

1983-3717
ISSN



POLÍTICAS CULTURAIS

em Revista

#1

v. 18, n. 1 jan./jun. 2025

1983-3717
ISSN



POLÍTICAS CULTURAIS

em Revista

Pol. Cul. Rev.,	Salvador	v. 18	n. 1	p. 1-352	jan./jun.	2025
-----------------	----------	-------	------	----------	-----------	------

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: *Paulo César Miguez de Oliveira*

Vice-Reitor: *Penildon Silva Filho*

Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos

Direção: *Luis Augusto Vasconcelos*

Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade

Coordenação: *Paulo de Freitas Castro Fonseca*

Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura

Coordenação: *Sophia Cardoso Rocha*

Vice-Coordenadora: *Gleise Oliveira*

Editores-chefes

Alexandre Barbalho, Universidade Estadual do Ceará

Leonardo Costa, Universidade Federal da Bahia

Renata Rocha, Universidade Federal da Bahia

Editores do dossiê *Fundo Setorial do Audiovisual (FSA): política cultural de Estado ou de governo?*

Elder P. Maia Alves, Universidade Federal de Alagoas

Gisele Jordão, Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-SP)

Conselho Editorial

1. *Alain Herscovici*, Universidade Federal do Espírito Santo
2. *Ana Carolina Escosteguy*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
3. *Ana Rosas Mantecón*, Universidade Autónoma Metropolitana do México
4. *Armand Mattelart*, Universidade Paris VIII
5. *Carlos Lopes*, United Nations Institute for Training and Research
6. *Carlos Yáñez Canal*, Universidad Nacional de Colombia
7. *César Bolaño*, Universidade Federal de Sergipe
8. *Daniel Mato*, Universidad Central de Venezuela
9. *Durval Albuquerque*, Universidade Federal do Rio Grande de Norte
10. *Emir Sader*, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
11. *Fabio de Castro*, Universidade Federal do Pará
12. *George Yúdice*, University of Miami
13. *Guilherme Sunkel*, Victoria University, Austrália
14. *Guillermo MariacaIturri*, Universidad Mayor de San Andrés
15. *Gustavo Lins Ribeiro*, Universidade de Brasília
16. *José Machado Pais*, Universidade de Lisboa
17. *Lúcia Lippi*, Fundação Getúlio Vargas
18. *Manuel Garretón*, Universidad de Chile
19. *Marcelo Ridenti*, Universidade Estadual de Campinas

20. *Maria de Lourdes Lima Santos, Universidade de Lisboa*
21. *Muniz Sodré, Universidade Federal do Rio de Janeiro*
22. *Octavio Getino, in memorian*
23. *Renato Ortiz, Universidade Estadual de Campinas*
24. *Richard Haines, Nelson Mandela University*
25. *Rubens Bayardo, Universidade San Martin - Universidad de Buenos Aires*
26. *Xan Bouzadas, in memorian*

Conselho de Redação

1. *Alexandre Barbalho, Universidade Estadual do Ceará*
2. *Antonio Albino Canelas Rubim, Universidade Federal da Bahia*
3. *Anita Simis, Universidade Estadual Paulista*
4. *Cláudia Leitão, Universidade Estadual do Ceará*
5. *Cristina Lins, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*
6. *Humberto Cunha, Universidade de Fortaleza*
7. *Isaura Botelho, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento*
8. *José Márcio Barros, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Universidade do Estado de Minas Gerais*
9. *Leonardo Costa, Universidade Federal da Bahia*
10. *Lia Calabre, Fundação Casa de Rui Barbosa*
11. *Maria Helena Cunha, DUO Informação e Cultura*
12. *Paulo Miguez, Universidade Federal da Bahia*

Normalização e Revisão: Equipe Edufba

Diagramação: Zeta Studio



E D U F B A

Normalização, Revisão e Diagramação:

Equipe EDUFBA

Edufba

Rua Barão de Jeremoabo, s/n, Campus de Ondina,

40170-115, Salvador-BA, Brasil

Tel/fax: (71) 3283-6164

www.edufba.ufba.br | edufba@ufba.br

Sumário

Dossiê 7

APRESENTAÇÃO: DOSSIÊ FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL (FSA): POLÍTICA CULTURAL DE ESTADO OU DE GOVERNO? 8

Elder P. Maia Alves, Gisele Jordão

O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA 17

Marcelo Gil Ikeda

O FUNDO SETORIAL AUDIOVISUAL E A LEI 12.485: CONVERGÊNCIA AUDIOVISUAL, TRANSFORMAÇÕES NA TV POR ASSINATURA E PERSPECTIVAS PARA O AUDIOVISUAL BRASILEIRO 40

Ruy Alkmim Rocha Filho

FOMENTO EM 3 ATOS: A TRAJETÓRIA DO FSA NA PERSPECTIVA DO PROJETO DE AUTOSSUSTENTABILIDADE DO AUDIOVISUAL NO BRASIL 65

Kátia Morais, Natacha Stefanini Canesso

ANÁLISE DO RESULTADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE UMA VISÃO BASEADA NAS DINÂMICAS DA CADEIA CINEMATOGRAFICA 87

Gabriel Bouhid Barradas, Regina Reis da Costa Alves, Vicente Nepomuceno

A CRISE DO FSA DURANTE O GOVERNO BOLSONARO: PERSEGUIÇÃO POLÍTICA OU PROBLEMAS DE FISCALIZAÇÃO E GOVERNANÇA? 114

Ana Paula Sousa

A POLÍTICA AFIRMATIVA NO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL: PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE DE GÊNERO E RAÇA NO SETOR 139

Juliana Lopes, Ana Paula Melo Sylvestre

A EXPANSÃO DO CONSUMO AUDIOVISUAL ONLINE: A CONSOLIDAÇÃO DA ARQUITETURA FINANCEIRA DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL (FSA) E A DIFÍCIL INSERÇÃO DOS CONTEÚDOS AUDIOVISUAIS BRASILEIROS JUNTO AS PLATAFORMAS DE STREAMING 164

Elder Maia, Gisele Jordão Costa, Débora Nunes de Sousa Lima

**ARRANJOS REGIONAIS COMO PARTE DE UMA POLÍTICA PARA A
DESCENTRALIZAÇÃO DO AUDIOVISUAL NO BRASIL 196**

*Leonardo Costa, Renata Rocha, Carmen Lima, Inajara Diz, Lidiana Reis,
Everaldo Asevedo, Gabriel Pires, Clemilson Farias, Carlos Barbosa*

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CINEMA BRASILEIRO ENTRE 2008
E 2019: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DA LEI DO AUDIOVISUAL
E DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL 222**

Maria Eduarda Guimarães e Sousa, Ana Flávia Machado

ARTIGOS 247

**POLÍTICAS CULTURAIS NO ÂMBITO LOCAL: UMA ANÁLISE A PARTIR
DAS LEGISLAÇÕES VIGENTES EM TERESINA 248**

Pedro Vidal Olímpio de Melo Costa, Luciana Santana

**UM ENTRE-LUGAR PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
A ECONOMIA DA CULTURA 270**

Gustavo Vidigal

**DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS CULTURAIS: ENTRE OS CAMINHOS
DO PLANO NACIONAL DE CULTURA DE 2010 A 2022 294**

Flávia Maroto Bergamin, Fernanda Graziella Cardoso

**DINÂMICAS DE CAMPOS, REDES E POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRODUÇÃO
E PÓS-PRODUÇÃO DO CINEMA BRASILEIRO 317**

Debora Taño, Silvio Eduardo Alvarez Cândido, Ana Lucia Vitale Torkomian

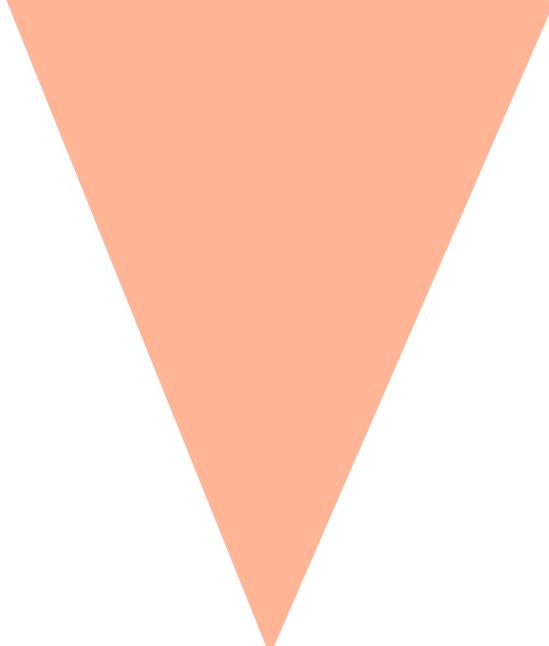
CRÍTICAS E RESENHAS 344

**POLÍTICAS CULTURALES CONSERVADORAS EN EL PRIMER CICLO
PROGRESISTA DE URUGUAY 345**

Luis Pereira Severo



Dossier



Apresentação
*dossiê Fundo Setorial do
Audiovisual (FSA): política cultural
de Estado ou de governo?*

Elder P. Maia Alves e Gisele Jordão

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) ocupa um lugar singular entre as políticas públicas culturais no Brasil, sendo o único fundo público dedicado exclusivamente ao desenvolvimento do setor cultural no Brasil. Criado com o objetivo de impulsionar todas as etapas da cadeia produtiva do audiovisual – da criação à exibição –, o Fundo Setorial do Audiovisual se consolidou, especialmente a partir de 2012, como o principal instrumento de financiamento e dinamização do mercado audiovisual brasileiro. O impacto deste Fundo foi sentido na multiplicação de produções nacionais, na profissionalização do mercado e no fortalecimento das cadeias regionais, ainda que desafios como a concentração geográfica das produções e a burocracia nos repasses dos recursos persistam.

Apesar de sua robustez financeira e operacional, o Fundo Setorial do Audiovisual não esteve imune às tensões políticas, particularmente durante o período de 2019 a 2022, quando enfrentou interferências governamentais, judicializações e atrasos na liberação de recursos. Essas ingerências não apenas fragilizaram o fundo, mas também expuseram a delicada posição de políticas culturais que oscilam entre

a continuidade como políticas de Estado e a vulnerabilidade frente a decisões de governos específicos. Essa tensão reitera a necessidade de aprofundar os debates sobre a perenidade e a autonomia de políticas públicas culturais no Brasil.

Este dossiê busca aprofundar a compreensão sobre as múltiplas dimensões do Fundo Setorial do Audiovisual – artísticas, econômicas, políticas e jurídicas –, oferecendo uma análise abrangente e incentivando novas investigações. Além de contextualizar o papel do Fundo Setorial do Audiovisual no cenário cultural brasileiro, espera-se que as reflexões aqui reunidas contribuam para fortalecer o diálogo sobre a sustentabilidade e o impacto das políticas culturais no país.

Dessa forma, a publicação se estrutura em cinco seções que organizam as múltiplas dimensões do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e suas implicações no setor. No total, essas seções abrigam nove artigos. A primeira seção, denominada *Um olhar histórico e prospectivo*, explora as raízes e transformações do Fundo Setorial do Audiovisual ao longo do tempo. A segunda, *Fomento, desafios e perspectivas*, analisa as estratégias de financiamento e

seus desdobramentos. Já a terceira, *Crises, desafios e perspectivas*, reflete sobre os impactos das instabilidades político-administrativas recentes. Na quarta, *Descentralização e regionalização*, destaca-se a busca por maior equidade territorial na produção audiovisual. Por fim, a seção intitulada *Um olhar abrangente sobre o cinema brasileiro* amplia a discussão ao conectar o Fundo Setorial do Audiovisual às dinâmicas mais amplas do cinema nacional, reforçando a relevância de sua continuidade.

UM OLHAR HISTÓRICO E PROSPECTIVO

O primeiro artigo, *O fundo setorial do audiovisual: uma perspectiva histórica*, convida a uma jornada pelas diversas fases do Fundo Setorial do Audiovisual desde sua criação. Ao mapear as transformações e os desafios enfrentados ao longo dos anos, o autor Marcelo Ikeda oferece uma base sólida para compreender a complexidade desse instrumento de fomento. Em seguida, *O Fundo Setorial Audiovisual e a Lei nº 12.485: convergência audiovisual, transformações na TV por assinatura e perspectivas para o audiovisual brasileiro*, de Ruy Alkmim Rocha Filho, coloca os leitores em contato com as mudanças

profundas que o setor audiovisual tem sofrido nos últimos anos. O artigo destaca a importância de políticas públicas que acompanhem essas transformações e promovam a diversidade e a inclusão.

FOMENTO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Fomento em 3 atos: a trajetória do Fundo Setorial do Audiovisual na perspectiva do projeto de autos-sustentabilidade do audiovisual no Brasil, de Katia Morais e Natacha Canesso, aprofunda a análise sobre os ciclos do Fundo Setorial do Audiovisual e a busca por uma sustentabilidade econômica para o setor. O trabalho destaca a tensão entre os aspectos econômicos e simbólicos do fomento, e a importância de garantir a diversidade e a qualidade das produções. *Análise do resultado de políticas públicas através de uma visão baseada nas dinâmicas da cadeia cinematográfica*, os autores Gabriel Bouhid Barradas, Regina Reis da Costa Alves e Vicente Nepomuceno apresentam uma análise quantitativa da cadeia de valor do cinema brasileiro, evidenciando o papel fundamental do Fundo Setorial do Audiovisual no fortalecimento do setor. Embora não se limite ao Fundo Setorial do Audiovisual, o artigo oferece *insights* valiosos sobre

as dinâmicas do mercado audiovisual e as oportunidades de melhoria.

CRISES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Em *Perseguição política ou problemas de fiscalização e governança? A crise do Fundo Setorial do Audiovisual no período entre 2019 e 2022: uma análise dos acórdãos do Tribunal de Contas da União e do contexto político*, a autora Ana Paula Sousa aborda um período crucial para o Fundo Setorial do Audiovisual, marcado por instabilidades e incertezas. O artigo apresenta uma análise aprofundada e original das políticas implementadas durante esse período e seus impactos no setor audiovisual.

No artigo *A política afirmativa no Fundo Setorial do Audiovisual: promoção da diversidade de gênero e raça no setor*, as autoras Juliana Lopes e Ana Paula Melo Sylvestre colocam em pauta um tema fundamental para a construção de um audiovisual mais justo e representativo. O artigo analisa as políticas de ação afirmativa do Fundo Setorial do Audiovisual e os avanços e desafios na promoção da diversidade. Para fechar esta seção, *A expansão do consumo audiovisual online: a consolidação da arquitetura*

financeira do Fundo Setorial do Audiovisual e a difícil inserção dos conteúdos audiovisuais brasileiros junto as plataformas de streaming, dos autores Elder Patrick M. Alves, Gisele Jordão e Débora Nunes de Sousa Lima, analisa as relações entre o crescimento do consumo audiovisual *online*, a consolidação financeira do Fundo Setorial do Audiovisual e os desafios de inserção de conteúdos brasileiros nas plataformas de *streaming*.

DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO

Arranjos regionais como parte de uma política para a descentralização do audiovisual no Brasil, de Leonardo Costa, Renata Rocha, Carmen Lima, Inajara Diz, Lidiana Reis, Everaldo Asevedo, Gabriel Pires, Clemilson Farias e Carlos Barbosa, investiga o impacto das políticas de descentralização do Fundo Setorial do Audiovisual e os desafios enfrentados na busca por uma maior equidade regional. O artigo destaca a importância de fortalecer as capacidades locais e de promover a diversidade regional na produção audiovisual, levantando um acervo valioso e muito esclarecedor de dados acerca dos

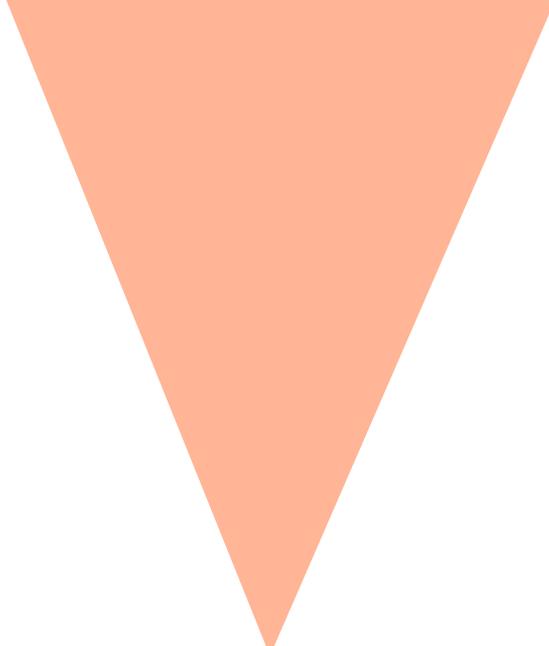
impactos regionais das políticas implementadas nos últimos dez anos.

UM OLHAR ABRANGENTE SOBRE O CINEMA BRASILEIRO

Políticas públicas para o cinema brasileiro entre 2008 e 2019: uma análise da eficácia da Lei do Audiovisual e do Fundo Setorial do Audiovisual, das autoras Maria Eduarda Guimarães e Sousa e Ana Flávia Machado, apresenta uma análise comparativa da Lei do Audiovisual e do Fundo Setorial do Audiovisual, evidenciando os avanços e as limitações das políticas públicas para o cinema brasileiro.

Em conjunto, as seções descritas e os artigos mobilizados neste dossiê oferecem uma visão abrangente e multifacetada acerca do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), abordando temas como a história do fundo, as políticas de fomento, a diversidade, a descentralização e os desafios para o futuro. Sem embargo, os trabalhos aqui reunidos contribuem, significativamente, para o debate sobre o papel do Estado no fomento à produção audiovisual e para a construção de um setor audiovisual mais justo, democrático e inovador.

Por fim, agradece-se a todos os autores e autoras por suas valiosas contribuições e se espera que esta obra inspire novas pesquisas e debates sobre o futuro do audiovisual brasileiro.



