



Fomento em 3 atos

*a trajetória do FSA na perspectiva
do projeto de autossustentabilidade
do audiovisual no Brasil*

*FOMENT IN 3 ACTS: THE TRAJECTORY OF THE FSA FROM THE PERSPECTIVE
OF THE AUDIOVISUAL SELF-SUSTAINABILITY PROJECT IN BRAZIL*

*Kátia Morais¹
Natacha Stefanini Canesso²*

-
- 1 Professora Adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), lotada no Colegiado de Comunicação Social - Relações Públicas, Departamento de Ciências Humanas (DCH1). E-mail: katiamorais01@gmail.com
 - 2 Professora Adjunta da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia. E-mail: nscanesso@gmail.com

RESUMO

O artigo discute a trajetória do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) como principal mecanismo da política de fomento ao audiovisual no Brasil nos anos 2000 a partir de suas principais lógicas de operacionalização ao longo de três períodos, ou três atos. Essas lógicas se manifestam através de regras que orientam o acesso das empresas produtoras independentes nacionais aos recursos para desenvolvimento de obras. Os períodos/atos são: 2011–2016 (Governo Dilma Rousseff); 2017–2022 (Governos Temer e Bolsonaro); e 2023–2024 (primeiros dois anos do 3º governo Lula). A relação entre cada período, as regras estabelecidas e o projeto de uma indústria audiovisual autossustentável defendido pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) está no cerne da discussão. A análise se baseia em documentos oficiais publicados no portal da Ancine.

Palavras-chave: Ancine; Condecine; FSA; Produção audiovisual independente.

ABSTRACT

The article discusses the trajectory of the Audiovisual Sector Fund as the main mechanism for the audiovisual public support in Brazil in the 2000s based on its major operational logics over three periods, or three acts. These logics are manifested through rules that guide access of national independent production companies for the resources of development of works. The periods/acts are: 2011–2016 (Dilma Rousseff government); 2017–2022 (Temer and Bolsonaro governments); and 2023–2024 (first two years of the 3rd Lula government). The relationship between each period, the rules established, and the project of a self-sustainable audiovisual industry defended by Film National Agency (Ancine) is the heart of the discussion. The analysis is based on official documents published on the Ancine website.

Keywords: Ancine; Condecine; Audiovisual Sector Fund; audiovisual independent production.

INTRODUÇÃO

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) ocupou já em seu lançamento, em 2006, lugar de protagonismo dentro do conjunto de ações e programas da política audiovisual no Brasil implementada a partir da criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), em 2001. Tal posição se atribui ao caráter inovador assumido pelo Fundo no que se refere às regras de operacionalização e ao impacto sobre todo o ecossistema audiovisual no país.

Primeiro porque o acesso do segmento de produção audiovisual independente aos recursos do FSA ocorre a partir da modalidade de investimento, o que significa um retorno financeiro após a comercialização da obra³. Com isso, quebrou-se a lógica do financiamento a fundo perdido predominante até então no país através dos mecanismos de incentivos fiscais, a exemplo da Lei do Audiovisual e outros.

Segundo porque o FSA promoveu uma articulação entre todos os elos da cadeia produtiva ao exigir pré-licenciamento como requisito de inscrição de projetos nas linhas de produção em cinema e

.....
3 O FSA opera com outras modalidades de apoio como financiamento e apoio não reembolsável.

televisão. Com isso, as produtoras independentes se viram obrigadas a apresentar, no ato da inscrição, uma garantia de que a obra a ser produzida com recursos do Fundo chegaria ao circuito exibidor. Este critério representou uma estratégia de enfrentamento à barreira histórica da dificuldade de acesso às janelas de exibição para obras audiovisuais independentes.

A partir das primeiras linhas de investimento publicadas em 2008, o Fundo foi sendo gradativamente aperfeiçoado. Aumento de recursos disponíveis, com consequente ampliação do número de linhas e de projetos selecionados, estabelecimento de reserva de cotas regionais, editais voltados para iniciantes e linhas dedicadas à produção em novas mídias, acompanhando os avanços tecnológicos da indústria, foram pontos observados.

Em 2011, o Fundo e a política audiovisual brasileira como um todo ganharam contornos mais robustos. Fundamental para isto foi a publicação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado – SeAC (Lei nº 12.485), regulamentada no ano seguinte e popularmente conhecida como Lei da TV Paga. A estreita articulação entre Ancine, FSA e Lei SeAC marcou o início de um período dos mais importantes para a política e para a indústria do audiovisual no Brasil (Morais, 2016). Em 2013, o valor adicionado pela atividade audiovisual ao Produto Interno Bruto nacional foi de R\$ 22, 2 milhões, com mais 93% de concentração nos mercados de TV Aberta e TV Paga (ANCINE, 2015). Em 2012 foram emitidos 1.707 registros de obras brasileiras. A partir de 2013, a média anual foi acima de 3.000 certificados⁴.

