárias considerações da investigação ora apresentada é que o banco de dados existente não se mostra suficiente para a avaliação de políticas públicas. As bases de dados, que subsidiaram esta investigação, por sua natureza e propósito, carecem de uma maior sistematização para auxiliar um processo de diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Tal lacuna se mostra ainda mais evidente diante de um programa de caráter descentralizado, como Arranjos Regionais, que envolveu distintos entes em sua consecução.

A esse respeito, entre os entraves encontrados para realização da presente pesquisa, é possível destacar: a indisponibilidade de metadados que ilustrem a metodologia de aferição, os fundamentos e referências das informações coletadas; a ausência de um glossário que oriente a interpretação das planilhas; a disparidade nas variáveis disponibilizadas a cada conjunto de dados e, em especial, a identificação de inconsistências nas bases.

Nesse sentido, cabe salientar a necessidade de que a implementação de uma política preveja, de antemão, um processo avaliativo que garanta a coleta e sistematização de dados desde o momento de sua

construção. Assim, será possível captar informações confiáveis que viabilizem a construção de indicadores consistentes para o diagnóstico prévio, monitoramento e avaliação da política pública a ser implementada (Jannuzzi, 2014).

Em que pese esses limites, a presente pesquisa traz algumas pistas quanto às três questões suscitadas por Januzzi (2011) e mencionadas nos objetivos deste trabalho, para a avaliação de uma política pública. No que se refere ao questionamento acerca da solução do problema social que estimulou a criação do programa, a análise indica que a resposta seria parcialmente positiva. Os recursos investidos podem ter auxiliado uma maior distribuição do recurso, permitindo o acesso de empresas e produtores estreates ao Fundo Setorial do Audiovisual, bem como a ampliação do número de empresas audiovisuais e registro das obras, mas a discrepância da produção em relação aos principais centros produtores do Brasil é ainda bastante significativa.

Em relação às contribuições do programa para a solução do problema social, pode-se afirmar que houve. Observou-se um crescimento significativo de um “parque produtivo de obras audiovisuais” na macrorregião CONNE, contribuindo para uma maior participação dos realizadores e produtores. Além disso, a iniciativa dos Arranjos Regionais estimulou, mesmo que momentaneamente, a estruturação de apoio ao setor audiovisual em alguns estados e um acesso menos desigual aos recursos.

Quanto ao terceiro e último questionamento, sobre a pertinência da continuidade, expansão ou descontinuidade do programa, pode-se dizer que estas iniciativas devem ter continuidade e serem ampliadas. As chamadas públicas de Arranjos Regionais, mesmo sendo realizadas durante um curto período de tempo (2014-2018), parecem ter auxiliado uma expansão e melhor organização do mercado audiovisual e dos sistemas de fomento dos estados da CONNE.

Nesse sentido, a aprendizagem com as experiências estudadas na presente investigação e a construção de uma avaliação participativa

junto aos agentes envolvidos devem subsidiar a elaboração de programas de descentralização mais efetivos.

REFERÊNCIAS

- ANCINE – Agência Nacional do Cinema. **Contratos FSA até abril de 2024**. Planilha. Rio de Janeiro: Ancine. 2024. Acesso em: 20 de março de 2024.
- BARBALHO, A. Políticas e indicadores culturais em tempos de democracia: a experiência brasileira. In: MARTINS, T. C. et al. (org.). **Indicadores culturais no Brasil e em Portugal: Subsídios para a comunicação entre Estado e Sociedade**. Porto: Universidade do Porto/ CIC.Digital, 2019, p. 41-60.
- CALABRE, L. Políticas Culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública. In: BARBALHO, A. et al. (org.). **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador: EDUFBA, 2011, p. 71-84. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://antigo.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/a-j/FCRB_LiaCalabre_Politicais_culturais_indicadores_e_informacoes_como_ferramentas_de_gestao_publica.pdf acesso em fev. 2025.
- CORRÊA MACHADO, M. Política de estímulo aos Arranjos Produtivos Regionais do Fundo Setorial do Audiovisual: observações sobre os anos iniciais. **Políticas Culturais em Revista**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 275-301, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/49518>. Acesso em 01 jul. 2024.
- COSTA, D. B. *et al.* **Sistema de indicadores para benchmarking na construção civil: manual de utilização**. Porto Alegre: UFRGS/PPGEC/NORIE, 2005. DOI: 10.4237/gtp.v2i2.41
- JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. In: **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 36, Jan/Jun, IPEA, 2011. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/2 acesso em 26 fev. 2025.
- JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014. DOI: 10.18222/ea255820142916.

Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2916>.
Acesso em: 26 fev. 2025.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 624–661, 2016. DOI: 10.18222/eae.v27i66.4168. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/4168>. Acesso em: 26 fev. 2025.

JANNUZZI, P. de M.. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas-SP: Alínea, 2017.

LIMA, C.; COSTA, L.; QUEIROZ, L.; ROCHA, R. Avaliação de políticas culturais: uma análise do Prêmio Emília Biancardi para festejos juninos na Bahia. **Bahia Análise & Dados**, v. 33, p. 117–143, 2023. DOI: 10.56839/bd.v33i1.a5

LINS, C. Medição econômica do campo cultural no Brasil. In: BANDEIRA, Messias; COSTA, Leonardo. **Dimensões criativas da economia da cultura: primeiras observações**. EDUFBA, 2015, p. 43–55.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101–113, jun. 2007.

RUBIM, A. A. C.; ROCHA, R.; COSTA, L.; LIMA, C. *et al.* **Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura**. Salvador: UFBA, 2018.

SILVA, F. A. B. da; ARAÚJO, H. E. **Cultura viva: avaliação do Programa Arte, Educação e Cidadania**. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, M. **Relatório final de avaliação ex post do Plano Nacional de Cultura: pesquisa de avaliação ex post do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, DF: Enap, 2022.