O Fundo Setorial do Audiovisual

uma perspectiva histórica

AUDIOVISUAL SECTOR FUND: A HISTORICAL PERSPECTIVE

Marcelo Gil Ikeda¹

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

RESUMO

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

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

ABSTRACT

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

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

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1 – Fases do FSA

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

Fonte: dados da pesquisa

FASE 1 – FASE INICIAL: as primeiras linhas do FSA

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

Tabela 2 – Linhas de Ação – FSA 2008/09

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

Fonte: dados da pesquisa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FASE 3 – FSA SEMIAUTOMÁTICO: a gestão

Leitão-Castro e a escalada industrialista

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

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

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

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

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

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

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

Entre as principais características dos editais do FSA 2.0 estão:

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

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

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

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

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

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

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

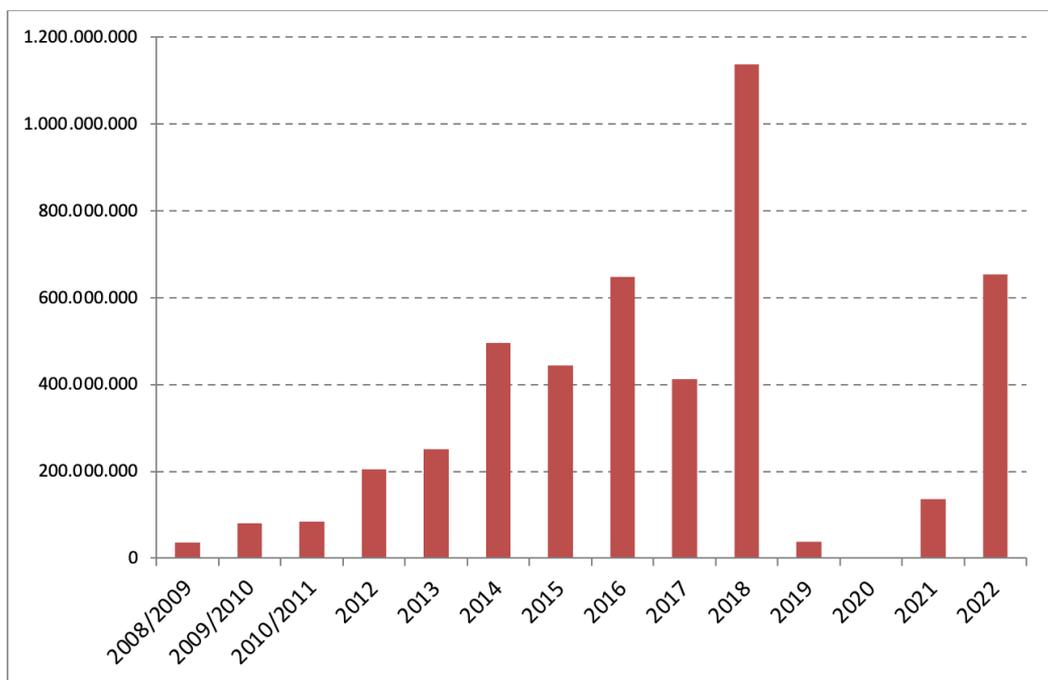
acusando a gestão anterior de ter comprometido recursos do Fundo Setorial do Audiovisual acima de sua disponibilidade orçamentária. Em meio a uma controvérsia contábil, o Fundo Setorial do Audiovisual foi envolvido em um emaranhado burocrático utilizado claramente como forma de criar obstáculos para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

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

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

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

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



Fonte: Relatórios de Gestão FSA/Ancine.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

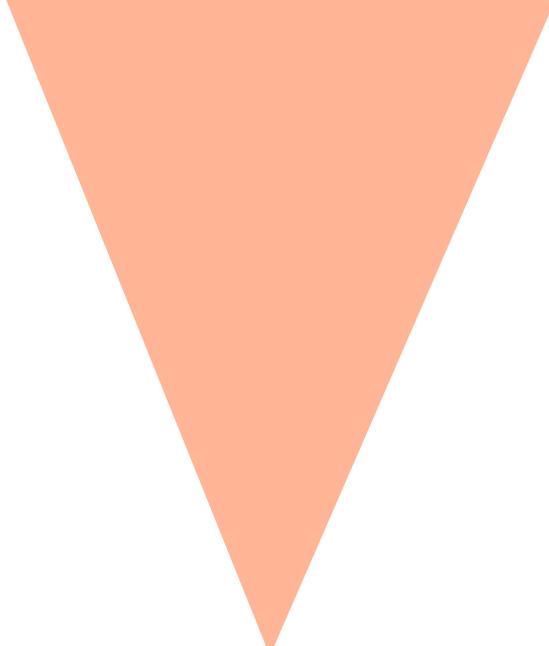
MORAIS, K. A POLÍTICA DE FOMENTO AO AUDIOVISUAL NO BRASIL E O LUGAR DA TV. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura**, São Cristovão, v. 18, n. 2, p. 65–85, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/epic/article/view/5216>. Acesso em: 25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

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

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

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

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



O Fundo Setorial Audiovisual e a lei 12.485

*convergência audiovisual,
transformações na TV por assinatura e
perspectivas para o audiovisual brasileiro*

*THE AUDIOVISUAL SECTOR FUND AND LAW 12,485:
AUDIOVISUAL CONVERGENCE, TRANSFORMATIONS IN PAY
TV AND PERSPECTIVES FOR BRAZILIAN AUDIOVISUAL*

Ruy Alkmim Rocha Filho¹

.....
1 Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Coordena a Especialização em Produção de Documentários da UFRN. Foi presidente da ABDeC/RN. E-mail: jornalrocha@yahoo.com.br

RESUMO

O artigo propõe uma análise da relação entre o Fundo Setorial Audiovisual e a Lei 12.485/2011, que regulamenta a TV por assinatura, considerando a convergência audiovisual e as perspectivas para o mercado, discutindo o desenvolvimento da indústria nacional, a geração de emprego e renda e o direito humano à informação, à comunicação e a cultura. Adota-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, análise de estudos e pesquisas de mercado, destacando os relatórios da Ancine. Como resultados, apontamos a necessidade de atualizar o regimento do FSA, instruções normativas da Ancine e criar outras leis que regulem o audiovisual como um todo, inclusive o Vod e TV Aberta.

Palavras-chave: FSA, Lei 12.485, Televisão, Audiovisual, Cinema

ABSTRACT

This article proposes an analysis of the relationship between the Audiovisual Sector Fund and Law 12,485/2011, which regulates pay TV, considering audiovisual convergence and market prospects, discussing the development of the national industry, the generation of jobs and income, and the human right to information, communication, and culture. The methodology adopted is bibliographical research, analysis of studies, and market research, highlighting Ancine reports. As a result, we point out the need to update the FSA's bylaws, Ancine's normative instructions, and create other laws that regulate audiovisual as a whole, including VoD and Open TV.

Keywords: FSA, Law 12,485, Television, Audiovisual, Cinema

INTRODUÇÃO

Se a política cinematográfica esteve sujeita a inúmeras intempéries desde as primeiras iniciativas durante o governo Vargas, ainda nos anos 1930, quando a TV surge nos anos 1950 ou à medida em que se consolida e se coloca como principal mídia entre os anos 1970 e 1980, verificam-se diversos desencontros entre essas mídias, hoje em plena convergência. O contexto ganha ainda mais complexidade com o advento da TV por assinatura no Brasil, a partir dos anos 1990. Este artigo propõe uma análise crítica da convergência audiovisual, destacando a relação entre o Fundo Setorial Audiovisual e a Lei nº 12.485/2011. Nos tópicos finais serão apontados problemas que impedem a consolidação dessas políticas públicas, com ampliação dos efeitos positivos para facilitar a sustentabilidade do setor.

Quando se observa o mercado audiovisual brasileiro desde os anos 1970 e, principalmente, a partir dos anos 1980, é possível destacar o predomínio da televisão em detrimento do cinema e, paralelamente, a forte abertura a conteúdos estrangeiros. Enquanto os esforços para a constituição de uma indústria cinematográfica nacional se mostraram incipientes, em face da intensa concorrência com o cinema estadunidense, das políticas públicas inconstantes nos

diferentes períodos, simbolizadas pela crise na Embrafilme e configurações que favoreciam a concentração do mercado audiovisual, a televisão se consolidou com elevados subsídios estatais e radical oligopolização ou mesmo monopolização.

O horizonte começa a se ampliar, quando em 2006 é criado o Fundo Setorial Audiovisual, sendo regulamentado em 2007. Trata-se de um marco importante por constituir uma fonte de financiamento regular, com valores significativos, oriundos do Condecine, uma contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e do Fistel, o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. Em outras palavras, o próprio setor passou a gerar os recursos a serem aplicados nos subsídios dos diferentes projetos cinematográficos, televisivos ou mesmo de infraestrutura.² Embora o Fundo Setorial do Audiovisual tenha antecedido a lei que rege a TV por assinatura, começa-se a análise pela lei, pois a partir dessa o próprio fundo ganhou maior dinamismo, o que sugere a necessidade de avançar na regulação de amplos setores em um período breve, com intuito de gerar um ganho de escala, induzindo um crescimento mais rápido do mercado.

UMA LEGISLAÇÃO POSSÍVEL: REGULAMENTANDO A TV POR ASSINATURA

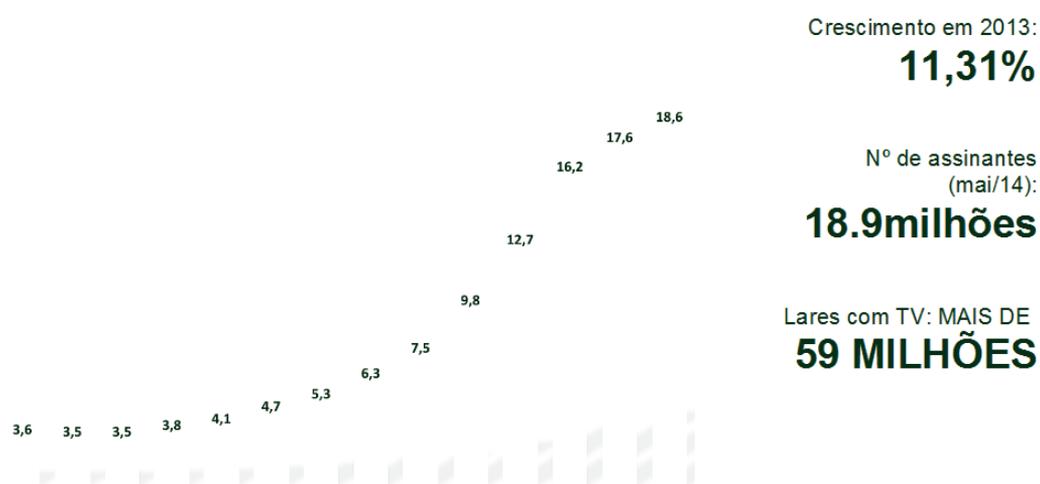
A Lei nº 12.485/2011 dedicou-se à regulação da TV por assinatura, visando delimitar espaços a serem ocupados por conteúdos feitos no Brasil por empresas brasileiras, em consonância com medidas de fomento vinculadas ao Estado. Houve resistência de grandes conglomerados, em especial, as organizações Globo, que têm negócios em TV aberta, TV por assinatura e cinema, atuando tanto na produção, distribuição e veiculação. Também é necessário assinalar o *lobby* contrário exercido pela *Motion Pictures Association*,

-
- 2 A Condecine é paga por obras financiadas pelo FSA, por obras audiovisuais publicitárias ou não, por empresas do setor audiovisual, e por empresas estrangeiras que pagam parte dos lucros remetidos ao exterior, assim como empresas de Telecomunicações. A despeito de disputas judiciais movidas sobretudo pelas Teles, os valores alcançados permitiram expandir enormemente a produção, ampliar a distribuição, renovar o parque exibidor, embora outros problemas não tenham sido devidamente equacionados.

pouco interessada no desenvolvimento de concorrentes ao audiovisual estadunidense.

Entretanto, a lei foi aprovada e posta em prática, a despeito dos percalços. Cresceu na sociedade a ideia de que o audiovisual constitui um setor econômico pujante. Isto ocorreu durante período de expansão dos ganhos econômicos e da redução na desigualdade social, entre o começo dos anos 2000 e 2014, no país.

Figura 2 – Representativo do crescimento da TV paga no Brasil.



Fonte: Ancine (2013).

É preciso comentar os impactos iniciais da Lei nº 12.485/2011, considerando o contexto das políticas públicas regulatórias referentes à radiodifusão. A coleta destas informações se faz necessária para entender as tendências do audiovisual, sob a perspectiva da produção nacional.

O entretenimento é influenciado pelo ambiente regulatório, quando são criadas cotas, mecanismos de financiamento, entre outros parâmetros. É preciso analisar os programas, em paralelo aos processos de produção relacionados aos diferentes gêneros, formatos e conteúdos. Os programas são o espectro visível deste ramo da Indústria Cultural, a unidade semântica na qual se baseia a Televisão.

Por outro lado, é importante considerar o papel das narrativas na construção dos conteúdos televisivos. A necessidade de contar histórias e, em certa medida, entreter a audiência explorando os mais variados recursos, que leva aos conceitos de narrativa transmidiática (Scolari, 2008) e convergência digital (Jenkins, 2008).

Não se pode explicar a Indústria Cultural em termos meramente tecnológicos (Adorno, 2002), não se pode pensar a comunicação eletrônica apenas como resultado das Tecnologias de Informação e Comunicação, nem muito menos como um mero efeito de seu uso. Apesar de dispositivos tecnológicos e da imersão cada vez mais profunda no universo digital, a principal ferramenta para o bom jornalismo ou para o entretenimento qualificado continua sendo a capacidade de criticar, de reconhecer em si mesmo e em cada indivíduo um agente histórico.

A exemplo de outras tentativas de regulação no Brasil, a Lei nº 12.485/11 tem um escopo limitado. Restringe-se à TV por assinatura, desconsiderando a TV aberta e o Rádio, bem como novas plataformas audiovisuais, como o Vídeo por Demanda. A lei tem 43 artigos, divididos em nove capítulos. No primeiro artigo a lei apresenta o seu objeto e definições. Visando ampliar as janelas dedicadas à programação audiovisual brasileira, isto é, os espaços de programação em que se pode ver conteúdos nacionais, a lei propõe uma caracterização dos canais, logo no artigo 2º, regulamentados por instruções normativas da Ancine:

- A. Canais de espaço qualificado: devem veicular três horas e meia semanais de conteúdos brasileiros de espaço qualificado em seu horário nobre;
- B. Canais brasileiros de espaço qualificado: devem veicular majoritariamente conteúdos brasileiros de espaço qualificado em seu horário nobre; e
- C. Canais avulsos de conteúdo programado ou vídeo por demanda programado que ofereçam conteúdo qualificado:

devem veicular conteúdos brasileiros em percentual não inferior a 10% do total desse conteúdo qualificado (Brasil, 2011, não paginado).

Outro aspecto relevante é o Conteúdo Brasileiro, definido ainda no artigo 2º como “conteúdo audiovisual produzido em conformidade com os critérios estabelecidos no inciso V do art. 1º da Medida Provisória nº 2.2281, de 6 de setembro de 2001”. Esta é a medida provisória que criou a Ancine, os Funcines e o Prodecine³, apresentando os referidos critérios que se aplicam às produções nacionais. Dessa forma, a Obra Cinematográfica ou Videofonográfica Brasileira deve ser produzida por empresa produtora brasileira registrada na Ancine, ser dirigida por brasileiro ou estrangeiro residente no país há mais de três anos. Deve também contar com 2/3 dos artistas e técnicos brasileiros ou residentes há cinco anos. Abre-se também a possibilidade de co-produção internacional contanto que exista acordo de co-produção com o país da produtora estrangeira, ou em caso de inexistência de acordo, a produtora brasileira tenha ao menos 40% dos direitos patrimoniais, mantendo 2/3 de brasileiros na equipe, ou estrangeiros residentes há 3 anos.

A Medida Provisória cria mecanismos para garantir a participação de profissionais brasileiros, abrindo margem para o fortalecimento da cadeia produtiva. Importante destacar a relevância do audiovisual no mercado de produtos culturais, na atualidade. A lei cria distinção entre Conteúdo Brasileiro e Conteúdo Jornalístico, vide artigo 2º inciso IX, para deixar claro seu objetivo de potencializar a produção do primeiro. Cabe observar como a legislação compreende espaços qualificados.

-
- 3 A MP 2.2281/2001 Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional.

Espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador; (Brasil, 2001, não paginado).

Estes são os espaços destinados aos produtos, sejam esses conteúdos entendidos como de TV ou de Cinema, por mais que as fronteiras entre estes universos estejam cada vez mais borradas. Como o propósito é incentivar produtos como documentários, ficções e animações, a lei parte destas definições, por mais que o hibridismo enfraqueça conceitos imutáveis. Não haveria propósito em incentivar programas televisivos religiosos, esportivos, policiais ou realities shows, em face de sua abundância.

A lei também institui os conceitos de Produtora Brasileira – que tem sede no país e é administrada por brasileiros ou naturalizados há dez anos – e de Produtora Brasileira Independente – que não estão associadas ou coligadas a grandes conglomerados, sendo também administradas por brasileiros. São empreendimentos fundamentais para fomentar um mercado que atenda aos interesses e projetos nacionais, sob a perspectiva do interesse público, do desenvolvimento e da cultura.

Ao se categorizar a figura da Produtora Brasileira Independente, tem-se a perspectiva de enfrentar a concentração de mercado. O Brasil é um dos poucos países em que emissoras de TV assumem produção, distribuição, transmissão e comercialização, restringindo oportunidades e permitindo a ocorrência de monopólios e oligopólios.

XXI Programadora Brasileira: empresa programadora que execute suas atividades de programação no território brasileiro e que atenda, cumulativamente, as condições previstas nas alíneas “a” a “c” do inciso XVIII deste artigo e cuja gestão, responsabilidade editorial e seleção dos

conteúdos do canal de programação sejam privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos•

XXII Programadora Brasileira Independente: programadora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente: a) não ser controladora, controlada ou coligada a empacotadora ou distribuidora• b) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de comercializar, para qualquer empacotadora, os direitos de exibição ou veiculação associados aos seus canais de programação• (Brasil, 2001, não paginado).

A mesma lógica se aplica aos termos Programadora Brasileira e Programadora Brasileira Independente. Estas distinções servem para separar empresas vinculadas aos tradicionais conglomerados das que não são.

O segundo capítulo se dedica aos princípios fundamentais da Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado. Este capítulo apresenta apenas o artigo 3º, que enumera estes princípios:

- I liberdade de expressão e de acesso à informação•
- II promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação•
- III promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira•
- IV estímulo à produção independente e regional•
- V estímulo ao desenvolvimento social e econômico do País•
- VI liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado.⁴ (BRASIL, 2006, não paginado).

.....
4 Neste artigo, o parágrafo único: adicionam-se aos princípios previstos nos incisos deste artigo aqueles estabelecidos na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006.

Notável a alusão aos princípios constitucionais, descumpridos na TV aberta desde a promulgação, em especial, aspectos como promoção da diversidade cultural e da cultura brasileira, estímulo à produção independente e regional, estímulo ao desenvolvimento social e econômico.

Já o terceiro capítulo discorre sobre as atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado. O artigo 4º relaciona estas atividades como produção, programação, empacotamento e distribuição. Prosseguindo, o artigo 5º fala de controle ou titularidade de empresas de telecomunicações, ao limitar a 50% o capital total e votante que pode ser detido por empresas concessionárias de radiodifusão, direta ou indiretamente. O artigo veda ainda que prestadores de serviços de telecomunicações tenham participação superior a 30% em concessionárias e permissionárias de radiodifusão. Já o artigo 6º veda prestadoras de serviços de telecomunicações: adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens para eventos de interesse nacional; contratar talentos artísticos nacionais, bem como direitos sobre obras de autores nacionais, excluindo produção de publicidade.

Nestes artigos transparece certa preocupação em formular alguns limites, sem constranger os conglomerados de comunicação. Impedimentos são discutidos para subsídios cruzados, entretanto, não são implementados instrumentos para conter e penalizar a propriedade cruzada. A lei oferece pouca resistência à consolidação de conglomerados no campo da TV por assinatura.

O quarto capítulo tematiza produção, programação e empacotamento de conteúdo. No artigo 9º estas atividades são facultadas a empresas com sede e administração no Brasil, sob regulação e fiscalização da Ancine. A seguir, o artigo 10º determina que gestão e responsabilidade editorial são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que devem ser listados na Ancine, com as devidas informações, documentos, atos societários e descrição de como foram escolhidos gestores e dirigentes. Estas informações deverão ser de

conhecimento público, estando disponíveis na Internet, salvo em caso de confidencialidade prevista em legislação. Programadoras e empacotadoras devem manter listagem de conteúdos e canais atualizadas na Internet, constando classificação. A Ancine poderá solicitar documentos, inclusive, o Certificado de Produto Brasileiro, conforme MP 2.228-1/2001.

Já o artigo 11º proíbe veiculação de conteúdo sem aviso da classificação e da faixa etária para a qual é recomendado. A fiscalização cabe ao Ministério da Justiça, a quem cabe informar a Anatel. Em continuidade, a Anatel oficiará empresas a respeito de canais em desobediência à lei, que deverão interromper a transmissão do conteúdo. A operadora deverá oferecer ao assinante mecanismos para bloquear a recepção de conteúdos.