Ao longo dos anos, diversas medidas foram implementadas, ora indicando um aprimoramento do processo iniciado em 2006, ora apontando uma mudança de rota. Um ponto de referência importante para o exame desse processo é o projeto de uma indústria audiovisual autossustentável no Brasil defendido pela Ancine e organizado em diretrizes no Plano de Metas publicado em 2013.

4 <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/mercado-audiovisual-brasileiro-1/arquivos.pdf/pagina-mercado-audiovisual-brasileiro-2002-2023.pdf>

A produção independente nacional é vista como agente central nesse projeto e nas ações de fomento implementadas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.

De modo substancial, mudanças de governo e, por seu turno, de projetos políticos, indicaram oscilações nas lógicas de operacionalização do Fundo. Ao mesmo tempo, a perspectiva industrializante concentradora se mostrou perene o suficiente para resistir a transições de ordem institucional e política.

Examinar as lógicas de operacionalização do Fundo Setorial, ao longo de três períodos consecutivos, tendo em vista tratar-se do principal mecanismo da política de fomento ao audiovisual no Brasil nos anos 2000 é o objetivo deste artigo. Isto é feito a partir de uma análise articulando as regras de acesso das empresas produtoras às linhas de investimento estabelecidas em cada um dos três contextos governamentais considerados e o projeto de desenvolvimento de uma indústria autossustentável defendido pela Ancine, que enfatiza a produção independente nacional. Estes períodos, metaforicamente lidos como atos, são: 2011-2016 (Governo Dilma Rousseff); 2017-2022 (Governos Temer e Bolsonaro); e 2023-2024 (primeiros dois anos do 3º governo Lula).

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução: primeiro, o texto apresenta uma breve contextualização sobre a política audiovisual brasileira a partir da Ancine, indicando o lugar de protagonismo do FSA do desenho dessa política. Em seguida, parte-se para a análise, dividida em três atos, cada um correspondente a um contexto governamental específico. Por fim, as considerações finais, que buscam articular a trajetória do Fundo a partir dos achados apresentados.

FSA no desenho da política audiovisual brasileira anos 2000

A criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) no final de 2001 inaugurou o projeto contemporâneo de desenvolvimento de uma indústria audiovisual no Brasil. Trabalhos dedicados ao estudo de aspectos políticos, econômicos e culturais da atividade audiovisual destacam o lugar ocupado pela Agência no reposicionamento do Estado como gestor das ações de regulação, fomento e fiscalização da atividade audiovisual (Autran, 2010; Ikeda, 2015, Moraes, 2016). Como contexto, destacam-se o vácuo deixado pelo desmonte dos organismos federais no setor cultural nos anos 1990, incluindo a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), e o conseqüente controle da iniciativa privada sobre a decisão de investimento em obras audiovisuais independentes, notadamente filmes para a indústria cinematográfica, por meio dos mecanismos de incentivos fiscais (leis de incentivo).

O entendimento do papel assumido pela Ancine naquele início de novo século toca em dois aspectos fundamentais, que se articulam para compor um projeto de política audiovisual brasileira. Primeiro, a criação do órgão se insere no contexto neoliberal de Estado, que se aprofunda na América Latina nos anos 1990, impulsionando a criação de organismos de regulação (Harvey, 2014). Das onze agências reguladoras criadas no Brasil desde a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em 1997, a Ancine carrega a excepcionalidade de acumular atribuições de fomento e fiscalização.

O segundo aspecto diz respeito ao pleito da categoria cinematográfica pelo retorno do suporte do Estado à atividade audiovisual independente no Brasil após a extinção da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e do Conselho Nacional de Cinema (Concine) nos anos 1990. O documento resultante do III Congresso Brasileiro de Cinema oficializa essa reivindicação. A novidade naquele momento em relação às edições anteriores do Congresso foi a incorporação da

televisão como uma janela de exibição a ser contemplada nas ações do Estado, dado o protagonismo do meio na indústria audiovisual na transição para o novo século. A indução de uma parceria entre as indústrias de cinema e televisão, por meio de ações políticas institucionalizadas foi uma das reivindicações presentes no documento preparado pelo Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (Gedic), resultante do III Congresso e encaminhado ao Governo Federal (DA-RIN, 2010).

Daí a mudança de uma perspectiva cinematográfica ou de uma política cinematográfica para uma política audiovisual e um órgão que articulasse essas diferentes dimensões. A transição de cinema para audiovisual enquanto um projeto de classe em função de transformações tecnológicas e seus impactos sobre os modos de produção e difusão das obras é um tema tratado em profundidade por alguns trabalhos de referência nos estudos de cinema e audiovisual (Autran, 2010; Marson, 2009; Simis; Marson, 2010).

É a articulação entre esses dois componentes, que vai caracterizar o projeto de desenvolvimento de uma indústria audiovisual no Brasil adotado pela Ancine. De um lado, o contexto neoliberal de criação da Agência e de ações posteriores, indicando a ênfase em critérios econômicos em detrimento do audiovisual como expressão simbólica, embora esta dimensão também tenha sido contemplada ao longo das ações.

Do outro, a articulação de um grupo aglutinando cineastas e profissionais dedicados à criação de conteúdos para televisão, publicidade e novas mídias e que reivindicava a retomada do protecionismo estatal para produção e difusão de obras independentes. Como parte das reivindicações, a pressão por maior democratização na política audiovisual, por meio de medidas voltadas para desconcentração e diversidade regional e cultural.

Na ausência de uma articulação política favorável à transformação da Ancine em Ancinav, através de projeto de lei, em 2004, que previa a incorporação da regulação de toda a indústria audiovisual, incluindo

televisão e novas mídias, deu-se um progressivo aprimoramento dos quadros técnicos da Agência e organização de seus fluxos.

Com a Ancine consolidada, o Fundo Setorial do Audiovisual foi criado em 2006 (Lei nº 11.437) e regulamentado no ano seguinte (Decreto nº 6.299/2007) como uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura. Sua gestão é feita por um Comitê Gestor, composto, além da própria Ancine, por representantes dos Ministérios da Cultura, Educação, Casa Civil, de instituição financeira credenciada pelo Comitê e de representantes do setor audiovisual nacional.

Cabe ao Comitê definir as diretrizes de ação e o plano anual de investimento, com definição das áreas prioritárias para aplicação dos recursos. Além disso, o grupo define as regras de seleção dos projetos e acompanha a sua implementação. A Ancine exerce protagonismo nessa estrutura ao exercer a função de Secretaria Executiva, ou seja, essa executa as ações orçamentárias e financeiras do Fundo. A operacionalização dos recursos ocorre sob mediação de agentes financeiros credenciados junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Originalmente, os mecanismos de fomento do Fundo Setorial foram organizados em três grandes programas: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE; Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro – PRODAV; e Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual – PROINFRA, além de ações complementares como o Cinema perto de você, voltado para a descentralização das salas de cinema no país.

A principal fonte de recursos do FSA é a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), além de recursos provenientes do orçamento da União. A relação entre FSA e Condecine constitui um aspecto importante no desenho da política audiovisual gerida pela Ancine. A Condecine é recolhida das empresas que exploram comercialmente o audiovisual no Brasil e foi criada pela mesma lei de criação do FSA, inicialmente

em duas categorias: *Condecine* Título – incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais nos segmentos de mercado (salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura, TV aberta e outros mercados); e *Condecine* Remessa – incide sobre a remessa ao exterior de percentuais sobre rendimentos oriundos da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação.

No entanto, foi a publicação da Lei nº 12.485/2011– Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), popularmente conhecida como Lei da TV Paga, que alterou toda a dinâmica da política nacional de fomento pela robustez orçamentária que permitiu ao Fundo. O novo marco para o segmento de TV por Assinatura instituiu a *Condecine Teles*, uma categoria específica de contribuição devida a empresas de telefonia atuando como distribuidoras de sinal dos canais de TV Paga (Claro, Vivo, etc) e cujos valores arrecados deveriam alimentar as linhas de ação do Fundo.

Articulado a outros marcos do mesmo período, como o Regulamento Geral do Prodav (2013) e o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (2013), estavam criadas as condições para que o FSA operasse plenamente segundo os seus objetivos estratégicos. Era o início do seu 1º ato como principal mecanismo de fomento da política audiovisual no Brasil nos anos 2000.

Fomento em três atos:

1º Ato (2011– 2016): *Estabelecimento e consolidação das bases*

O período entre 2011 e 2016 corresponde aos dois mandatos da presidente Dilma Rousseff, que deu continuidade ao projeto político iniciado pelo seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, também em dois mandatos (2003–2010). Em termos de trajetória de desenvolvimento do FSA e da política audiovisual de modo geral, foi um ciclo marcado pelo aprofundamento de ações iniciadas no governo anterior e pelo estabelecimento de novos marcos que, articulados foram capazes de consolidar a Ancine como gestora das ações e programas

da política audiovisual no país reconhecida pelo mercado e por organismos internacionais de fomento.

O primeiro desses marcos é a Lei da TV Paga (Lei nº 12.485/2011), que atualizou e reorganizou as regras de operação de empresas atuando no mercado nacional de TV por Assinatura. O *limite à propriedade cruzada* nas atividades de produção, programação, empacotamento e distribuição de conteúdos é uma dessas regras, que toca diretamente no debate sobre concentração de mídia.

A nova lei também promoveu uma reorganização dos canais, com a criação de diferentes categorias de canais de espaço qualificados (CEQ), gerando a obrigatoriedade de exibição de conteúdos nacionais e nacionais independentes, no mínimo de 3h30min por semana até o máximo de 12 horas por dia, a depender da classificação concedida pela Ancine. Estavam criadas as *cotas para conteúdos nacionais*, o que levou os canais a buscarem relacionamento com empresas produtoras independentes para fornecerem esses conteúdos.