O artigo 12º declara que o exercício de atividades e empacotamento deve ser credenciado pela Ancine. Já o artigo 13º torna obrigatório o fornecimento de informações solicitadas pela Ancine a estas empresas, que devem também apresentar documentação sobre capital total e votante. Por sua vez, os artigos 14 e 15 trazem nova redação para os artigos 1º e 7º da MP 2.281/2001, atualizando as definições e as competências da Ancine.

As cotas de programação começam a ser apresentadas no capítulo V, que discute conteúdo brasileiro. Conforme a legislação – vide artigos 16º e 17º – para cada três canais de espaço qualificado no pacote, um deve ser canal brasileiro de espaço qualificado (até o limite de 12 canais); 1/3 dos canais brasileiros de espaço qualificado de um pacote deve ser de programadora brasileira independente; e pelo menos 2 canais brasileiros de espaço qualificado de um pacote devem veicular 12 horas diárias de conteúdo nacional independente – três horas e meia em horário nobre, 1 dos quais programado por programadora não vinculada nem coligada com radiodifusora (TV aberta).

Atendendo ao artigo 18º, nos pacotes em que houver canal de programadora brasileira com conteúdos majoritariamente jornalísticos no horário nobre, deve ser incluído ao menos um canal adicional de

programação semelhante, que não seja controlado ou coligado com a mesma programadora. Os artigos do 19º ao 23º se referem às formas como devem ser aplicadas as cotas criadas nos artigos 16º e 17º.

Prosseguindo, o tempo máximo de publicidade comercial de cada canal deverá ser igual ao tempo delimitado nos serviços de radiodifusão, exceto para canais exclusivamente publicitários, de vendas ou infomerciais, vide artigo 24º. É obrigatória a contratação de agências publicitárias brasileiras para publicidade de serviços e produtos em língua portuguesa, legendada ou direcionada ao público brasileiro, atendendo ao artigo 25º.

O capítulo sexto se dedica ao estímulo do segmento audiovisual. Necessário destacar, que desde 2001, diversas leis deram suporte para políticas de fomento para o setor. A tabela com os valores referentes à Condecine é atualizada sob o artigo 26º, que também dá nova redação aos art. 32, 33, 35, 36, 38 e 39 da MP 2.228-1/2001. Com a criação do Fundo Setorial do Audiovisual pela Lei nº 11.437/2006, as estratégias de fomento se tornam mais sólidas, consolidando-se como políticas de Estado.

EM DESTAQUE O FUNDO SETORIAL AUDIOVISUAL

a lei do Fundo Setorial do Audiovisual é alterada pela norma aqui discutida – vide artigo 27º – instituindo mínimo de 30% dos investimentos para produtoras brasileiras estabelecidas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também é criada cota de 10% para investir em conteúdo independente a ser veiculado primeiro em canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes. O próximo tema a ser abordado se refere à taxa de fiscalização de funcionamento, artigo 28º.

O sétimo capítulo se inicia discutindo a distribuição em serviço de acesso condicionado, no artigo 29º. Coloca-se a proibição de inserir conteúdos em canais avulsos, em atenção ao artigo 30º. A distribuição de conteúdos empacotados é disciplinada no artigo 31º.

Por sua vez, o artigo 32º obriga as prestadoras de TV por assinatura a veicularem, sem ônus, em todos os pacotes os canais: de sinal aberto não codificado; da câmara de deputados; do senado; do Supremo Tribunal Federal para divulgação dos serviços relacionados ao Judiciário; para radiodifusão pública, “a ser utilizado como instrumento de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, bem como dos outros direitos humanos e sociais”• institucional do Poder Executivo; um canal destinado para desenvolvimento e aprimoramento do ensino a distância e capacitação dos professores, produções culturais e programas regionais; um canal comunitário, a ser gerido por entidades não governamentais sem fins lucrativos; um canal da cidadania, organizado pelo Governo Federal, voltado para comunidades locais; um canal legislativo municipal/estadual, de uso compartilhado; um canal universitário.

O oitavo capítulo introduz um tema pouco valorizado na legislação referentes à TV no Brasil: os direitos do espectador. Em sintonia com o Código de Defesa do Consumidor⁵ e outras normas, são garantidos os seguintes direitos ao assinante, conforme o artigo 33º:

I conhecer, previamente, o tipo de programação a ser exibida•

II contratar com a distribuidora do serviço de acesso condicionado os serviços de instalação e manutenção dos equipamentos necessários à recepção dos sinais•

III (VETADO)•

IV relacionar-se apenas com a prestadora do serviço de acesso condicionado da qual é assinante•

V receber cópia impressa ou em meio eletrônico dos contratos assim que formalizados•

VI ter a opção de contratar exclusivamente, de forma onerosa, os canais de distribuição obrigatória de que trata o art. 32. (Brasil, 2011, não paginado)

.....
5 Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Ainda que de forma sucinta, são descritas prerrogativas da audiência, algo que não se verifica na Constituição Federal, por exemplo. Complementando, as prestadoras não podem discriminar os usuários, salvo em situações necessárias para alcançar os objetivos sociais relevantes, vide art. 34°.

O nono capítulo descreve sanções e penalidades, a começar do artigo 35°, que reitera punições previstas na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Já o artigo 36° descreve as seguintes sanções aplicáveis pela Ancine, sem excluir outras previstas em lei, inclusive as de natureza civil e penal: I advertência• II multa, inclusive diária• III suspensão temporária do credenciamento• IV cancelamento do credenciamento.

O décimo capítulo apresenta as disposições finais e transitórias, adequando leis anteriores, estabelecendo prazos para vigências de determinados artigos. Pelo art. 37° ficam revogados o art. 31 da Medida Provisória 2.2281/2001, e os dispositivos constantes dos Capítulos I a IV, VI e VIII a XI da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Com o art. 38°, ganha nova redação o art. 86 da Lei nº 9.472/1997, definindo que as concessões só podem ser outorgadas a empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país. O parágrafo único deste artigo apresenta princípios em que devem ser prestados serviços de telecomunicações, concordando com regulamentação da Anatel. Os artigos 39° e 40° definem: a proibição de que prestadoras de TV por assinatura usem recursos do Fundo Nacional de Cultura ou dos meios de financiamento relativos às leis 8.685/1993 e 8.313/1991; a vigência dos artigos 5°, 18° e de 26° a 28° a partir de um ano de promulgação desta lei. Os artigos 41° e 42° determinam respectivamente: prazos para vigência dos artigos do 16 ao 23, que perdem a validade doze anos após a promulgação da lei; a responsabilidade da Anatel e da Ancine, a quem compete regulamentar as disposições da Lei nº 12.485 em até seis meses.

De forma generalizada, observa-se a ampliação dos conteúdos brasileiros nas emissoras por assinatura, fomentando a demanda por novos

conteúdos, o que fortalece a cadeia produtiva do audiovisual. Aqui é preciso discutir, ainda que brevemente, o conceito de economia criativa⁶, campo que agrega modelos de negócio ou gestão relacionados aos produtos e serviços vinculados ao conhecimento, à criatividade ou à intelectualidade, visando a geração de trabalho e renda. Como se trata de segmento privilegiado no setor, por demandar uso intensivo de mão de obra, por induzir o desenvolvimento de outras cadeias produtivas – música, artes plásticas, turismo, educação, entre outras – os impactos se dispersam pela economia. O público passa a ter acesso a novos conteúdos, oportunizando novas alternativas culturais, educacionais ou de entretenimento.

Em 2012, a Sky veiculou campanha contra a legislação e as políticas implantadas, dirigida aos assinantes e ao público em geral, afirmando que o controle remoto de cada um estava “nas mãos da Ancine”. As mensagens publicitárias veiculadas em emissoras abertas afirmavam que a agência desejava “determinar o que você assistiria na TV paga”. Em pleno ano de Olimpíada, o principal garoto propaganda era o jogador Giba⁷, que havia alcançado grande popularidade no vôlei. Anúncios impressos faziam alusão a diversos pontos da lei, em especial às cotas de conteúdo e canais nacionais. Como parte da estratégia, um site visava difundir a visão da operadora junto ao público, tentando incentivar as pessoas a ligarem para Ancine e para o Supremo Tribunal Federal.

Mesmo sem configurar grandes embaraços à atuação dos conglomerados, a oposição às iniciativas regulatórias se fazia sentir, embora sem êxito neste caso. Ao contrário da reação experimentada quando houve a tentativa de criar a Ancinav, uma agência que regularia e fomentaria também a TV aberta. Com o passar do tempo, a reação perdeu força e as organizações Globo se adaptaram com a nova ordem jurídica.

.....

- 6 Acesso em 16/15/2016, disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-economia-criativa,3fbb5edae79e6410VgnVCM2000003c74010aRCRD>>.
- 7 O vídeo da campanha ainda está disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=-IRGs8IOKiQ>>.

Ao normatizar a produção televisiva, estabelecendo espaços para conteúdos feitos no Brasil, foram estabelecidas condições para articular políticas públicas – tais como editais, chamadas públicas e recursos do Fundo Setorial do Audiovisual – que favoreceram a diversificação de conteúdos televisivos, geraram oportunidades de negócios e fomentaram o mercado de trabalho vinculado ao setor. Conforme dados do Observatório do Cinema e do Audiovisual⁸, em 2011, no Brasil, existiam 59,3 milhões de domicílios com aparelho de TV, aproximadamente 160 canais de TV por assinatura, 91 redes de TV aberta, e mais de 240 milhões de aparelhos celulares. Relatório apresentado em 2012 enumera indicadores relevantes, apontando aumento no registro de obras e licenças para veiculação na TV entre 2011 e 2012 até 31/03/2013.

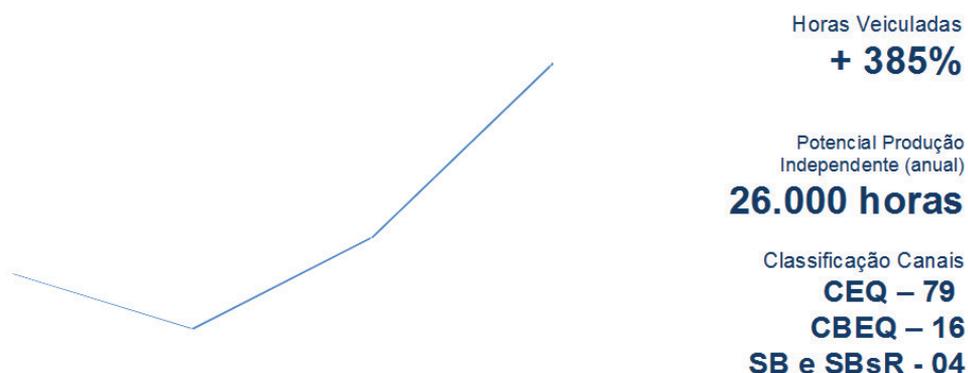
- ❖ aumento de 95,3% no número de pedidos de Certificado de Produto Brasileiro (CPB).
- ❖ aumento de 202,07% no número de pedidos de Certificado de Registro de Título (CRT) para TV Paga.
- ❖ 66 programadoras se credenciaram na Ancine, sendo 22 estrangeiras e 44 brasileiras.

O relatório acrescenta ainda que a proporção entre a participação do Fundo Setorial Audiovisual nas obras lançadas em 2012 em relação à renda total é de 20% para 61%, demonstrando que o FSA participa dos filmes com melhores resultados comerciais.

A tendência de crescimento nas horas de programação brasileira se manteve para o ano de 2013:

.....
8 <<http://oca.ancine.gov.br/>>

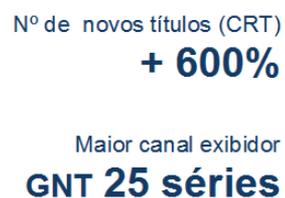
Figura 3 – Ilustrativo de horas de conteúdo Brasileiro por ano.



Fonte: (Ancine, 2013)

O aumento nos horários de programação está relacionado ao maior registro de obras independentes, em diversos formatos, tais como séries de variedades, realities shows, séries de ficção, documentários e animações. Com o advento da lei, foram lançadas mais de 180 produções, entre 2011 e 2013.

Figura 4 – Lei nº 12.485/2011- novas produções para TV.



Fonte: (Ancine, 2013)

Embora o cenário aponte para crescimento na produção de conteúdo brasileiro, ainda há obstáculos a serem superados. A dificuldade em descentralizar a produção, fortalecendo as indústrias criativas do audiovisual no Nordeste, no Norte e no Centro-Oeste, bem como a produção em áreas periféricas do Sul e do Sudeste, decorre do fato de que ainda há pouca sinergia entre produtoras, secretarias de cultura e emissoras de TV regionais. Frequentemente, isto decorre de uma conjuntura em que os atores estão fragilizados, nem sempre dispendo de pessoal qualificado ou recursos para produzir mais conteúdos, com melhor qualidade, a despeito de quais sejam os critérios para avaliação.

O CENÁRIO ENTRE 2015 E 2023 NA TV POR ASSINATURA

Em 2023, passados 18 anos da criação do Fundo Setorial do Audiovisual e 13 anos de vigência da Lei nº 12.485, é necessário ressaltar importantes mudanças no cenário. Se no começo dos anos 2000, a convergência era apenas um vislumbre, hoje TV aberta, TV por assinatura, serviços Over the Top e conteúdos de vídeo na Internet, em diversas plataformas e até mesmo a produção cinematográfica são indissociáveis. As constantes mudanças aprofundam o desafio de compreender essa a TV contemporânea, que se pode chamar de TV ampliada, isto é, uma TV que vai além da radiodifusão, está presente em diversos aparelhos, como computadores, tablets e celulares, se manifesta em plataformas de vídeo como Amazon e Netflix, mas também está presente no Instagram, no Facebook e no Youtube.

Desde 2011, ocorre uma explosão de serviços de vídeo por demanda, embora a concorrência entre esses já crie distinções, fazendo com que alguns empreendimentos absorvam outros. Se antes era necessário pensar em uma cota de tela para as salas de cinema e outra para os canais de TV, hoje é necessário determinar cotas para os serviços de vídeo por demanda e também criar, divulgar e formar público para conteúdo brasileiro nos diferentes serviços audiovisuais.

No entanto, o cenário positivo, que vigorou até meados de 2016, entra em compasso de espera com as mudanças nas políticas para o audiovisual, nos governos Temer e Bolsonaro. A extinção do ministério da cultura, rebaixado à condição de secretaria, ora atrelada a um ministério ora jogada para outro, simboliza as incertezas. A secretaria do Audiovisual perdeu status, colocando em risco diversas políticas que pareciam estar consolidadas. Vale destacar que até mesmo a Ancine esteve sob risco de extinção, assim como o próprio Fundo Setorial Audiovisual, pois o ministro da Economia Paulo Guedes planejou e formulou uma Proposta de Emenda Constitucional que extinguiria todos os fundos públicos infraconstitucionais, concentrando os recursos no tesouro.

Para tornar a conjuntura ainda mais problemática, com a pandemia de Covid-19, entre os anos 2020 e 2022, diversos espaços culturais foram severamente afetados, sobretudo os cinemas, que tiveram que suspender suas atividades. Em contrapartida, como muitas pessoas tiveram que se recolher a suas casas, a audiência da TV e dos *streamings* cresceu consideravelmente. No entanto, sem diretrizes claras para superar a crise na cultura e com os investimentos ameaçados, foi perdida uma grande oportunidade de ampliar os espaços para conteúdos brasileiros em diversos formatos. Hoje, as salas de cinema multiplex se converteram em espaços *premium*, isto é, são lugares nos quais se paga mais caro para ver filmes com elevadíssimos investimentos publicitários, antes que a obra migre para as plataformas. O custo do ingresso, dos alimentos, do estacionamento nos shoppings e a falta de tempo do espectador favorecem a audiência dos canais e das plataformas de vídeo.

Mesmo nos anos de 2023 e 2024, não se pode dizer que os problemas gerados pela Covid tenham sido superados no audiovisual. Diversas salas de cinema ainda não voltaram plenamente às atividades e as bilheteria ainda são menores do que eram no período anterior à pandemia. Por outro lado, diversos pequenos estúdios, pequenas produtoras, trabalhadores freelancers ainda não se recuperaram

plenamente e teriam problemas ainda maiores se não fossem as leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo.

Ao se tomar o período entre 2014 e 2024, diversas iniciativas importantes se perderam ou foram retardadas impactando fortemente o setor. Apenas recentemente começa a se articular um *streaming* público e gratuito, que pode ser instrumento basilar para ampliação dos públicos e, ao mesmo tempo, para a preservação de filmes e séries financiadas pelo Fundo Setorial do Audiovisual e que deixaram de estar presentes em canais ou serviços OTT.

Assim, a despeito de dados alentadores como crescimento do número de CPBs, algumas obras relevantes em termos de crítica ou de público ou mesmo da expansão de longas brasileiros lançados em circuito comercial – 114 em 2014 contra 271 em 2023, há problemas a serem enfrentados. A falta de regulação do Vídeo Sob Demanda restringe o espaço do filme, da série e de outros formatos brasileiros em uma das janelas de maior audiência nos tempos atuais. Regular/regulamentar a TV aberta, que ainda alcança parcela considerável da população, assim como as grandes plataformas de cinema e vídeos que podem gerar aumento da arrecadação do próprio Fundo Setorial do Audiovisual, além dar a esse maior capacidade de investimento com agilidade, um dos grandes problemas assinalados por realizadores. Fazer com que o Fundo Setorial do Audiovisual também destine recursos, ainda que modestos, para a formação de público, a qualificação de profissionais e de projetos, a preservação, a pesquisa e a crítica, a realização de cineclubes, festivais e outras formas de distribuição pode ser determinante para um novo salto qualitativo na produção audiovisual.

Além disso, é necessário superar a dificuldade de integração com games, cinema expandido, realidade virtual e outras fronteiras tecnológicas. Por outro lado, é necessário amplificar e acelerar os investimentos nas TVs públicas, como forma de fortalecer espaços privilegiados para o conteúdo nacional, educativo, cultural e crítico. Desburocratizar, tornar o audiovisual brasileiro mais atraente para

investidores privados e até estrangeiros é um imperativo, que depende de novas normatizações e, ao mesmo tempo, de desburocratização. Um projeto que, mesmo tendo sido aprovado, demora cinco anos para ter acesso aos recursos é um projeto sob risco severo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há esforços para enfrentar as dificuldades e as defasagens em relação ao Fundo Setorial do Audiovisual e à Lei nº 12.485. Entretanto, cabe ampliar os espaços de diálogo e escuta ativa por parte do Minc, da Sav e da Ancine. Ao mesmo tempo, as organizações representativas das diferentes vertentes da cadeia produtiva audiovisual devem se consolidar, ampliando os setores assistidos, tais com pessoas da periferia, mulheres, Negros, Lgbts, indígenas, populações de rua, ciganos entre outros setores da sociedade, especialmente os mais pobres. No entanto, não bastam cotas em editais, é preciso avançar em ações de qualificação, que permitam a criação, o desenvolvimento e a produção de projetos com mérito artístico.

Longe de defender a falácia da meritocracia, que na prática só beneficia realizadores de famílias abastadas, o que se deve almejar é a oferta de políticas públicas inclusivas, que dialoguem com o povo e que ainda assim busquem qualidade artística. Embora se trate de um empreendimento audacioso, torna-se viável quando se pensa em políticas audiovisuais de amplo espectro, que não se restrinjam a produção, que não sejam voltadas exclusivamente para grandes produtoras. Políticas que integrem universidades, centros culturais, retomem os arranjos produtivos, os núcleos criativos, entre tantos outros exemplos de instrumentos de qualificação audiovisual, e coloquem o mercado como ente subordinado à sociedade invertendo a lógica vigente.