Além do licenciamento de obras já exibidas, em outras janelas, criou-se um espaço para coproduções entre canais de TV Paga e produtoras independentes brasileiras. Segundo dados da Ancine, a participação de conteúdos independentes brasileiros alcançou já em 2012 o percentual de 8,48% da programação nos CEQ, indo para 10,50% em 2016. Em 2012 eram 13 canais de espaço qualificado brasileiros, tornando-se 27 canais em 2016. Também em 2012, 1.036 empresas produtoras independentes se cadastraram na Ancine, média que se manteve nos anos posteriores⁵.

A *Condecine Teles* foi outro marco importante decorrente da Lei nº 12.485. Apesar da resistência das empresas de telefonia quanto ao pagamento da taxa, em uma disputa judicial contra a Ancine, que chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) em 2016, o resultado da aplicação da cobrança, já em 2012, primeiro ano de regulamentação da Lei SeAC, trouxe resultados expressivos para a

5 Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/mercado-audiovisual-brasileiro-1/arquivos.pdf/pagina-mercado-audiovisual-brasileiro-2002-2023.pdf>

composição orçamentária do Fundo, com um aumento de mais de 1.000% em relação ao orçamento dos anos anteriores. Isso representou o aumento da capacidade orçamentária para seleção de projetos por linha nos programas do Fundo. Como resultado, mais produções audiovisuais brasileiras em diferentes formatos para a comercialização nas variadas janelas de exibição se tornaram objeto de investimento público. Desde a sua criação, a *Condecine Teles* é responsável por cerca de 90% dos recursos totais do FSA.

No conjunto de ações estabelecidas, no período 2011-2016, a publicação do Regulamento Geral do Prodav é outro marco relevante. Lançado em 2013 com atualizações até 2018, o documento estabeleceu as diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual dentro das linhas Prodav, a partir de uma estreita relação com as regras da Lei da TV Paga. Um dos destaques do Regulamento é a proteção estabelecida às produtoras independentes nacionais quando em relações de coprodução com empresas do circuito exibidor em projetos desenvolvidos com recursos do Fundo. Segundo as regras do Prodav, os acordos de coprodução só seriam aprovados com a garantia contratual de poder dirigente para as produtoras independentes. Isto ocorre através da detenção majoritária dos direitos patrimoniais (direitos de comercialização) sobre a obra em relação a um canal de TV coprodutor. Na prática, isto significa, pelo menos em tese, a decisão final sobre processos artísticos e comerciais sobre a obra.

Outra norma do Regulamento incorporado aos editais do FSA foi a exigência de pré-licenciamento como uma condição para inscrição de projetos nas linhas de produção do Prodav. Assim, se por um lado a Lei nº 12.485 obriga os canais a cumprirem cotas de conteúdo nacional e promove a arrecadação de recursos das operadoras (*Condecine Teles*), direcionando-os para o Fundo, do outro lado as produtoras também são estimuladas a estabelecerem relacionamento com o circuito exibidor, porque precisam apresentar a garantia de que a obra desenvolvida com recursos do Fundo será comercializada,

chegando ao consumidor final. Ao estimular o relacionamento entre diferentes elos da cadeia audiovisual, o FSA faz um enfrentamento a uma das lacunas históricas do audiovisual brasileiro: a dificuldade de acesso às janelas de exibição.

Outros dois documentos merecem ser mencionados como produtos do ciclo 2011–2016: o *Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual* (Ancine, 2013), com metas de investimento do setor audiovisual até 2020; e o *Programa Brasil de Todas as Telas*, desenvolvido a partir do Plano de Metas. O Programa foi criado de modo a sugerir novos modelos de negócios em diferentes modalidades de operação financeira com recursos do FSA aplicadas a ações em desenvolvimento de projetos (eixo 1), capacitação e formação (eixo 2), incluindo o Pronatec, e produção de conteúdos (eixo 3).

Especialmente sobre a produção independente nacional, a estruturação da política audiovisual baseada no tripé Ancine– FSA– Lei da TV Paga (Morais, 2016) estimulou a profissionalização do setor, com algum nível de desconcentração do eixo Rio–São Paulo e desenvolvimento de núcleos de produção por todo o país. O fortalecimento das entidades de classe, em atuação comercial e política também é resultado desse ciclo.

Ao mesmo tempo, o viés economicista se fez presente. Em 2016, a Ancine publicou a Instrução Normativa nº 119, estabelecendo classificação de nível para as produtoras (1 a 5) para fins de captação de recursos por fomento indireto. O nível se baseia na quantidade de obras já produzidas e comercializadas. Quanto maior o número de obras, maior a classificação, sendo nível 1 a produtora com nenhuma obra registrada.