Possíveis interlocutores com a rede federal de ensino, o Mec ou mesmo redes estaduais devem ser mobilizados prontamente. Dessa forma, torna-se mais fácil pensar em uma rede de exibição efetivamente popular, com ingressos gratuitos ou a preços módicos,

que permitam uma efetiva democratização do cinema. Já se têm experiências altamente relevantes em cidades como João Pessoa, Recife e Fortaleza, com salas públicas, com grande participação do público. Ao serem somadas redes de cinema popular com espaços mais amplos para produção audiovisual nacional na TV, sejam com mais conteúdos nos canais comuns, seja ampliando os Canais que privilegiam ou veiculam exclusivamente conteúdos brasileiros, as condições para um salto qualitativo do Fundo Setorial do Audiovisual estarão dadas.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. *Indústria cultural e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.119.

BOLAÑO, C. *Mercado brasileiro de televisão*. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: EDUC, 2004.

BOLAÑO, C. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007. 124 p.

BOLAÑO, C.; BRITTOS, VALÉRIO CRUZ. *A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*. São Paulo: Paulus, 2017, p. 322.

BRASIL. Constituição (2008). Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC. **Lei da Radiodifusão**. Brasília, DF, 07 abr. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm>. Acesso em: 11 maio 2014.

BRASIL. Constituição (2011). Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. **Lei da TV Paga**. Brasília, DF, 12 set. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 maio. 2013.

COSTA, S. e BRENER, J. **Dossiê das concessões de rádio e TV**. Correio Braziliense. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>. Acesso em 10 set. 2005.

CURRAN, J. SEATON, J. **Power without Responsibility: the press, broadcasting and the new media in Britain**. London and New York: Routledge, 2003.

GERALDES, E. (org.) *et al.* **Políticas de comunicação: Um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela**. Salamanca: Comunicación social ediciones y publicaciones, 2012. Disponível em: https://www.comunicacionsocial.es/libro/politicas-de-comunicacoes_107997/

IKEDA, M. **Cinema brasileiro a partir da retomada: Aspectos econômicos e políticos**. São Paulo: Summus, 2015, p.259.

JAMBEIRO, O. *et al.* **A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos?** Estudos de Sociologia, Araraquara, 2008, v. 13, n. 24, p. 85-104.

JAMBEIRO, O. *et al.* **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002, p.383.

JAMBEIRO, O. *et al.* **No tempo de Vargas: o Rádio e o controle da informação**. Salvador: Edufba, 2004, p.191. DOI: <https://doi.org/10.7476/97885232124>

JAMBEIRO, O. *et al.* **Regulando a TV: uma visão comparativa do Mercosul**. Salvador: Edufba, 2000, p.228.

JENKINS, H. **Cultura da Convergência**. São Paulo: Editora Aleph, 2008, p. 428.

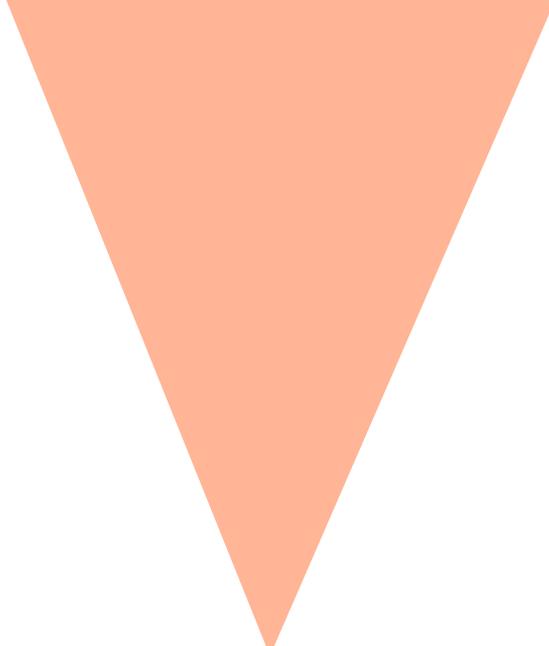
LIVINGSTONE, S. LUNT, P. **Talk on Television: audience participation and public debate**. London and New York: Routledge, 1994, p. 214.

MACBRIDE, S. (org.) **Un Solo Mundo, Voces Multiplices: comunicación y información en nuestro tiempo**. México: UNESCO/Fondo de Cultura Económica, 1987.

MARTINS, F. **Regulação da comunicação eletrônica não ameaça liberdade de imprensa**. Portal Brasil, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2010/12/marcoregulatorio-da-comunicacao-eletronica-nao-ameaca-liberdade-de-imprensa-diz-franklin-martins>. Acesso em: 29 nov. 2014.

- MATTOS, S.. **História da Televisão Brasileira: uma visão econômica, social e política**. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 247.
- MELO, J. M. de; GOBBI, M. C. (Orgs). **Televisão na América Latina 1950 – 2010: pioneirismo, ousadia, inventividade**. São Paulo: Metodista, 2011, p. 132.
- NEPTUNE, N. C. **A televisão pública no Brasil**. 2011. 196 f. Tese (Doutorado) – Curso de Artes Visuais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=000857925>. Acesso em: 25 nov. 2014.
- RAMOS, M. C. **Televisão no Brasil é Serviço Público?** 2006. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OII294959-EI6794,00.html>. Acesso em: 06 set. 2011.
- RAMOS, M. C.; SANTOS, S. d. **Políticas de Comunicação: Buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p.408.
- SARAIVA, E. MARTINS, P. E. M. PIERANTI, O. P. (Orgs). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.
- SARTORI, G. **Homo videns: Televisão e pós-pensamento**. Bauru: Edusc, 2001.
- SCOLARI, C. **Hipermediaciones: Elementos para una Teoría de la Comunicación Digital Interactiva**. Espanha: Gedisa Editorial, 2008.
- SETTON, M. da G. J. Indústria cultural: Bourdieu e a teoria clássica. *Comunicação & Educação*, São Paulo, Brasil, n. 22, p. 26–36, 2001. DOI: 10.11606/issn.2316-9125.v0i22p26-36. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/36993..> Acesso em: 26 fev. 2025.
- SOARES, M. C. A luta pela democratização dos meios e as tecnologias digitais. *Revista Comunicação Midiática*, 2006, v. 5, p. 117-138.
- SPINELLI, A. **Mudança social e a crise no capitalismo: leituras sociológicas**. Natal: Edufrn, 2015.
- SZECSKO, T. Theses on the democratization of communication. *International Political Science Review (SAGE Publications)*, v. 7, n. 4, Politics and the Media, 1986 p. 435-442.
- TORVES, J. C. **Televisão Pública**. Porto Alegre: Evangraf, 2007.

UNESCO. **Media pluralism:** Unesco's New Communication Strategy gives high priority to encouraging the free flow of information, to promoting its wider balanced dissemination, and to strengthening communication capacities in the developing countries. Bureau of Public Information (memobpi), 2006.



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, sugeri 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, sugeri 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.

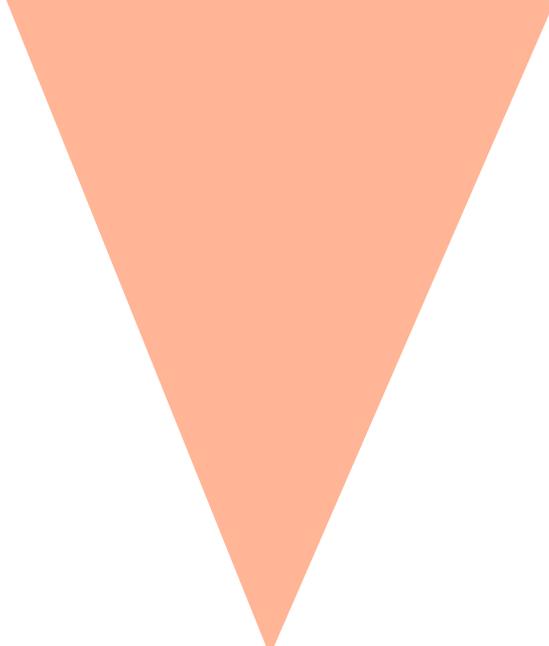
HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações.** 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

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.



Análise do resultado de políticas públicas através de uma visão baseada nas dinâmicas da cadeia cinematográfica

*ANALYSIS OF THE RESULT OF PUBLIC POLICIES THROUGH A
VISION BASED ON THE DYNAMICS OF THE FILM CHAIN*

*Gabriel Bouhid Barradas¹
Regina Reis da Costa Alves²
Vicente Nepomuceno³*

-
- 1 Mestre em Engenharia de Produção (Gestão e Inovação) pela COPPE/UFRJ, estudando o tema de criatividade nas organizações. E-mail: gabriel.barradas@poli.ufrj.br
 - 2 Fez mestrado no Programa de Engenharia de Sistemas e Computação (PESC) da COPPE/UFRJ. E-mail: regina.alves@poli.ufrj.br
 - 3 Professor de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. E-mail: vicente.nepomuceno@gmail.com

RESUMO

O financiamento do cinema nacional é, em grande parte, sustentado por incentivos diretos e indiretos do governo. O presente artigo analisa o resultado das políticas públicas de fomento sob um ponto de vista da arquitetura da cadeia cinematográfica no Brasil. Através da utilização de bases de dados da Ancine e levantamento direto dos agentes com participação nos filmes lançados entre 2012 e 2017, foi possível confirmar que é positivo o retorno dos investimentos públicos. Com base neste resultado, discute-se o papel de cada agente da cadeia cinematográfica para o retorno de investimento, demonstrando que, apesar da maioria das políticas de fomento focar nas produtoras, não se deve ignorar que as distribuidoras e os canais de TV possuem atuações relevantes para o sucesso de um filme. São então sugeridas novas formas para as autoridades públicas fomentarem o setor e tomarem decisões baseadas nos resultados encontrados, assim como enfoques para estudos futuros.

Palavras-chave: Cinema; Cadeia cinematográfica; Política pública; Fomento ao cinema; TV.

ABSTRACT

The financing of Brazilian cinema is largely supported by direct and indirect government incentives. This article analyzes the result of Brazilian film policies through a movie industry architecture standpoint. Through the use of Ancine databases and direct research of industry agents that acted in films released between 2012 and 2017, it was possible to confirm that the return of public investments is positive. Based on this result, we discuss the role of each agent in the film industry supply chain related to this return on investment, showing that despite the majority of development policies focusing on producers, it should not be ignored that distributors and TV channels have relevant impact on the success rate of a movie. We propose new targeting for public authorities that may help develop the industry and help them make decisions based on the results found here. We also indicate approaches for future studies.

Keywords: Cinema; Movie industry; Public policy; Film policy; TV

INTRODUÇÃO

A história do cinema brasileiro é marcada por políticas de incentivo dadas pelo Estado, direta ou indiretamente, para todos os elos da cadeia de valor. A cadeia do cinema possui vários agentes relevantes, desde fabricantes de equipamentos, passando por fornecedores de serviços artísticos até o varejo da bomboniere. Para o presente artigo, será considerada uma cadeia simplificada, de quatro agentes, que serão descritos resumidamente. O Governo, na figura da agência reguladora Ancine, é responsável por registrar agentes, criar normas e distribuir incentivos para o setor audiovisual. A Ancine tem a função de criar linhas de incentivo e é a garantidora de que as regras dos editais sejam seguidas corretamente. Atualmente, a principal forma de investimento direto são as linhas do Fundo Setorial do Audiovisual, voltadas para produtoras e distribuidoras nacionais independentes, que permitem a liberação de verba para produção e comercialização de filmes para o cinema. Outra forma de investimento, indireta ocorre através do abatimento de impostos de empresas para produção de obras nacionais independentes.

As produtoras são as empresas que de fato produzem os filmes e essas recebem verba, seja incentivada ou não, e realizam a obra. No

caso de produções incentivadas pelo governo, a produtora só é apta a receber as verbas caso essa seja nacional e independente, ou seja, se essa empresa não possuir participação de algum canal de televisão. As distribuidoras são as empresas responsáveis por distribuir e comercializar as obras e essas tomam as decisões de negócios, como a forma de fazer publicidade da obra e em quais salas colocá-la. Além disto, é papel da distribuidora planejar a estratégia de janelas, isto é, o ciclo de vida da obra. Um exemplo comum é o filme ficar no cinema por um tempo, depois ser vendido em vídeo sob demanda e, finalmente, passar na TV. A distribuidora deve montar estratégias que maximizem o retorno financeiro dos filmes.

Os exibidores são responsáveis por fazer o filme chegar ao público em salas de cinema. Esses exibidores também podem receber incentivos do governo para atualização de infraestrutura e têm obrigação de passar uma parcela de filmes nacionais, determinada por lei.

O presente artigo foca em estudar a eficiência dos mecanismos de incentivo existentes hoje para a produção e comercialização de filmes nacionais no cinema.

METODOLOGIA

Os dados utilizados para os levantamentos de lançamentos e receitas apresentados no artigo foram retirados do OCA Ancine. Os dados de orçamento dos filmes foram consultados, um a um, através do Sistema Ancine Digital (SAD) e seus apoios e parcerias foram verificados através de seus pôsteres ou trailers. O SAD permite realizar buscas, filme por filme, apresentando dados detalhados de orçamento por cada linha de incentivo. Há, porém, duas limitações.

A primeira é que nem todos os filmes realizados com verba pública estão no sistema. Isto porque o sistema disponibiliza apenas dados de valores aprovados e captados através dos artigos 18 e 25 da Lei Rouanet (8.313/91), dos artigos 1º, 1ºA, 3º e 3ºA da Lei do Audiovisual (8.685/93), dos artigos 39 e 41 da MP 2.228/01, dos Editais Ancine, dos Editais Ancine para coprodução internacional, Edital Ancine

PAR, Edital Ancine PAQ, Editais do FSA, Leis Estaduais, Leis Municipais e “Outras Fontes” não especificadas. Sendo assim, a análise fica limitada aos projetos que receberam verba destas fontes específicas, o que equivale a, em média, 66% dos filmes nacionais lançados nos anos estudados (variância de 0,5%).

Além das fontes de fomento apurados através do sistema, também foram levantados valores recebidos por cada obra através de Prodecine, seja para produção ou comercialização. Estes valores foram consultados em tabela disponibilizada na seção sobre o Fundo Setorial do Audiovisual no site do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Outra limitação do levantamento foi a limpeza dos dados. O banco de dados baixado da Ancine apresenta inconsistências de digitação em nomes de produtoras e distribuidoras (e.g. “Cinética” vs “Cinética Filmes e Produções”). Foi realizada então uma limpeza manual na base, tornando-a mais consistente para análises através de tabelas dinâmicas.

É importante destacar que, durante a elaboração deste artigo a Ancine lançou no OCA uma tabela com a “Listagem dos Filmes Brasileiros Lançados Comercialmente em Sala de Exibição com Valores Captados através de Mecanismos de Incentivo e Fundo Setorial do Audiovisual – 1995 a 2017”, que faz um cruzamento de dados do SAD com os do OCA. Este cruzamento, porém, não contempla a ligação com canais de TV nem as verbas para comercialização. Também não fica claro se leva em consideração o Prodecine, bem como se leva em consideração quando um canal apenas apoia, mas não coproduz, a obra. Sendo assim, optou-se por manter os dados levantados pelos autores, utilizando a metodologia já explicitada.

DADOS FINANCEIROS DO CINEMA NACIONAL

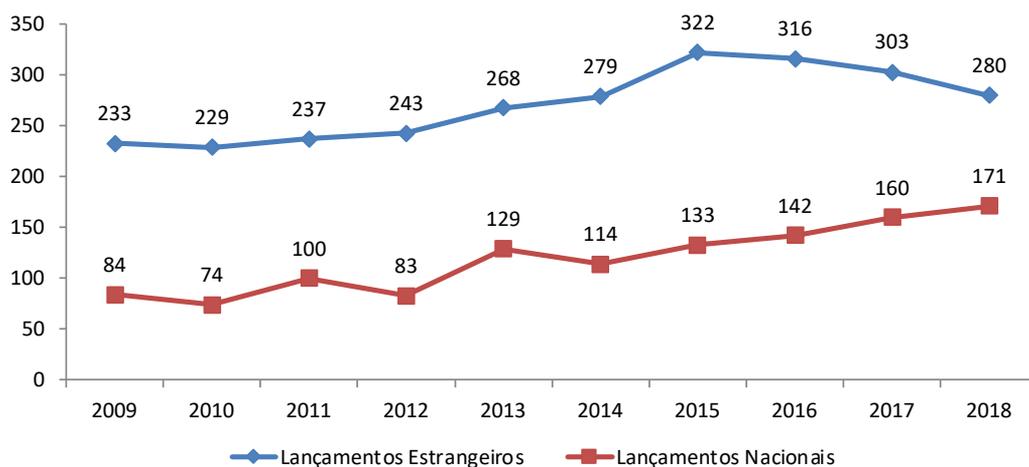
Quantidade de lançamentos e renda

Para iniciar o estudo proposto, sobre a eficiência dos incentivos do governo na indústria cinematográfica, foi elaborada a série histórica

da quantidade de lançamentos e resultados de bilheteria dos filmes nacionais para o período de 2009 a 2018 (gráficos 1 e 2). Se a indústria está sendo fomentada se espera observar um crescimento destas grandezas durante o período.

A análise da quantidade de lançamentos e renda foi realizada utilizando dados tanto do cinema nacional quanto estrangeiro. A comparação entre estas duas categorias é importante para reduzir a influência de fatores externos que impactem o resultado dos filmes, como uma crise econômica que reduza a receita de todo o setor ou uma grande expansão do setor que nada tenha a ver com os incentivos.

Gráfico 1 – Lançamentos nacionais e estrangeiros no Brasil (2009-2018)



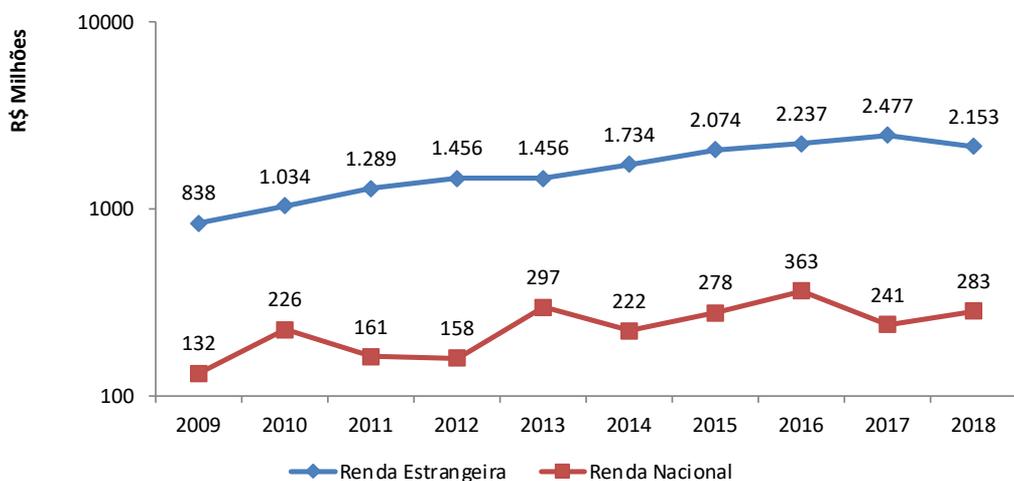
Fonte: dados da pesquisa

Observando o Gráfico 1, é perceptível que houve um maior aumento da quantidade de lançamento de filmes nacionais do que de estrangeiros entre 2009 e 2018. O número de lançamentos de filmes estrangeiros teve um crescimento médio de 2,1% ao ano enquanto, para os filmes nacionais, o crescimento foi de 8,2% ao ano. Em 2009, os lançamentos nacionais representavam 26% do total de filmes lançados, enquanto em 2018 chegou-se a 38%.

Apesar da alta quantidade de lançamentos, é importante destacar que, entre os filmes nacionais lançados, em média, 60% são ficções ou animações e 40% são documentários. As ficções são aquelas que conseguem garantir a maior parte das salas, com maiores chances de competir com os estrangeiros. Em 2018, segundo o OCA/Ancine, 97,6% das sessões de filmes nacionais foram ocupadas pelos gêneros ficção e animação.

Ainda assim, mesmo considerando apenas o gênero ficção, o aumento médio de lançamentos nacionais foi ainda maior, chegando a 8,8% ao ano. Em 2009, as ficções nacionais representavam 14% dos lançamentos totais nos cinemas, enquanto em 2018 se chegou a 21% e dessa forma, mesmo no gênero de maior circulação houve aumento considerável da participação nacional.

Gráfico 2 – Renda de filmes nacionais e estrangeiros no Brasil (2009-2018). Escala logarítmica utilizada para facilitar a observação.



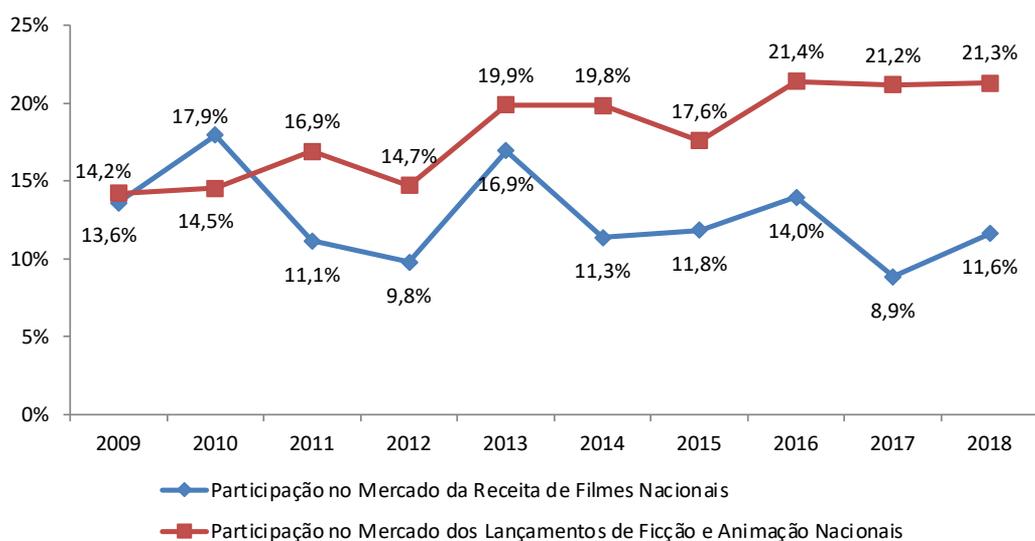
Fonte: dados da pesquisa

Entre 2009 e 2018, a renda arrecadada com os filmes estrangeiros aumentou em média 11% ao ano e, com os filmes nacionais, aumentou em 8,8% ao ano (Gráfico 2). Isto indica um crescimento real para o

mercado de cinema no Brasil, de modo geral, considerando que o IPCA/IBGE entre 2009 e 2018 foi, em média, 6% ao ano.

Apesar do aumento da quantidade de lançamentos em relação aos estrangeiros e do crescimento real de receitas dos filmes nacionais, o cinema nacional ainda está muito atrás do estrangeiro em valores absolutos. Limitando por gênero, apesar das ficções nacionais serem em média 18% dos lançamentos no período estudado, a receita de filmes nacionais foram em média 12,7% do total. Além disto, é possível perceber uma tendência de distanciamento entre estas proporções ao longo do tempo (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Participação do cinema nacional no mercado cinematográfico brasileiro.



Fonte: dados da pesquisa

As razões para este comportamento não são óbvias e é complicado analisar, de forma descasada, a quantidade de lançamentos do nível de receita. Parte do objetivo dos incentivos públicos, como a cota de tela, são formas de ampliar a exposição de filmes nacionais, sem estarem necessariamente atrelados à receita. Outra parte, como os fomentos e incentivos, têm como objetivo geração de receita.

Além disto, há os filmes financiados de forma privada, que também impactam a proporção. Conseguir analisar como cada um destes fatores impacta a participação do cinema nacional no mercado total seria em si um objeto de estudo para outro artigo.

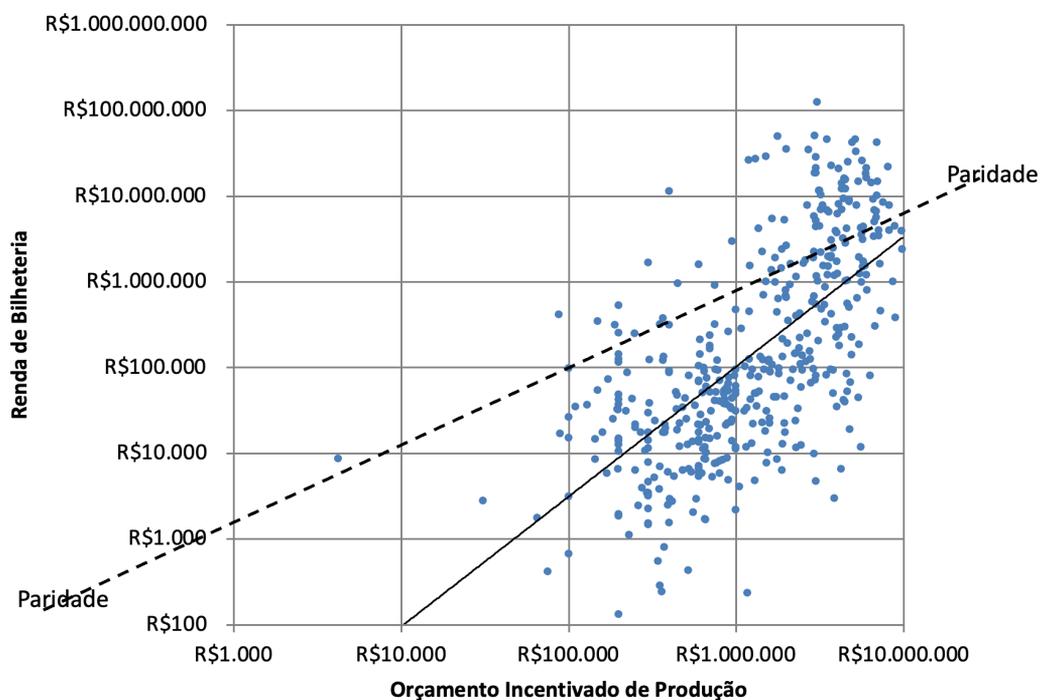
Apesar disso, fato é que houve crescimento real do cinema nacional ao longo dos últimos dez anos. Dadas as complexidades apontadas para se fazer a análise do impacto do incentivo público no cinema nacional, foi decidido que, ao invés da receita, seria utilizada uma métrica mais direta: o retorno sobre o valor investido.

Retorno do valor investido

Realizou-se um levantamento da parte incentivada dos orçamentos dos filmes, comparados a suas bilheterias. O objetivo foi verificar se as políticas de incentivo à produção possuem resultados mensuráveis positivos e o seu impacto na cadeia do cinema. Esta relação mostra se o dinheiro investido pelo governo está sendo compensado pela geração de renda através da bilheteria do filme. Pelas dificuldades metodológicas de realizar o levantamento destes dados, optou-se por limitar o período entre 2012 e 2017. Neste período, foram conseguidos dados completos de 444 filmes nacionais, ou seja, 58% de todos os filmes nacionais lançados no período, o que foi considerada uma amostra satisfatória.

O Gráfico 4 apresenta os dados log-log de orçamento incentivado (ou seja, disponibilizado por políticas governamentais de incentivo) versus renda dos filmes nacionais para filmes brasileiros lançados entre 2012 e 2017. Nota-se que a maioria dos lançamentos apresenta renda abaixo do orçamento incentivado.

Gráfico 4 – Gráfico log-log da dispersão dos filmes nacionais que tiveram incentivo público. Orçamento incentivado investido versus renda do filme (2012-2017).



Fonte: dados da pesquisa

Apesar disso, quando se observa a soma total desses dados e a margem de retorno (Tabela 1), é possível concluir que a renda total arrecadada foi maior do que o orçamento incentivado em todos os anos, com exceção de 2017, ou seja, a minoria de lançamentos que obteve renda maior do que o investimento incentivado compensou o resultado desfavorável da maioria. Destaca-se que, em média, para cada R\$1,00 investido são gerados R\$1,64 de bilheteria.

Apesar de este resultado aparentar ser estranho à primeira vista, observando o Gráfico 4, cabe destacar novamente que os eixos desse estão em escala logarítmica. Esta disparidade leva à indagação das causas de sucesso dos filmes do grupo com resultados positivos.

Tabela 1 – Retorno e margem e retorno do valor investido, ano a ano (soma das receitas de bilheteria dos filmes incentivados no ano, menos a soma dos incentivos públicos investidos nestes filmes no ano)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
R\$ 69.475.280,03	R\$ 140.973.900,25	R\$ 32.540.663,95	R\$ 117.083.307,27	R\$ 109.526.520,11	-R\$ 76.074.354,19
58,0%	99,7%	21,2%	73,1%	58,6%	-37,9%

Fonte: dados da pesquisa

Sendo assim, deve ser possível identificar fatores que levam à ocorrência deste fenômeno. A próxima seção faz um tratamento de dados por agente de forma a tentar encontrar uma explicação satisfatória para a disparidade de resultados de diferentes filmes nacionais.

ANÁLISE DE AGENTES DA CADEIA CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA

No caso de produtos incentivados, o produtor é quem recebe a verba e é responsável por produzir o filme. O distribuidor possui a função de comercializar o filme e negociar com os exibidores para colocá-lo em salas de cinema. Já o exibidor é o agente que possui contato com o público, vendendo ingressos e passando parte da bilheteria captada ao distribuidor.

Além dos três agentes básicos, a cadeia do cinema, nos casos que são foco deste trabalho, também pode possuir como agentes o governo e os grupos econômicos de TV ou vídeo sob demanda. Uma das formas que o governo atua é injetando verba nos produtores, através de fomento direto. A escolha de para qual projeto irá ser destinado o fomento pode ser tanto do produtor quanto de um distribuidor. Esta verba deve ser retornada, como parte dos lucros. Sendo assim, o governo é um agente puramente financeiro, não atuando no fluxo de produto nem como agente, nem como curador.

Já as TVs conseguem atuar, indiretamente, através de incentivos da Lei do Audiovisual, assim como diretamente, na forma de suas produtoras, e também como meios publicitários para divulgação das obras. Além disso, como a TV é uma segunda ou terceira janela para filmes de cinema, é natural que haja uma interação entre estes

agentes. Sendo assim, o grupo econômico TV consegue oferecer benefícios vantajosos aos produtores e distribuidores negociando licenciamentos em seus canais e reduzindo os custos de divulgação. Mais recentemente, agentes de vídeo sob demanda também passaram a oferecer estas vantagens.

Em alguns casos, um mesmo agente pode atuar em mais de um elo da cadeia. Um exemplo é o caso acima, quando uma TV também produz. Outro exemplo, não tão incomum, é a empresa produtora também ser distribuidora. Para compreender melhor este cruzamento, é importante explicar um pouco melhor a relação entre produção e distribuição. Cruzamento entre exibidores e outros elos da cadeia, via de regra, não são relevantes.

A distribuidora, sob o ponto de vista de cadeia e incentivos, se encontra na posição de agente intermediário, o que é vantajoso, mas também perigoso. A vantagem oferecida pela distribuidora é conseguir negociar com os cinemas (e canais de TV) um pacote com vários filmes. Uma produtora, especialmente no Brasil, em que grande parte é de pequeno porte, só consegue produzir poucos filmes por ano. Uma distribuidora, porém, não possui um limite de capacidade em seu catálogo oferecido, dependendo apenas da negociação com as diversas produtoras.

A “venda” por pacote traz uma clara vantagem para os exibidores, que em apenas uma negociação conseguem fechar contrato para um conjunto de obras, além de colocarem o trabalho de curadoria sob a responsabilidade de um distribuidor de confiança. Além disto, também traz vantagens para os produtores, que não teriam capacidade de negociar com os exibidores.

Por outro lado, isto proporciona uma força grande para as distribuidoras. Como são agentes centralizadores, conseguem negociar contratos que misturam filmes que acreditam que terão grande sucesso de bilheteria com apostas menos certas. Isso abre espaço para produtoras menos conhecidas, mas também cria uma dependência por parte destas produtoras, que não conseguem negociar

seus filmes “menores” sem a força da distribuidora. Cria, ainda, relações de fidelização com os exibidores, fechando ainda mais o mercado para produtores que queiram, eventualmente, distribuir seu próprio filme de forma independente. Além disso, distribuidoras podem conseguir fechar pacotes de divulgação na mídia com preços menores, por terem um volume maior de produtos a serem divulgados. Por fim, a distribuidora também tem maior possibilidade, pelas suas competências e pela configuração do mercado, de conseguir patrocínios publicitários para um filme, dado que essa consegue ter relação duradoura com grandes anunciantes.

Sendo assim, tanto a posição da distribuidora na cadeia quanto suas atividades a colocam em uma posição vantajosa de apropriação de valor. Neste ponto, entra o risco da posição de agente intermediário. Alguns profissionais artísticos proeminentes criticam esta apropriação, defendendo que a maior parte do valor da cadeia deveria ser apropriada pelos criadores. Foi o caso de José Padilha que, após ter grande sucesso com “Tropa de Elite”, ficou insatisfeito com o percentual da bilheteria para remuneração de sua produtora, Zazen. Segundo James D’Arcy, produtor executivo de “Tropa de Elite”, o exibidor fica, geralmente, com 50% da bilheteria, a distribuidora com 20 a 30% e o restante, descontadas algumas despesas, ficam para a produtora (CINECLICK, 2010). Sendo assim, Padilha decidiu realizar, através da própria Zazen, a distribuição de “Tropa de Elite 2” (Bezerra, 2011; Arantes, 2010. Para uma discussão completa do tema, ver Facchinell e Araújo, 2013). O sucesso da empreitada chegou a criar um movimento com outras produtoras, formando a Nossa Distribuidora (Fonseca2011). Esta opção das produtoras distribuírem seus próprios filmes pode ser uma solução para grandes nomes, com sucessos anteriores. Ainda assim, uma distribuidora traz vantagens que mesmo uma produtora grande não consegue ter na cadeia. Por isso a análise dos dados levantados para este estudo começa justamente neste elo que, por ter papel central, espera-se que tenha um grande impacto no sucesso de um filme.

Desempenho das distribuidoras brasileiras

O setor de distribuição nacional foi, historicamente, menos incentivado pelo governo e encontra dificuldades para disputar em igualdade com as *majors* americanas. No entanto, ve-se que o cenário de distribuição do cinema nacional sofreu uma grande mudança a partir de 2011.

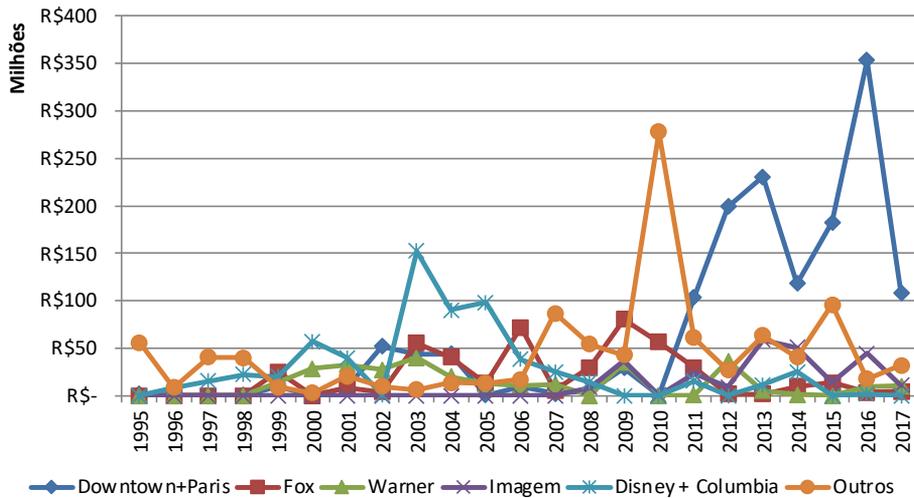
O Gráfico 5 apresenta a soma das receitas dos filmes nacionais lançados por cada distribuidora anualmente. Até 2010, as americanas Disney, Fox e Warner eram os principais players no mercado de distribuição de filmes brasileiros em termos de renda arrecadada. A partir de 2011, a Downtown e Paris passam a dominar o mercado. Apesar de serem empresas separadas, essas distribuem muitas obras conjuntamente. Por isso, neste artigo, essas serão tratadas como um conjunto sob a denominação “Downtown+Paris”. Este conjunto engloba dados de produções individuais de ambas as empresas, das coproduções entre si, das coproduções entre pelo menos uma dessas com a Riofilme e dados da Lumière Pictures Brasil – distribuidora de Bruno Wainer antes de fundar a Downtown em 2005, com grandes clássicos nacionais, como “O Paciente Inglês”, “Cidade de Deus”, “Olga” e “Central do Brasil”. A Lumière foi utilizada apenas para a captura de dados históricos.

Segundo Bruno Weiner, dono da Downtown, a parceria entre as duas começou em 2012, quando unificaram seus *line-ups* de filmes nacionais (Caetano, 2013). Além disso, ele aponta que parcerias com a RioFilme, com a Globo Filmes e com o canal Telecine, foram fatores importantes para o sucesso das duas distribuidoras.

Apesar do discrepante domínio em receitas, ao considerar os dados de quantidade de lançamentos por distribuidora (Gráfico 6), percebe-se que a Downtown e Paris lançam um percentual baixo do total de filmes, ou seja, seus lançamentos tendem conseguir receitas maiores do que a maioria dos lançamentos de outras distribuidoras. Com base na entrevista com o Bruno Wainer, citada anteriormente, que sugere um sucesso na associação entre distribuidoras com produtoras e canais, foram analisadas as receitas de filmes

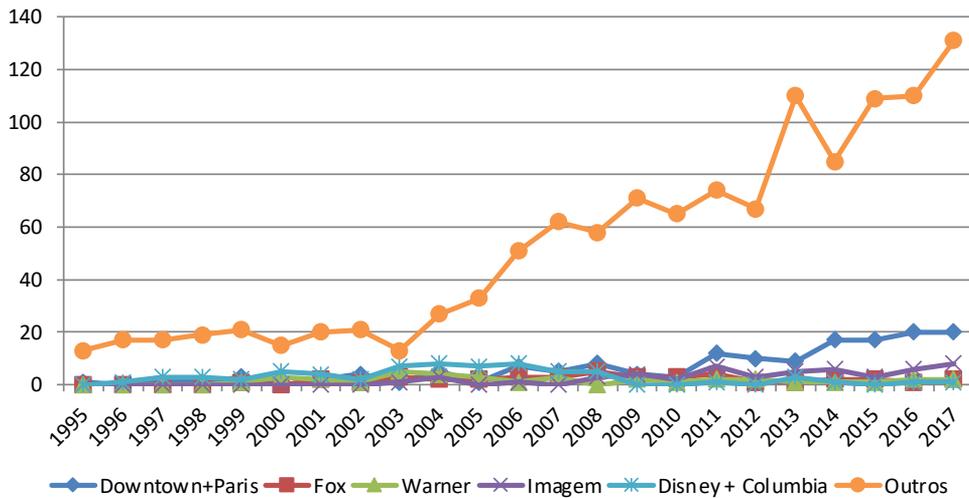
distribuídos pela Downtown/Paris e co-produzidos ou apoiados por grupos econômicos ligados a canais. O resultado do levantamento se encontra na próxima seção.

Gráfico 5 – Renda dos filmes nacionais lançados, por distribuidora (1995-2017).



Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 6 – Lançamentos de filmes nacionais, por distribuidora (1995-2017).