2º Ato (2017– 2022): *Desestruturação e tentativa de desmonte*

O governo Dilma Rousseff foi interrompido por um processo de impeachment que levou o então vice-presidente Michel Temer a concluir o mandato (2017–2018). Este período pode ser lido como o embrião para o projeto de desmonte que caracterizaria o governo seguinte, de Jair Bolsonaro (2019–2022).

Uma medida que marcou a operacionalização do FSA durante o ciclo Temer foi a mudança do sistema de pontuação das chamadas públicas, com base no desempenho artístico (premiações) e comercial da produtora proponente, diretores e roteiristas do projeto. Uma vez que este é um critério de seleção automático, as produtoras que não alcançam a classificação mínima, segundo critérios do edital, não têm a chance de ter seu projeto analisado. Ao selecionar projetos, em uma primeira camada, exclusivamente por resultados comerciais e artísticos da produtora, o Fundo exclui a possibilidade de análise do potencial artístico e da qualidade dos projetos.

Essa mudança privilegiou empresas produtoras com maior número de obras comercializadas, reduzindo significativamente as chances de empresas menores, iniciantes e/ou sem relacionamento estabelecido na indústria concorrerem aos editais. A complexidade deste dado reside no fato de cerca de 90% do setor audiovisual independente nacional ser composto por micro e pequenas empresas (APRO; SEBRAE, 2017; Ikeda, 2015; Morais, 2020).

O ciclo 2019–2022 aprofundou as medidas de caráter economicista, incorporando o elemento ideológico na ação e na inação no campo da política audiovisual (Ikeda, 2021). As medidas incluem desmobilização da Ancine – pela não indicação de diretores e consequente impossibilidade de tomada de decisões pelo órgão, repercutindo diretamente no Comitê Gestor do FSA.

O orçamento do Fundo também foi diretamente afetado. O projeto de lei orçamentária para o ano de 2020 estabeleceu um corte de 43% em relação ao ano anterior. O percentual representou uma redução de R\$ 724 milhões em 2019 para R\$ 423 milhões em 2020. Este foi o menor orçamento do Fundo desde 2012. Em 2013, o valor foi de R\$412 milhões, com crescimento progressivo anual até os R\$ 700 milhões em 2016. Em 2019, o valor aprovado foi de R\$ 703 milhões (ANCINE, 2021). A pandemia de Covid-19 aprofundou os efeitos da crise, pelo impacto econômico decorrente da paralisação de toda a indústria audiovisual em 2020.

Em 2022, o projeto de lei orçamentária para 2023 incluía a extinção da Condecine com parte do pacote de desoneração fiscal. A aprovação da medida significaria o desmonte do FSA, uma vez que a Condecine Teles representa cerca de 90% da composição orçamentária do Fundo. Com a derrota de Bolsonaro nas eleições de 2022, a Comissão Mista de Orçamento (CMO) aprovou a inclusão de uma emenda parlamentar reinserindo a Contribuição no orçamento de 2023.

3º Ato (2023–2024): *Dificuldade de reorganização*

O período 2023–2024 corresponde aos dois primeiros anos do terceiro mandato do presidente Lula, ou “Lula 3.0”. Em função do histórico de avanços para o setor audiovisual durante seus dois primeiros mandatos, seguidos pela fase de consolidação da política audiovisual na gestão Dilma Rousseff, e dos traumas vivenciados pela classe artística durante o governo Bolsonaro, criou-se a expectativa de uma rápida retomada aos trilhos no âmbito da política audiovisual.

A recriação do Ministério da Cultura imediatamente à posse representou um sopro ainda maior de esperança sobre a classe audiovisual. O fortalecimento da Secretaria do Audiovisual (SAv), invisibilizada no ciclo anterior, contribuiu para o clima de otimismo. O próximo passo, esperava-se, seria a reorganização da Ancine e do FSA através da rearticulação de seu Comitê Gestor e da retomada de aplicação dos recursos, com ênfase nas linhas Prodav.

Contudo, passados dois anos de Lula 3.0, a expectativa deu lugar ao desânimo e a cobranças da classe produtora. Internamente na Ancine, a única alteração efetivada na Diretoria Colegiada no ciclo 2023–2024 foi a nomeação de Paulo Alcoforado em outubro de 2023, com mandato até junho de 2027. A Ancine chegou a novembro de 2024 com um diretor-presidente (Alex Muniz), dois diretores, Vinicius Clay e Alcoforado, e um cargo de diretor em vacância, após o vencimento do mandato de Tiago Mafra, em agosto de 2024.