Fonte: dados da pesquisa

Influência da associação a canais de TV

A Tabela 2 mostra que, em média, 94% das receitas de bilheteria da Downtown/Paris⁴ são provenientes de filmes ligados a canais, apesar destes serem, em média, 75% de seus filmes distribuídos. É possível perceber claramente que os filmes feitos sem associação com canais têm um desempenho muito abaixo dos associados a canais, mesmo sendo distribuído pela própria Downtown/Paris. Isso é um indicativo de que a ligação entre canais e filmes é um explicador mais forte de sucesso do que a própria distribuidora.

Tabela 2 – Participação de lançamentos e receitas – corrigida pelo IPCA/IBGE – dos filmes distribuídos pela Downtown/Paris ligados a canais em relação ao total de filmes distribuído pela Downtown/Paris, ano a ano (2011-2017).

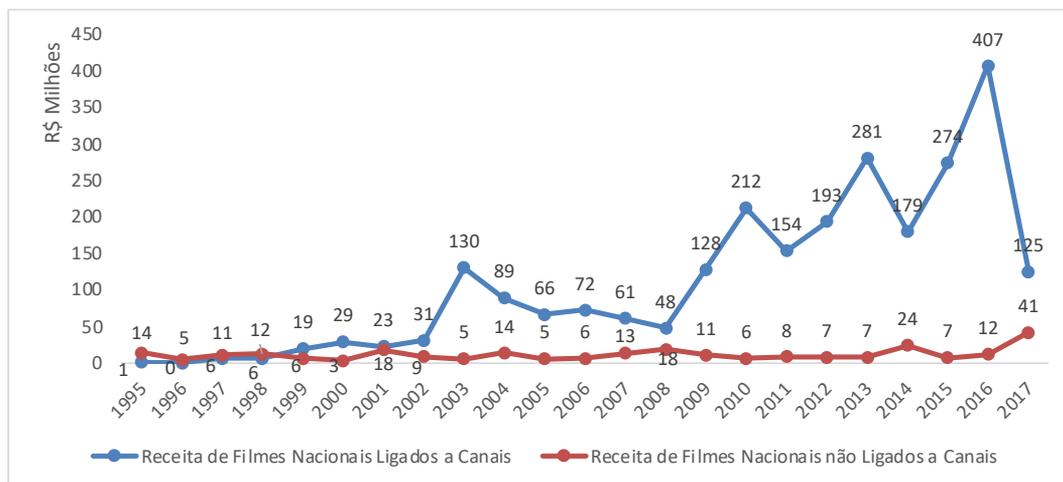
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita de filmes ligados a canais em relação ao total da receita da Downtown+Paris	89,8%	98,8%	100%	98,7%	99,7%	99,6%	74,8%
Lançamentos de filmes ligados a canais em relação ao total de lançamentos da Downtown+Paris	50,0%	66,7%	87,5%	76,5%	82,4%	75,0%	90,0%

Fonte: dados da pesquisa

Para fortalecer esta conclusão, foi feita uma análise das receitas e lançamento de filmes que tenham sido coproduzidos ou apoiados por empresa pertencente a grupo econômico que tenha pelo menos um canal, comparando com os lançamentos sem ligação a canal, conforme Gráficos 7a, 7b e 7c.

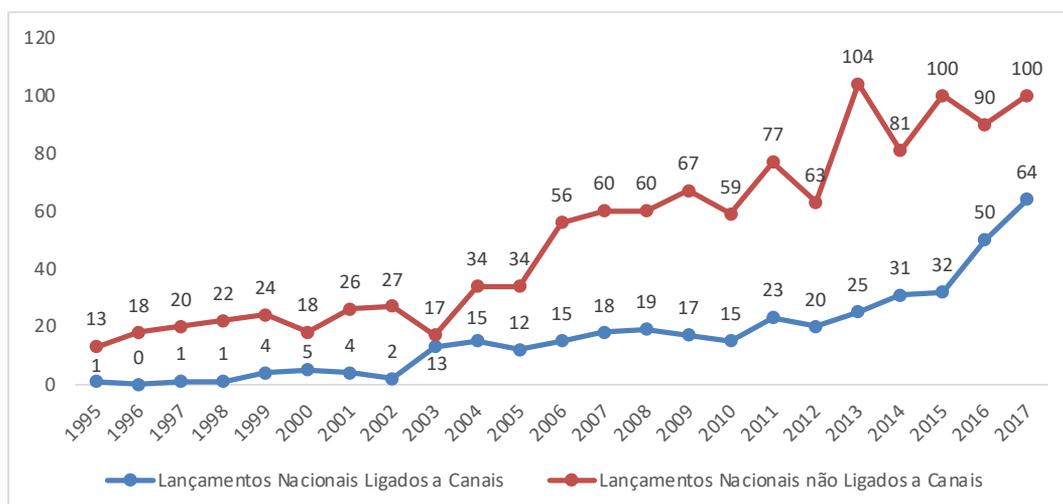
4 Soma dos filmes distribuídos apenas pela Downtown, apenas pela Paris e coproduções entre si.

Gráfico 7a – Comparativo de renda de filmes nacionais ligados a canais (1995-2017).



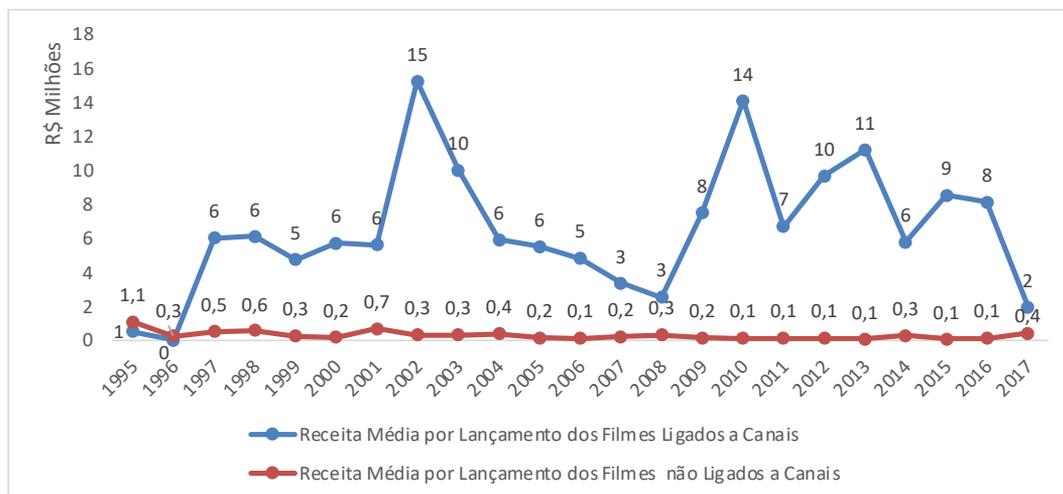
Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 7b – Comparativo de lançamentos de filmes nacionais ligados a canais (1995-2017).



Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 7c – Comparativo de renda média por lançamento de filmes nacionais ligados a canais (1995-2017).



Fonte: dados da pesquisa

É possível perceber que os filmes ligados a algum canal, seja de TV Aberta ou Fechada, apresentam receitas maiores do que os outros, apesar de serem a menor parte dos lançamentos. Além disto, o Gráfico 8 demonstra que, entre os filmes que receberam investimento público, são os ligados a canais os únicos com retorno sobre investimento positivos. Este resultado corrobora o que já tinha sido exposto por Alvarenga (2010), sobre filmes de sucesso (sendo a métrica a concentração de público espectador) em 1998 e 1999.

A Tabela 3 demonstra a proporção de filmes de canais que conseguiram retorno em comparação com os filmes da Downtown/Paris e do mercado como um todo. É perceptível que os canais conseguem uma taxa de sucesso maior do que os filmes independentes e que a Downtown/Paris consegue uma maior do que a média dos canais.

Fato relevante na amostra da Downtown/Paris é que apenas os filmes que fizeram com canais tiveram retorno positivo. Este tipo de produção, porém, é tão relevante no cardápio total das distribuidoras, conforme observado na Tabela 2, que acaba enviesando

a comparação com seus filmes não ligados a canais. Sendo assim, optou-se por utilizar a taxa de sucesso das distribuidoras apenas dos filmes ligados a canais.

A taxa de sucesso da Downtown/Paris se destaca consistentemente entre os outros recortes. Porém, como visto anteriormente, a relação das distribuidoras com canais também é fonte para seu sucesso. Unindo as informações das Tabelas 2 e 3 é possível perceber dois comportamentos no retorno de investimento no cinema nacional, sob a ótica dos agentes.

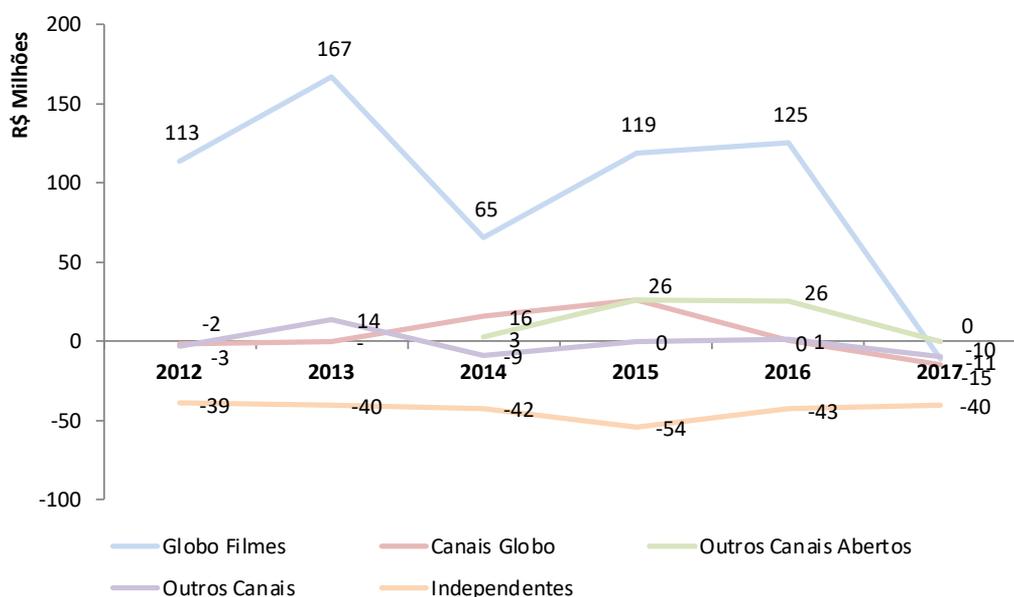
Por um lado, claramente há forte influência da ligação com canais para o sucesso de bilheteria e retorno sobre investimento de um filme nacional. Por outro, há uma confluência entre grandes distribuidoras e canais que torna estes resultados consideravelmente mais positivos. Dessa forma, ao observar a cadeia do cinema, sob a ótica de agentes, o canal é o fator preponderante e necessário para o sucesso de um filme, enquanto uma grande distribuidora é um fator altamente potencializador para o resultado, quando associada a canal.

Tabela 3 – Taxa de Sucesso dos filmes nacionais, por corte especificado.

TAXA DE SUCESSO (FILMES QUE CONSEGUIRAM RETORNO DE INVESTIMENTO/TOTAL DE FILMES LANÇADOS)			
ANO	LIGADOS A CANAL	NÃO LIGADOS A CANAL	DISTRIBUÍDOS POR DOWNTOWN+PARIS E LIGADOS A CANAIS
2012	41,2%	2,8%	75,0%
2013	45,8%	0,0%	71,4%
2014	46,7%	8,3%	69,2%
2015	51,7%	2,2%	46,2%
2016	36,4%	2,4%	71,4%
2017	16,3%	2,3%	35,7%

Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 8 – Retorno sobre investimento de incentivo, por empresa ligada a canal, por ano (2012-2017).



Fonte: dados da pesquisa

Desempenho das produtoras brasileiras

Quando analisado o elo de produção, percebeu-se que as produtoras de maior destaque em termos de bilheteria média por filme são justamente pertencentes a canais de TV, notadamente, a Globo Filmes e Rede Record. Isso já havia ficado claro no Gráfico 8. Entre as independentes, assim como na distribuição, algumas produtoras dominam a maior parte das receitas, mesmo com menos lançamentos.

DISCUSSÃO

A interpretação do conjunto de dados mostrados ao longo do artigo é de que a indústria cinematográfica nacional apresenta uma tendência de crescimento, tanto em termos de número de lançamentos quanto de renda arrecadada em bilheteria, apesar de os resultados estarem distantes daqueles observados para os filmes estrangeiros. Ficou evidente também que os incentivos públicos geram consistentemente

retornos na forma de arrecadação de bilheteria. Há evidências, portanto, de que as políticas de incentivo governamentais auxiliam o cinema brasileiro e conseguem ter sucesso em seu objetivo de estimular o mercado.

A Seção 1 mostra o bom desempenho das políticas públicas no cinema nacional, dado que a renda arrecada é, consideravelmente, maior que o orçamento incentivado nos últimos anos. A Seção 2 demonstra a relação entre os agentes do mercado e como os canais de TV são o fator explicativo mais forte para o resultado de um filme incentivado. Como explicação para este fenômeno se pode citar uma maior facilidade na divulgação dos filmes no canal de TV associado. Além disso, talentos exclusivos do canal podem ter participação nos filmes, o que inclui a presença de atores e diretores famosos, que funcionam como chamariz.

Destaca-se que as políticas públicas de incentivo, apesar de serem majoritariamente voltadas para produtoras, acabaram gerando duas grandes campeãs nacionais no mercado de distribuição (isto é Downtown e Paris) que hoje, no Brasil, competem em pé de igualdade com grandes distribuidoras mundiais. É possível conjecturar, com base na avaliação da arquitetura do setor cinematográfico, conforme Jacobides, Knudsen e Augier (2006), que este crescimento surge das dinâmicas de mercado presentes na cadeia, discutidas na seção 2, que permitem ao distribuidor se apropriar de parte do valor gerado pela produção. Também merece destaque a participação da Riofilme na consolidação da parceria entre as distribuidoras. Sendo essa uma distribuidora pública, fica novamente evidente o papel do estado não só como fomentador da atividade cinematográfica, mas também como agente na cadeia, para que o setor alcance os melhores resultados.

O mercado de produção, por sua vez, também apresenta forte concentração, especialmente, nas produtoras ligadas a outros elos da cadeia do audiovisual (isso é programadoras). É importante ressaltar que a Lei do SeAC, de 2011, teve grande impacto na produção nacional

para TV, fortalecendo produtoras independentes. Isso, porém, não foi refletido no mercado de cinema.

Os filmes cuja bilheteria foi menor do que o orçamento incentivado foram, em sua maioria, produzidos por produtoras independentes, com limitações discutidas na seção 2. No entanto, desde as discussões entre cineastas durante a criação da Ancine, foi defendida a posição de que a indústria cinematográfica não deve ser considerada apenas pelo viés econômico, mas também por sua importância cultural. No início do governo Lula, nos debates para a decisão sobre a qual Ministério a Ancine devia estar vinculada (Cultura ou Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), Orlando Senna afirmou que a liberdade de circulação de cultura devia ser o viés de uma política pública para o setor, ao contrário de se adotar um viés econômico (Pronunciamento do secretário Orlando Senna no IV Fórum Brasil de Programação e Produção *apud* Alvarenga).

Percebe-se que as políticas de incentivo, apesar de serem voltadas para a produção, acabam gerando uma distribuição de verbas pela cadeia seguindo dinâmicas do setor. Com isso, observam-se duas possibilidades para o futuro das políticas públicas. Por um lado, caso o objetivo seja o de fortalecer as produtoras, é necessário criar políticas que afetem as barreiras geradas pelas dinâmicas do mercado, ou seja, adotar medidas que deem ao produtor a possibilidade de realizar suas obras, divulgar suas obras, arrecadar publicidade e conseguir ofertar filmes aos exibidores de forma competitiva. Atualmente, a maioria das políticas atua apenas na realização, através do fomento, e na exibição, através da cota de tela – sendo que mesmo esta não torna o filme competitivo para o exibidor, que a percebe como uma obrigação que o faz ter prejuízo (Arantes, 2005). Vale destacar que a questão de incentivos ligados aos distribuidores não é nova, sendo defendida por Gustavo Dahl, primeiro diretor-presidente da Ancine (Arantes, 2006).

Por outro lado, a política pública pode se aproveitar da configuração atual do mercado, visando fortalecer não apenas a produção, mas

todos os agentes nacionais da cadeia cinematográfica. Ao invés de adotar mecanismos focados na produção e aguardar que o retorno da verba percorra a cadeia, a política pública poderia incentivar, de forma mais direta, o que já ocorre hoje. Decerto, há algumas linhas que apoiam as distribuidoras, porém mesmo estas, em sua maioria, têm como foco a produção. Há também linhas que apoiam canais, porém estas sequer consideram a atuação destes agentes na cadeia cinematográfica, incluindo, como é o caso do Prodav, barreiras (isso é, obrigação da primeira janela de um telefilme ser a TV, independente da estratégia da produtora e do canal).

Com base nos dados levantados neste artigo, é possível basear políticas públicas para auxiliarem diretamente, ao invés de limitarem, as distribuidoras e canais nacionais, fortalecendo seus posicionamentos como campeões. Isto se torna ainda mais importante como uma defesa da atual soberania nacional no setor, fortalecendo a indústria nacional para conseguir competir com o crescimento de agentes estrangeiros e até, talvez, serem capazes de competir fora do país. Sabe-se que estes agentes prometem fazer apostas altas no Brasil e possuem vantagens competitivas impossíveis de serem copiadas pelas empresas nacionais sem auxílio, por já entrarem no país, enquanto grandes agentes mundiais e utilizarem a língua inglesa – uma situação similar a como era a das distribuidoras no Brasil até o crescimento da Downtown e Paris, com os grandes grupos americanos dominando.

Como foi levantado neste artigo, mesmo hoje, no saldo total, o retorno dos filmes incentivados é positivo. Sendo assim, é possível conjecturar um modelo público que cumpra sua função social e que seja, ao mesmo tempo, autossustentável. Indica-se um meio termo entre as opções apresentadas nesta seção, desenvolvendo um modelo que leve em consideração, como fator central, o equilíbrio entre o incentivo dado aos filmes associados aos canais de TV com o incentivo aos filmes independentes. Sendo assim, é possível fortalecer, de forma direta, os distribuidores e canais, ao mesmo tempo em

que se fortalecem os produtores nacionais. A melhor maneira de se desenvolver este tipo de política é claramente envolver todos os agentes interessados na discussão, tendo como base as evidências apontadas aqui e as consequências positivas que cada agente traz para a indústria.

Cabe destacar que, apesar de haver retorno positivo, na média dos filmes, há um alto grau de incerteza do resultado quando um filme está em fase de projeto. Esta média positiva ocorre por esforço dos agentes e porque o investimento incentivado é de tal monta que fica capaz de diluir os riscos destes projetos. Por isso o incentivo público é fundamental na atividade deste estudo. Agentes privados agindo de forma descoordenada, individualmente, não teriam capacidade de investir tanto e logo não seriam capazes de diluir os riscos destes investimentos. É possível conjecturar, e a história do audiovisual aponta para isto, que sem incentivos públicos, o risco se torna tão alto que os agentes privados reduziriam drasticamente suas atividades no setor cinematográfico.

Por fim, é importante destacar que o presente artigo sempre subestima o retorno gerado por um filme, dado que a janela de cinema é, via de regra, apenas a primeira da obra. Sendo assim, é esperado que a obra cinematográfica passe também em janelas de TV, VOD, dentre outras e que estas janelas paguem pelo seu licenciamento. Isto é altamente relevante, especialmente, no caso dos documentários, que possuem baixo resultado nos cinemas, mas podem conseguir alta audiência nas outras janelas – não à toa a Netflix investe em documentário originais e o Discovery Channel possui audiência relevante na TV Paga.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do cinema brasileiro é marcada por políticas de incentivo dadas pelo Estado, e isso parece ter afetado positivamente a indústria nacional. Foram analisados os retornos em bilheteria trazidos pelas políticas de incentivo e ficou comprovado que financeiramente são eficientes.