Quanto ao Fundo Setorial do Audiovisual, a tomada de decisões pelo Comitê Gestor caminhou a passos lentos durante o período. Em 2023 foram apenas duas reuniões, tendo sido a primeira realizada somente no mês de junho, ou seja, não houve mobilização efetiva por todo o primeiro semestre de 2023, contradizendo a expectativa da classe produtora de rápida reorganização do Fundo após o período conturbado do governo anterior⁶. Na pauta, o destaque da reunião foi a apresentação do Plano Anual de Investimentos, com base na Lei Orçamentária 2023. A proposta com o total de R\$ 84.359.268,58 milhões, distribuídos pelas três linhas tradicionais do FSA foi aprovada por unanimidade.

O Comitê só voltou a se reunir em 18 de outubro, quando discutiu o detalhamento das ações do Plano de Investimentos, ou seja, faltando apenas três meses para o fechamento do ano. Na ocasião, apresentou-se em um Plano de Ações 2023/2024 e foi aprovado o total de R\$ 1.100.190.000,00 distribuídos nos três principais programas. A decisão do Comitê foi priorizar as linhas Prodecine, com R\$ 680.000.000,00. Especificamente, as linhas priorizadas foram: desempenho comercial – Distribuidora; desempenho comercial – Produtora; desempenho artístico – Produtora (desempenho em festivais); e coprodução internacional.

A decisão do Comitê Gestor frustrou a classe produtora, ao direcionar os recursos do Fundo para um perfil restrito de produtoras com condições de concorrer nessas linhas. O contexto nacional de cerca de 90% de produtoras pequenas, a maioria sem relacionamento estabelecido na indústria, ajuda a explicar a reação dos produtores. Outro ponto importante naquela reunião foi a autorização, por unanimidade, para revisão do regulamento de pontuação e dos critérios de seleção das Chamadas Públicas do FSA. O sistema de pontuação do mecanismo é alvo de grande insatisfação da produção independente nacional, por seu caráter excludente e aprofundador de

6 Atas das reuniões do Comitê Gestor do FSA disponíveis em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/normas/atas-das-reunioes-do-cgfsa?b_start:int=0

assimetrias, concentrando os recursos sempre nas mesmas produtoras, aquelas com reconhecimento comercial de suas obras, seus diretores e roteiristas.

Em 2024, o Comitê Gestor do FSA se reuniu em três ocasiões: 29 de maio, 18 de julho e 21 de agosto. Na primeira reunião anual, em maio, foram discutidos entre outros pontos, o Plano Anual de Investimentos 2024 e uma proposta da Secretaria do Audiovisual (SAv) de arranjos regionais. No Plano de Investimentos se manteve a tendência de priorização do Prodecine, com suplementação de recursos na linha de Coprodução internacional 2023, sob justificativa de demanda apresentada pela Ancine.

Já a SAv sugeriu itens como a destinação de R\$300 milhões do Fundo para os arranjos regionais e a destinação de R\$10 milhões para editais de coprodução com a TV Brasil. As propostas foram aprovadas e seguiu-se para o detalhamento, realizado na reunião de julho. Sobre os resultados dos investimentos em 2023, a Ancine apresentou os dados indicando a celebração de 345 contratos com o FSA, totalizando R\$ 435 milhões em novos contratos.

Na reunião de julho, houve deliberação do Relatório de Gestão do Fundo, ao que o representante do BNDES, Carlos Eduardo Azen Alves, enfatizou a necessidade de uma visão mais estratégica, com indicadores e efetividade da aplicação dos recursos. Em resposta, a Ancine afirmou que ser esta também uma demanda dos órgãos de controle, o que seria assumido pela Agência nos relatórios posteriores.

O Plano de Investimentos 2024 também foi ponto de pauta. A Ancine apresentou números de valores disponíveis no Fundo pela não aplicação em exercícios anteriores somados ao orçamento 2024, totalizando R\$3.377,40 milhões. Mais uma vez, a proposta de aplicação privilegiou as linhas de desempenho comercial.

O descontentamento da classe produtora se manifestou nesta reunião através de posicionamento de um dos representantes do setor audiovisual, que destacou a necessidade de fortalecimento do Prodav,

sobretudo, em um contexto de não aplicação da maior parte dos recursos no programa durante o exercício 2023 e de relevância do mercado de TV Paga na política audiovisual:

André Ferraz Saddy reforçou a necessidade do fortalecimento do PRODAV, uma vez que a maior parte dos recursos e chamadas aprovados no Plano de Ação para 2023 não foram lançados. Neste sentido, sugeriu que estas chamadas sejam lançadas, uma vez que o mercado de TV Paga, importante janela de exibição do conteúdo brasileiro independente, enfrenta uma crise. Adicionalmente, sugeriu que o PRODAV seja priorizado, reforçando que as chamadas previstas para 2023 não foram lançadas, causando um imenso desequilíbrio na relação de investimentos entre PRODECINE e PRODAV. Destacou, ainda na argumentação acerca do desequilíbrio entre PRODECINE e PRODAV, que os Arranjos Regionais, embora tecnicamente considerados PRODAV, não são obrigatoriamente destinados ao financiamento de conteúdo para a TV Paga (ATA DA 67ª REUNIÃO DO COMITÊ GESTOR DO FSA, 2024).

Na Ata de reunião do Comitê, em 21 de agosto de 2024, ficou clara uma mudança de postura na apresentação dos dados setoriais pela Ancine, já refletindo a demanda do BNDES por perspectiva mais estratégicas na gestão no Fundo, também apontada pelos órgãos de controle como Tribunal de Contas da União (TCU). Ao tratar do Plano de Ação do Fundo Setorial do Audiovisual 2024, a Agência destacou os números do setor como participação do conteúdo nacional no espaço qualificado da TV Paga, histórico de distribuição dos investimentos, evolução da arrecadação em bilheteria, crescimento do número de salas e sua correlação com ações do Fundo, entre outros pontos.

Mais uma vez foi registrada a insatisfação da classe produtora frente aos resultados apresentados pela Agência. O desprivilegio

do Prodav frente ao Prodecine e a ausência de dados sobre a TV Paga em detrimento de cruzamentos com o segmento de VoD e o de cinema foram destacados por um dos representantes do setor audiovisual integrante do Comitê. O fato de advir do segmento de TV Paga a *Condecine Teles*, maior fonte de recursos do FSA, além do licenciamento obrigatório em coproduções, gerando retorno financeiro que retroalimente as linhas do Fundo, foram pontos argumentados.

Sobre o sistema de pontuação, queixa permanente do segmento produção independente nacional, sobretudo de empresas fora do eixo Rio-São Paulo, embora a autorização para revisão do regulamento de pontuação e dos critérios de seleção das Chamadas Públicas do FSA tenha sido aprovada na reunião de outubro de 2023, ao longo de 2024 esta temática não apareceu nas atas de reunião do Comitê. Segundo dados divulgados na imprensa, nos editais com resultados divulgados em 2023, mais de 50% do total de R\$700 milhões de recursos do Fundo ficou concentrado em empresas nível 4 e 5⁷.

As ações tomadas no período 2023-2024 diretamente relacionadas à política audiovisual, especialmente ao Fundo Setorial do Audiovisual, demonstraram uma dificuldade de reorganização das ações geridas pela Ancine e a falta de enfrentamento às regras estabelecidas no período 2017-2022. De acordo com o Relatório de Gestão 2023, naquele ano foi registrado o maior valor financeiro recebido pelo FSA desde o início de sua operação: R\$ 2.017.910.542,00 bilhões (ANCINE, 2024). Contudo, enquanto o Prodecine recebeu R\$ 670,9 milhões, foram investidos no Prodav R\$ 90 milhões em apenas uma linha, Produção TV/VoD. Para frustração da produção independente nacional, o que se observou foi a manutenção da lógica concentradora e economicista aprofundada no ciclo anterior e uma gestão ineficiente do FSA.

7 <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/latifundio-e-reforma-agraria-do-setor-audiovisual/>

Considerações finais

o Fundo Setorial do Audiovisual foi lançado em 2006, em um contexto de reconfiguração da ação do Estado, no campo da política audiovisual, após a superação de um vácuo histórico no setor. Para além das especificidades do cenário político nacional, transformações tecnológicas que afetam diretamente os modos de produção e difusão de conteúdos e a integração global da economia, tornando mais complexas as lógicas de operação das indústrias de mídia, de algum modo foram contemplados no desenho daquele que em pouco tempo se tornou o principal mecanismo de fomento da política audiovisual brasileira.

Passados quase vinte anos de sua criação, o protagonismo do FSA e sua relevância como parte do projeto de desenvolvimento de uma indústria autossustentável de audiovisual no Brasil permanece. No entanto, sua trajetória é marcada por movimentos em que convivem avanços expressivos e a contradição em relação ao próprio projeto de sustentabilidade, ou da utopia de uma autossustentabilidade (Ikeda, 2021), ao qual se vincula.

Do ponto de vista dos avanços, é inegável a projeção que o audiovisual brasileiro alcançou, sobretudo, na segunda década dos anos 2000, a partir da consolidação do FSA e sua articulação a outros mecanismos. Pode-se destacar sua relevância como *atividade econômica* – participação expressiva no Produto Interno Bruto, aumento no número de postos de trabalho, número de obras lançadas nos circuitos comerciais de cinema e televisão, etc.; como *bem simbólico* – reconhecimento em festivais nacionais e internacionais, desenvolvimento de polos de produção por todo o país, mobilizando vocações e potencialidades nos diferentes territórios nacionais e levando para as telas os diferentes sotaques, os diferentes brasis; como *articulação comercial e política* – a criação e fortalecimento de entidades de classe nacionais e regionais lutando por demandas da classe produtora, fortalecendo a inserção de minorias ao campo audiovisual passando por sua incorporação ao âmbito da política setorial,

por meio de cotas regionais, raciais e de gêneros nas chamadas públicas do Fundo.