Analisando a cadeia do setor, foi possível compreender as dinâmicas que envolvem os agentes de interesse que participam, direta ou indiretamente, da realização de um filme. Como resultado da análise, foi mostrado o destaque da Downtown e a Paris como grandes distribuidoras nacionais que, através de parceria com a Riofilme, a Globofilmes e o TeleCine, conseguiram crescer a ponto de desafiar as gigantes mundiais no mercado brasileiro. Outro resultado importante foi explicitar relação entre o sucesso de um filme e sua ligação com grupos ligados a canais, mesmo não sendo da Downtown e Paris. Juntos, as grandes distribuidoras e os canais conseguem alcançar taxas de sucessos que são motivo de grande celebração para uma indústria de audiovisual.

O discurso de que o incentivo público criaria um setor engessado e dependente não se sustenta. Pelo contrário, o setor cinematográfico é pujante, com apetite ao risco e a inovação, conseguindo sucesso mesmo frente à concorrência com grandes agentes mundiais. Há, porém alguns descasamentos entre os mecanismos de incentivo existentes atualmente e o que seria o ideal para tornar a cadeia nacional mais competitiva.

Na Seção 3, foram discutidas diretamente propostas de alterações das políticas públicas para que o cinema nacional seja ainda mais fortalecido e os agentes sejam capazes de crescer. Discute-se, também, ainda sob a visão de cadeia, possibilidades para o setor se tornar mais sustentável, sugerindo-se um equilíbrio entre mecanismos que auxiliem os agentes de produção, mas que também identifiquem e auxiliem os agentes de distribuição e os canais, com base nas evidências encontradas no artigo.

Indica-se como pesquisa futura a ampliação do período tratado neste artigo para contemplar o papel dos grupos econômicos ligados a canais de 1995 a 2011 e mudanças que possam ter ocorrido para chegar aos resultados atuais, expostos neste artigo.

Além disso, com base nos dados disponibilizados pela Ancine e na discussão deste artigo, é possível realizar um estudo mais

pulverizado sobre cada mecanismo de incentivo, especificamente, e sua eficiência, artigo por artigo das leis.

Outro ponto a ser abordado e acompanhado é o crescimento dos filmes ligados a plataformas de VOD, especialmente os que possuem ligação com canais do YouTube. Pode-se conjecturar que os fatores desses de sucesso sejam similares aos que são ligados aos canais de TV, porém o tema merece um olhar mais aprofundado.

Mais uma questão a ser aprofundada é uma discussão sobre qualidade de obras sem ter como foco apenas a visão de cadeia. Aconselha-se avaliar todos os fatores artísticos, como elenco, gênero, regionalismo e equipe de produção. Os documentários, especificamente, merecem um olhar especial, tanto do ponto de vista de estratégia de janelas quanto de políticas públicas.

Por fim, o levantamento realizado neste artigo poderia ser expandido para também acompanhar o resultado dos filmes para além da janela de cinema. Para isto, é necessário levantar os retornos de licenciamento para TV, VOD e outras janelas, bem como compreender a estratégia de agentes que produzem telefilmes através do Prodav, mas realizam estreias no cinema como segunda janela. Mais ainda, o estudo de políticas também deve ser expandido, verificando como as dinâmicas do setor impactam, por exemplo, políticas públicas como o Prodav.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, M. *Cineastas e a Formação da ANCINE*. Tese (Doutorado em imagem e Som), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

ARANTES, S. “Padilha quer mudar Lei do Audiovisual”. *Folha de São Paulo*. 16/10/2010. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1610201034.htm> acesso em fev. 2025.

ARANTES, S. “Diretor da Ancine fala de subsídios para o cinema brasileiro”. *Folha de São Paulo*. 16/06/2006. Disponível em <https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/diretor-da-ancine-fala-de-subs-dios-para-o-cinema-brasileiro> acesso em fev. 2025.

ARANTES, S. “Governo prevê 2006 igual a 2005 nas telas”. **Folha de São Paulo**. 31/12/2005. Disponível em <http://feeds.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq3112200510.htm> acesso em fev. 2025.

BEZERRA, J. “Os Porquês do Sucesso de “Tropa de Elite 2””. **Revista de Cinema**. 16/10/2011. Disponível em <http://revistadecinema.com.br/2011/10/os-porques-do-sucesso-de-tropa-de-elite-2/> acesso em fev. 2025.

CAETANO, M R. “A Sustentabilidade do Mercado Cinematográfico”. **Revista de Cinema**. 17/04/2013. Disponível em <http://revistadecinema.com.br/2013/04/a-sustentabilidade-do-mercado-cinematografico/> acesso em fev. 2025.

CINECLICK, “Tropa de Elite 2 deve criar histeria no público, afirma produtor”. **Cineclick**. 14/09/2010. Disponível em <https://www.cineclick.com.br/noticias/tropa-de-elite-2-deve-criar-histeria-no-publico-afirma-produtor> acesso em fev. 2025.

FACCHINELLO, B, ARAÚJO, C. L. “Distribuição No Cinema Brasileiro Contemporâneo Estudo de Caso Tropa De Elite I e II”. **XIV Congresso de Comunicação da Região Sul**, Intercom Junior 2013 – IJ04 Comunicação Audiovisual. 2013. Disponível em <http://portalintercom.org.br/anais/sul2013/resumos/R35-0095-1.pdf> acesso em fev. 2025.

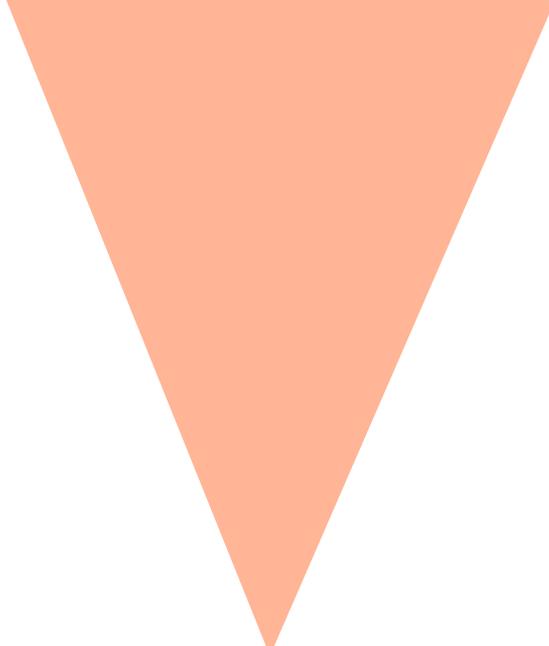
FONSECA, R. “Produtores e diretores campeões de bilheteria anunciam planos da distribuidora Nossa”. **O Globo**. 31/10/2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/produtores-diretores-campeoes-de-bilheteria-anunciam-planos-da-distribuidora-nossa-2865593> acesso em fev. 2025.

JACOBIDES, M. G., KNUDSEN, T. & AUGIER, M. “Benefiting from Innovation: Value Creation, Value Appropriation and the Role of Industry Architectures”. **Research Policy**, vol. 35, pp. 1200-1221.2006. Advanced Institute of Management Research Paper No. 040, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1309509> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1309509>

OCA – **Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual**. “Informe Anual Preliminar 2018”. *Ancine*.

OCA – **Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual**. “Listagem de Filmes Brasileiros Lançados 1995 a 2017”. *Ancine*.

SAD – Sistema Ancine Digital. *Ancine*.



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 Sousa¹

-
- 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

Em 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)² 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 agência³ – 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.⁴

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.

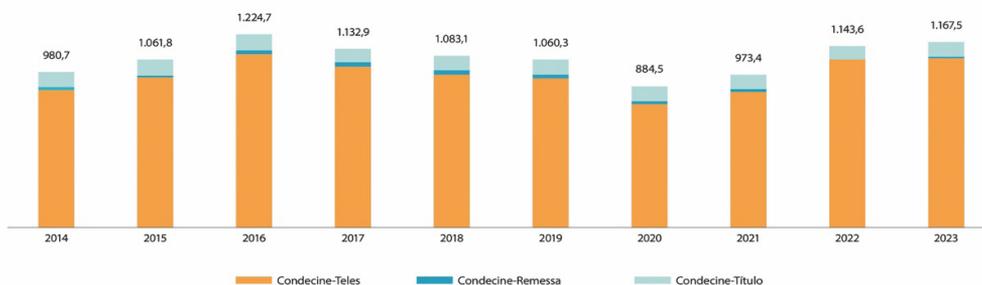
O relatório do Tribunal de Contas da União falava em um passivo de projetos acumulados ao longo de mais de dez anos na Superintendência de Desenvolvimento Econômico, encarregada de enviar as prestações de contas para a Superintendência de Fomento, que finaliza o processo. O Tribunal de Contas da União 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:

DESTAQUES

ARRECAÇÃO BRUTA DA CONDECINE

Em R\$ milhões

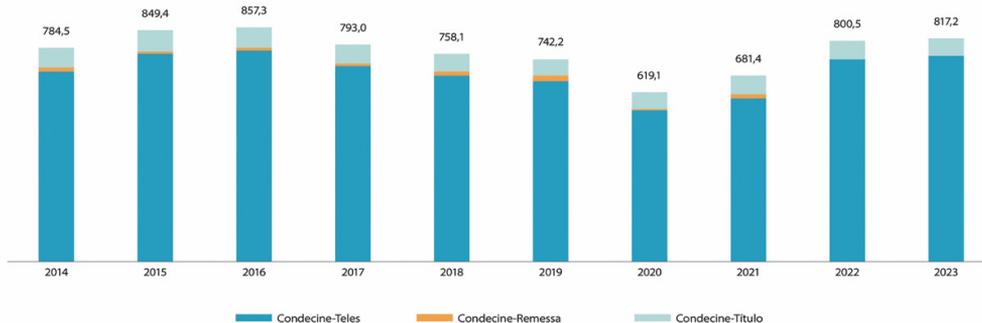


Fonte: ANCINE

DESTAQUES

ARRECAÇÃO LÍQUIDA DA CONDECINE

Em R\$ milhões



Fonte: ANCINE

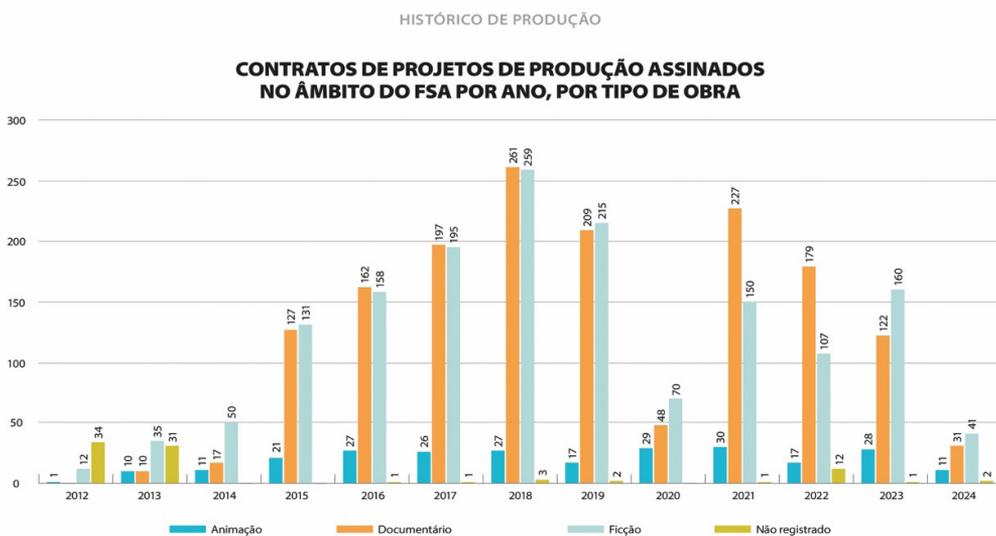
O aumento de cerca de 500% na arrecadação da Condecine, ao mesmo tempo que permitiu o desenvolvimento do setor, colocou em xeque a capacidade operacional da agência e criou um emaranhado burocrático. Foi na tentativa de desatar alguns desses nós que a ANCINE propôs o Ancine +Simples, negociado com o 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 específicos⁵.

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 Complementar⁶. 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 (Uurupá, 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-Remessa⁷.
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.

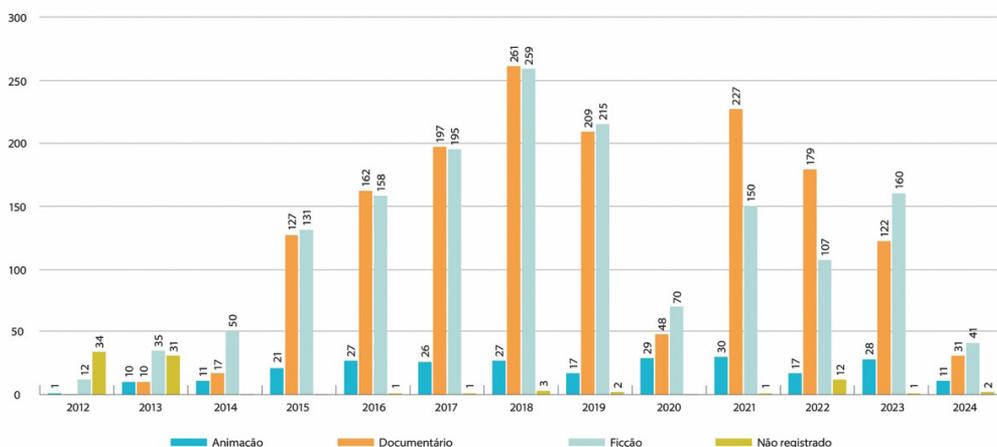
Em maio de 2021, foram entregues, aos integrantes do Comitê Gestor, os relatórios de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual relativos aos anos de 2018, 2019 e 2020 – os calhamaços somam quase 600 páginas.

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	10.424
Produtoras que se registraram a partir de 2023	2.278			1		2.279
Produtoras que pleitearam fomento nos últimos 7 anos	2.311	278	132	153	62	2.936

Apenas 126 das empresas registradas em 2023 pleitearam fomento na ANCINE

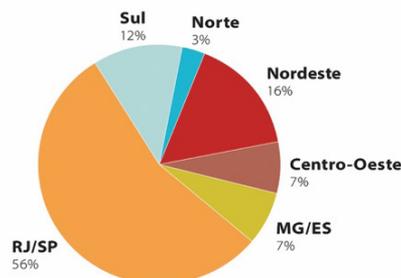
Produtoras que emitiram ao menos 1 CPB de obra de espaço qualificado, exceto videomusical	2.524	303	135	161	62	3.185
Produtoras que emitiram ao menos 1 CPB de longa metragem	977	245	124	149	62	1.557

AGENTES ECONÔMICOS

PRODUTORAS BRASILEIRAS INDEPENDENTES QUE PLEITEARAM FOMENTO NOS ÚLTIMOS 7 ANOS

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

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS PRODUTORAS



Nível 1 – 79%	Produtoras Nível 1:
Nível 2 – 9%	CONNE – 29%
Nível 3 – 4%	FAMES – 20%
Nível 4 – 5%	RJ/SP – 51%
Nível 5 – 2%	

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.
- SCOREL, 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. 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.

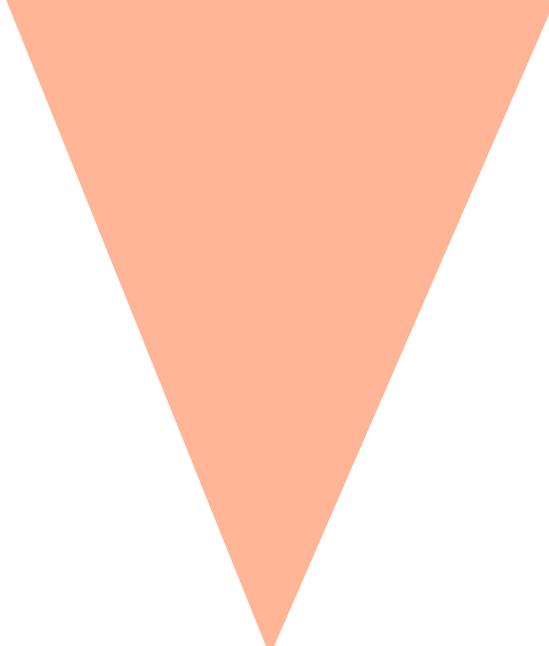
TCU (2). **Acórdão 721/2019 – Plenário. Processo 017.413/2017**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20 set. 2024.

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.



A Política Afirmativa no Fundo Setorial do Audiovisual

promoção da diversidade de gênero e raça no setor

*THE AFFIRMATIVE POLICY IN THE AUDIOVISUAL SECTOR FUND:
PROMOTION OF GENDER AND RACIAL DIVERSITY IN THE SECTOR*

Juliana Lopes¹

Ana Paula Melo Sylvestre²

-
- 1 Professora e pesquisadora no Instituto Federal de Brasília, onde atua na formação de cursos técnicos de Produção de Áudio e Vídeo. Atuou como gestora no Ministério da Cultura (MinC), na Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro (SEC-RJ) e na Secretaria Municipal de Cultura de Nova Iguaçu, implementando programas de valorização da diversidade e de descentralização cultural. E-mail: juliana.culturarj@gmail.com
 - 2 Doutoranda em Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública. Mestra em Linguística pela UnB, na linha de Linguagem e Sociedade. Servidora Pública Federal desde 2010. É Coordenadora de Formação na Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. E-mail: anapmsylvestre@gmail.com

RESUMO

Este artigo investiga como as disputas entre diversos atores institucionais influenciaram a implementação de ações afirmativas no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Através de abordagem qualitativa, a pesquisa apresenta um histórico das políticas afirmativas, analisa a estrutura de governança do setor e examina documentos, entrevistas e ações públicas para identificar fatores que facilitaram ou dificultaram a adoção de ações afirmativas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual. Os resultados indicam que as políticas afirmativas desenvolvidas são insuficientes, não abrangendo a totalidade de ações necessárias para promover, de fato, a diversidade de gênero e raça. Esse cenário evidencia a urgência de um diálogo mais construtivo entre os atores envolvidos para formular marcos normativos que constituam uma política de Estado efetiva que priorize a equidade no setor audiovisual.

Palavras-chave: Política cultural afirmativa; Fundo Setorial do Audiovisual; diversidade, equidade.

ABSTRACT

This article investigates how disputes among institutional actors have influenced the implementation of affirmative actions within the Audiovisual Sector Fund (FSA). Using a qualitative approach, the research presents a history of affirmative policies, analyzes the sector's governance structure, and examines documents, interviews, and public actions to identify factors that have facilitated or hindered the adoption of affirmative actions using FSA resources. The findings indicate that the affirmative policies developed are insufficient, failing to encompass the full range of actions needed to genuinely promote gender and racial diversity. This scenario highlights the urgent need for a more constructive dialogue among stakeholders to establish regulatory frameworks that shape an effective State policy prioritizing equity in the audiovisual sector.

Keywords: Affirmative cultural policy, Audiovisual Sector Fund; diversity; equity.

INTRODUÇÃO

Nas duas primeiras décadas dos anos 2000 mudanças significativas ocorreram nas políticas públicas de cultura no Brasil (2003–2016). Entre as principais transformações se observa a formulação de programas baseados em discursos e práticas com centralidade nas noções de diversidade cultural e participação social, como o Programa Cultura Viva e os Pontos de Cultura. Essas iniciativas proporcionaram um maior acesso à cultura a grupos até então ausentes do escopo das políticas públicas de cultura: povos indígenas, grupos da cultura popular e tradicional, da diversidade sexual e de gênero, dos territórios das periferias urbanas e grupos da cultura afro-brasileira (Calabre, 2014).