Ao mesmo tempo, o projeto de desenvolvimento autossustentável levado a cabo pela Ancine e tendo a produção independente nacional como protagonista, privilegia desde sua origem o valor econômico do audiovisual em detrimento de seu valor simbólico, embora este aspecto tenha sido contemplado ao longo da trajetória do Fundo. Em nome desse projeto, houve uma corrida por formalização e profissionalização das empresas produtoras independentes, sua capacitação em aspectos não só criativos, mas também contábeis e jurídicos. Esse movimento se constituiu na perspectiva de uma gestão da criatividade, de compreensão da obra audiovisual como um produto organizado e estrategicamente elaborado, uma premissa econômica que orienta as indústrias de mídia e que influenciou o desenho do Fundo. Orientação que vem também sendo, cada vez mais, demandada por organismos como o BNDES e por órgãos de controle a exemplo do Tribunal de Contas da União, como sinalizou a Ancine em reuniões do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual. Também em nome do projeto de desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira, observou-se o recrudescimento da lógica economicista, ao que a classificação de níveis das produtoras e o sistema de pontuação que privilegia desempenho comercial dos projetos e de suas equipes são manifestações nítidas. Disso decorre uma subordinação do valor artístico dos conteúdos audiovisuais brasileiros e seu potencial de experimentação à lógica do baixo risco, da segurança em seguir modelos viáveis para a indústria.

Essas contradições atravessam os três ciclos que conduziram a reflexão deste texto. Os dados apresentados levam a crer que os contextos políticos são um fator importante para a condução das ações da política, mas até um certo nível. A força institucional dos mecanismos instituídos, sua natureza jurídica, das regras do mercado e a relação de retroalimentação com a indústria são fatores importantes para o tamanho adquirido pelo Fundo e pela política

audiovisual brasileira, bem como para a baixa volatilidade de ambos frente aos diferentes projetos políticos.

Isso se manifestou, por exemplo, na impossibilidade de dissolução da Ancine durante o ciclo 2017–2022, pela força jurídico-administrativa do órgão, que se impôs à tentativa de desmonte implementada naquele momento. Do mesmo modo, o ciclo 2023–2024 não atendeu às expectativas da classe produtora no sentido de reorganizar a política audiovisual e de enfrentar a lógica economicista que orienta os sistemas de pontuação das chamadas públicas do Fundo Setorial. O peso do mercado e sua influência sobre a operacionalização da política se impôs, mesmo em um governo que tem na classe artística uma de suas principais categorias de apoiadores. Contudo, há de se considerar a capacidade da produção independente nacional de, também, até certo nível, driblar e superar as lógicas excludentes e concentradoras que têm permeado o Fundo, seja pela sua mobilização e articulação em coletivos, seja pelo caminho da negociação direta com o Estado – e para isto é fundamental a garantia de assento da classe em espaços estratégicos como o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual e o Conselho Superior de Cinema – seja pela construção de relacionamento com a própria indústria, o que requer a compreensão de suas lógicas e o desenvolvimento das habilidades necessárias para dialogar e tentar romper com padrões já estabelecidos.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (Ancine). **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA Exercício de 2020**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/relatorio_de_gestao_fsa_2020.pdf Acesso em fev. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (Ancine). Valor adicionado pelo setor audiovisual. **Estudo anual 2015 (Ano-base 2013)**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/valoradicionado.pdf> Acesso em fev 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA– ANCINE. **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA Exercício de 2023, 2024.** Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2023_V5.pdf. Acesso em 01 nov. 2024.

MORAIS, Kátia. 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/eptic/article/view/5216>. Acesso em 30 out.2024.

MORAIS, Kátia. **Audiovisual independente: política de fomento e organização das produtoras no Brasil.** Salvador: EDUNEB, 2020.

AUTRAN, A. O pensamento industrial brasileiro: ontem e hoje. In: MELEIRO, Alessandra (org.). **Cinema e mercado.** São Paulo: Escrituras Editora, 2010, p.15–35.

DA-RIN, S. Dez anos de políticas públicas para o audiovisual brasileiro. In: **Revista Observatório Itaú Cultural– OIC.n.10, set./dez.** 2010. São Paulo: Itaú Cultural, p. 91–102. Disponível em: https://issuu.com/itaucultural/docs/revista_observatorio_10. Acesso em 01 nov. 2024.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações.** 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IKEDA, M. **Cinema brasileiro a partir da retomada.** São Paulo: Summus, 2015.

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

MARSON, M. Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine. In: MELEIRO, Alessandra (org.). **Indústria cinematográfica e audiovisual brasileira.** Vol I. São Paulo: Escrituras Editora, 2009.

SIMIS, A.; MARSON, M. Do cinema para o audiovisual: o que mudou? In: SIMIS, A.; MARSON, M. **Percepções: cinco questões sobre políticas culturais.** São Paulo: Itaú Cultural, 2010, p. 21–34.