No setor do audiovisual, a noção de diversidade se expressou por meio de iniciativas que visavam a descentralização da produção do eixo Rio–São Paulo e a sua regionalização em localidades sub-representadas do país. Para isso, programas e editais públicos de fomento direto à produção audiovisual, com recursos financeiros do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foram criados visando também incentivar a formação de novos cineastas, o incentivo à experimentação e à inovação de linguagens.

Entre essas iniciativas, destacam-se os programas “DOCTV”, “Revelando os Brasis”, os editais de fomento à produção de curtas e longas-metragens de baixo orçamento e a política de estímulo aos arranjos produtivos regionais do Fundo Setorial do Audiovisual (Kelly, 2019). Para Lia Bahia (2021), essas políticas possibilitaram novas concepções e práticas democratizantes que ampliaram o direito a produzir filmes, representações, narrativas e estéticas cinematográficas.

Contudo, estudos têm demonstrado que, historicamente, homens brancos dominam posições de liderança criativa – roteiro e direção – nos filmes brasileiros lançados comercialmente em salas de cinema (Candido *et al.*, 2016; Ancine, 2018). Assim, em um país no qual 56% da população se autodeclara como preta ou parda e 51% são mulheres (IBGE, 2023), o desenvolvimento das representações e narrativas no cinema brasileiro não reflete a diversidade de gênero e racial da população.

O edital “Curta Afirmativo – Protagonismo da Juventude Negra no Audiovisual”, publicado pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SAv/MinC) em 2012, inaugurou a inclusão de ações afirmativas de recorte racial em mecanismos de fomento direto à produção cinematográfica nacional (Sylvestre, 2023). Depois disso, novos editais com ações afirmativas de recorte racial e também de gênero foram lançados. No âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual, foram realizados 14 editais com a adoção de instrumentos de política afirmativa entre os anos de 2016 e 2023. Destes, dois previram público exclusivo composto por pessoas negras, enquanto 12 previram cotas. Além disso, os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual mobilizaram a realização de políticas afirmativas também por intermédio da implementação da Lei Complementar nº 195/2022, a Lei Paulo Gustavo (LPG).

O presente estudo analisa como as disputas entre diversos atores institucionais influenciaram a implementação de ações afirmativas no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual. Através de abordagem

qualitativa, a pesquisa apresenta um histórico das políticas afirmativas, analisa a estrutura de governança do setor e examina documentos e entrevistas realizadas com servidores da SAV e da Ancine para identificar fatores que facilitaram ou dificultaram a adoção de ações afirmativas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, questionando se essas políticas refletem uma política cultural de Estado ou uma abordagem pontual de governos.

Os resultados indicam que as políticas afirmativas desenvolvidas foram ainda insuficientes, não abrangendo a totalidade de ações necessárias para promover, de fato, a diversidade de gênero e raça. Esse cenário evidencia a urgência de um diálogo mais construtivo entre os atores envolvidos para formular marcos normativos que constituam uma política de Estado efetiva que priorize a equidade no audiovisual.

Além da presente introdução e da conclusão, o trabalho está dividido em três partes: (i) a primeira apresenta um Panorama histórico da política pública afirmativa na cultura; (ii) a segunda apresenta um histórico das políticas afirmativas desenvolvidas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual; (iii) e a terceira aborda o contexto atual da pauta e nortes potenciais para a institucionalização das políticas afirmativas no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual.

PANORAMA HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA AFIRMATIVA NA CULTURA

As reflexões aqui presentes partem da premissa de que as políticas públicas de cultura da primeira década dos anos 2000, sob o emblema da promoção da diversidade cultural, assumiram caráter afirmativo, embora não fossem assim designadas. Em janeiro de 2006, em entrevista à Carta Capital, intitulada “*Contra os privilegiados*”, o então Ministro da Cultura, Gilberto Gil, quando questionado sobre críticas que vinha sofrendo de artistas da elite brasileira ao caráter redistributivo da gestão, afirmou que as ações poderiam ser compreendidas como de “discriminação positiva”, “do tipo cotas para novos cineastas, novos dramaturgos, teatros

de periferia”, de forma semelhante “com as cotas na educação no momento em que se diz que vamos destinar recursos a manifestações que não tinham espaço e voz” (Gil, 2006).

No entanto, as primeiras políticas públicas de cultura denominadas pelo MinC como afirmativas foram implementadas no início da segunda década dos anos 2000, sob a gestão da Ministra Marta Suplicy (2012–2014). Portanto, no contexto da instituição do Estatuto da Igualdade Racial e da Lei de Cotas para o Ensino Superior foram lançados os primeiros editais culturais afirmativos com recorte racial.

Diferentes foram os movimentos sociais que possibilitaram a formulação de políticas afirmativas para a cultura na última década. Entre esses, a mudança na relação entre o Estado e o movimento negro nos dois primeiros governos do Presidente Lula (2003–2010). A pesquisadora Marcia Lima (2010, p.76) observa que essa mudança ocorreu com a participação do movimento negro na formulação das políticas públicas de promoção da igualdade racial, ocupando cargos na administração federal ou nos espaços institucionais de participação social implementados pelo governo.

A análise documental corrobora as observações realizadas por Lima (2010), que se seguiram nos governos de Dilma Rousseff (2011–2016), com a nomeação das ministras Luiza Bairros (2011–2014) e Nilma Lino Gomes (2014–2016) na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Espaços de participação social institucionalizados pelo MinC, como o *Conselho Nacional de Política Cultural* (CNPC) e o *Colegiado de Culturas Afro-Brasileiras* e as *Conferências Nacionais de Cultura*, viabilizaram a reivindicação da sociedade civil para a implementação de ações afirmativas na política pública de cultura.

Nos anais da *II Conferência Nacional de Cultura (2010)*, entre as estratégias prioritárias aprovadas na *Pré-Conferência Setorial das Culturas Afro-Brasileiras*, observa-se a demanda pela “criação de mecanismos de ações afirmativas para projetos de pessoas

afro-descendentes e da produção cultural negra.” (Brasil, p. 87). A reivindicação retorna na *III Conferência Nacional de Cultura* (2013), em que uma moção foi divulgada pelos delegados participantes para a implementação de uma política cultural afirmativa com cotas de participação de artistas negros e definição de 20% do financiamento público para as culturas afro-brasileiras (Brasil, 2013).

No *Plano Setorial para as Culturas Afro-Brasileiras* (2014) elaborado pela Fundação Palmares e pelo *Colegiado Setorial das Expressões Artísticas e Culturais Afro-Brasileiras*, também se observa a presença do debate sobre a implementação das ações afirmativas na política cultural brasileira por meio de um capítulo nomeado como “Políticas Afirmativas na Cultura” (Queiroz, 2014). Da mesma forma se observa, na meta 2.3, do plano a indicação da “instituição de mecanismos de acesso aos recursos públicos através de editais específicos para a arte e a cultura afro-brasileira.” (Brasil, 2014, p.38).

De acordo com Ferreira (2018), Marta Suplicy e Luiza Bairros se reuniram em eventos públicos com diversos setores das artes negras. Entre esses coletivos de artistas e produtores negros(as) como o *Akobem* e o *Fórum de Performance Negra*, que tiveram protagonismo junto ao MinC na mobilização do que identificavam como o combate ao chamado racismo institucional do Estado e a demanda por iniciativas de fomento às artes negras (Soares, 2017; Jesus, 2020). As movimentações promovidas por artistas, produtores e agentes culturais negros em diálogo com o governo se concretizaram na formulação pela Fundação Cultural Palmares, Biblioteca Nacional, Fundação Nacional de Artes, SAv/MinC e a SEPPIR de um grupo de editais de fomento às artes negras. A iniciativa foi reconhecida por garantir a participação de artistas e produtores negros do país no acesso aos recursos públicos no campo das linguagens artísticas e não no da cultura popular, como até então vinha ocorrendo.

Assim, em novembro de 2012, foram lançados, em conjunto, cinco editais voltados para artistas e produtores negros nas áreas do Teatro, Dança, Artes Visuais, Literatura e Audiovisual: Prêmio Funarte de

Arte Negra; Apoio à coedição de livros de autores negros; Apoio a pesquisadores negros; e o edital Curta Afirmativo – Protagonismo da Juventude Negra no Audiovisual publicado pela SAv/MinC.

O edital Curta Afirmativo inaugurou a possibilidade de inclusão de ações afirmativas de recorte racial em mecanismos de fomento direto à produção cinematográfica nacional. A ação teve por objeto o fomento a obras audiovisuais de curta-metragem dirigidos ou produzidos por jovens negros, de 18 a 29 anos. Esse primeiro edital afirmativo foi questionado judicialmente, sob o fundamento de que seria uma ação discriminatória, porém obteve sentença favorável viabilizando sua implementação. Nos anos posteriores foram publicados, pela SAv, com recursos do Fundo Nacional de Cultural, o “Edital Carmen Santos Cinema de Mulheres” (2013) o primeiro com recorte de gênero e o “Edital Curta Afirmativo: Protagonismo de Cineastas Afro-Brasileiros na Produção Audiovisual Nacional” (2014).

Estes primeiros editais marcaram o início da política afirmativa no audiovisual que se desdobrou em iniciativas de fomento à produção do setor com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual operados tanto pela SAv quanto pela Ancine em meio a disputas de diversos atores institucionais.

A POLÍTICA AFIRMATIVA NO FSA: DISPUTAS, CONFLITOS E ATORES INSTITUCIONAIS

A Medida Provisória nº 2.228-1/01 estabeleceu, em 2001, um marco institucional para o audiovisual brasileiro baseado em um tripé institucional (Ikeda, 2015): o Conselho Superior do Cinema (órgão colegiado que conta com a participação de órgãos públicos e de especialistas do setor audiovisual), a Ancine (agência regulatória, que integra a administração indireta) e a SAv/MinC (órgão da estrutura da administração direta do Executivo Federal).

No entanto, essa estrutura da governança pública do audiovisual se complexificou a partir da promulgação da Lei nº 11.437/2006, que

criou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), estabelecendo-o como um fundo específico vinculado ao Fundo Nacional de Cultura. A mesma lei criou também um Comitê Gestor, responsável pela definição dos investimentos decorrentes dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.

Com a criação do Fundo Setorial do Audiovisual, a condução da política audiovisual que, até então, era predominantemente conduzida a partir de mecanismos de financiamento de fomento indireto, passou por um processo de reconfiguração para a aplicação de mecanismos de fomento direto, especialmente, na modalidade de investimentos. Dessa forma, a governança da política passou a contar com mais uma instância deliberativa, com foco mais operacional, cuja missão institucional está diretamente relacionada à execução dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual: o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA). Se, por um lado, cabe ao CSC a definição dos caminhos da política para o setor; por outro, cabe ao CGFSA a operacionalização dos recursos financeiros para a viabilização desta política.

A inclusão de ações afirmativas nas linhas de fomento do Fundo Setorial do Audiovisual envolveu disputas e conflitos entre diversos atores institucionais da governança pública do audiovisual com participação reivindicatória da sociedade civil. Os movimentos sociais articulados com o movimento negro são destacados por reivindicarem uma atuação governamental mais efetiva para a promoção da diversidade e equidade no setor. Essa articulação fica evidenciada em dois documentos históricos de reivindicação social ocorridos no âmbito de festivais de cinema: o manifesto Dogma Feijoadá e o Manifesto de Recife (Carvalho e Domingues, 2018; Carvalho, 2005; Carvalho, 2012). Tais documentos consolidaram demandas no que concerne à construção conceitual do Cinema Negro e de políticas públicas para fomentá-lo.

Além disso, é imprescindível mencionar a atuação da Associação de Profissionais do Audiovisual Negro (APAN), criada em 2015,

que tem tido protagonismo na proposição do diálogo sobre as ações afirmativas com instituições do Estado, representações legislativas, agentes do mercado e da sociedade civil. E também na promoção de espaços formativos e de difusão do cinema negro como o Lab Negras Narrativas, o Festival Internacional do Audiovisual Negro do Brasil (FIANB) e a plataforma Todesplay.

Entretanto, no escopo da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual, os dados da pesquisa demonstram que o marco inicial da inclusão da agenda das ações afirmativas foi a divulgação da pesquisa do GEMAA *A Cara do Cinema Nacional: gênero e cor dos atores, diretores e roteiristas dos filmes brasileiros (2002–2012)*, que publicou, de forma inédita, em 2014, dados sobre a desigualdade de gênero e raça nas funções de roteiro, direção e elenco nos longas-metragens brasileiros lançados em circuito comercial.

A pesquisa, com repercussão no debate público, foi abordada na reportagem da Agência Brasil intitulada “As mulheres negras não estão nas telas de cinema, nem atrás das câmeras” (Vieira, 2014), abordando a baixa participação de pessoas negras e de mulheres no setor audiovisual. Questionada sobre os dados da pesquisa, a Ancine declarou que “não opina sobre o conteúdo dos filmes, elenco ou qualquer coisa do tipo”. Em resposta ao posicionamento público da agência, a Associação dos Servidores Públicos da Ancine (ASPAC) organizou um ciclo de eventos internos sobre diversidade no audiovisual. De acordo com Heloiza Silva (2023), o evento foi a primeira iniciativa dentro da agência reguladora que abordou a inclusão de ações afirmativas no audiovisual brasileiro e que resultou na criação da Comissão de Gênero, Raça e Diversidade.

Contudo, o edital que inaugurou a inclusão de ações afirmativas nas linhas de fomento do FSA foi publicado pela SA/MinC em 2016. O edital Longa Baixo-Orçamento Afirmativo foi direcionado à seleção de projetos de longa-metragem, inéditos, de ficção, dirigidos por cineastas negros. No certame foram selecionados os filmes “Um dia com Jerusa” (2020) de Viviane Ferreira, “Cabeça de Nego” (2021) de

Déo Cardoso e “Marte Um” (2022) de Gabriel Martins, este último indicado pela Academia Brasileira de Cinema para representar o Brasil no Oscar 2023.

Em 2018, a Ancine publicou o estudo Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016. A pesquisa, conduzida pela Superintendência de Análise de Mercado, evidenciou que, dos longas-metragens lançados em 2016, 97,2% foram dirigidos por pessoas brancas, enquanto 2,1% por pessoas negras. No que diz respeito ao recorte de gênero, 78,2% das obras foram dirigidas por homens, enquanto 19,7% por mulheres. A estratificação interseccional desses dados demonstrou que todo o quantitativo de 19,7% das mulheres que ocuparam cargos de direção na amostra foram de mulheres brancas, enquanto os 2,1% de pessoas negras ocupando a função foram de homens negros, não tendo havido nenhum filme lançado por mulher negra em 2016 (Ancine, 2018).

A reverberação da pesquisa no debate público e no interior dos órgãos de fomento ao audiovisual se refletiu na implementação de um conjunto de editais afirmativos com recursos do FSA em 2018. Contudo, chama atenção o fato de que os Editais da SAv foram aprovados com a inserção de cotas afirmativas com recorte regional, de gênero, étnico-racial e de realizadores estreantes, mas a Chamada Pública BRDE/FSA – Concurso Produção para Cinema 2018, operacionalizado pela Ancine e com um valor mais expressivo de aporte, foi inicialmente aprovado sem a obrigatoriedade de cotas.

A ata da 41ª reunião do CGFSA traz menção de que o Diretor-Presidente à época teria ponderado que a não adoção de cotas na Chamada Concurso Produção para Cinema seria justificada pelo lançamento dos editais da SAv, que já contavam com o instrumento. A mesma ata aponta que a matéria seria encaminhada ao CSC “para elaboração de uma política ampla de diversidade e que a questão não estaria no âmbito do CGFSA, que aguardaria as diretrizes do Conselho para então seguir com alguma possível deliberação sobre

a questão” (CGFSA, 2018). O colegiado, então, deliberou pelo adiamento da discussão e recepção da Comissão de Gênero, Raça e Diversidade da Ancine. A apresentação em questão ocorreu apenas após o lançamento do edital, conforme consta na ata da 44ª reunião do CGFSA. Naquela oportunidade, após ouvir a Comissão de Gênero, Raça e Diversidade da Ancine, o CGFSA deliberou pela retificação da chamada, de forma a incluir as cotas afirmativas para mulheres, negros e indígenas.

No âmbito do CSC, o Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero e Étnico-Racial no Audiovisual foi instituído mediante Resolução nº 04/2018, com:

(...) a finalidade de formular uma política consistente de promoção da igualdade de gênero e raça no setor audiovisual, visando estimular a formação de novos cineastas, contribuir para o fortalecimento da cadeia produtiva do cinema e do audiovisual, bem como estimular a diversidade de gênero e étnico-racial na produção audiovisual, com a conseqüente contribuição para o aumento do protagonismo e visibilidade da diversidade cultural (Brasil, 2018).

O CSC ponderou pela imprescindibilidade e urgência da “construção de uma política pública efetiva para mitigação desse cenário de desigualdade racial e de gênero, no âmbito do setor audiovisual” (Brasil, 2018).

O GT do Conselho Superior do Cinema foi composto por representantes do MinC, da Ancine e da Casa Civil; e representantes entre os membros especialistas e sociedade civil do CSC. Foram realizadas reuniões para a realização de escuta de especialistas visando consolidação do trabalho a ser apresentado ao plenário. O GT consolidou relatório e resolução aprovados pelo CSC, em 18/12/2018, conforme ata da 8ª Reunião Ordinária – Biênio 2016/2018. Embora tenha havido determinação firmada pelo então Secretário Especial da Cultura, o órgão não procedeu à publicação das resoluções no Diário

Oficial da União, ato necessário a conferir-lhes validade, eficácia e publicidade. Assim, o trabalho desempenhado pelo GT do colegiado, bem como as demais deliberações ocorridas, passaram a ocupar um lugar de não existência institucional e histórica. Pela sua pertinência, cabe destacar alguns dos pontos que integraram o relatório, que concluiu pela necessidade de:

- (i) Formulação de uma política consistente de promoção da igualdade de gênero e étnico-racial no setor audiovisual;
 - (ii) Estímulo à diversidade de gênero e étnico-racial na produção audiovisual;
 - (iii) Contribuição para o aumento do protagonismo e visibilidade da diversidade cultural; e
 - (iv) Impacto na realização (produção e distribuição) de longas-metragens em salas de cinema.
- (Fonte: Relatório GT CSC nº 4/2018 - não publicado)

O relatório estabeleceu, ainda, a necessidade de previsão anual de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, do Fundo Nacional da Cultura e do Orçamento Direto da União para manutenção e implementação de políticas públicas voltadas para a diversidade de gênero e étnico-racial no audiovisual.

As ações de fomento que efetivamente foram realizadas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, que continham algum tipo de instrumento de política afirmativa com recorte de gênero e/ou étnico-racial constam detalhadamente na tabela:

Tabela I: Editais do FSA com instrumentos de política afirmativa:

ANO	EDITAL	PRODUTO AUDIOVISUAL	QTD	VALOR UNITÁRIO	MODELAGEM AFIRMATIVA
2016	Edital SAv 3/2016 Longa B.O. Afirmativo	Longa-metragem	3	R\$ 1.250.000,00	Política exclusiva afirmativa (recorte racial)

ANO	EDITAL	PRODUTO AUDIOVISUAL	QTD	VALOR UNITÁRIO	MODELAGEM AFIRMATIVA	
2018	Edital SAV / FSA	1/2018	Longa-metragem de animação	5	R\$ 3.500.000,00	50% Mulheres (cis ou trans); 25% Negros ou Indígenas, se possível.
		2/2018	Curta-metragem Live Action	21	R\$ 100.000,00	
		3/2018	Série Live Action	10	R\$ 600.000,00 a R\$ 1.000.000,00	
		4/2018	Docum. 52min Afro/Indígena	10	R\$ 500.000,00	50% Mulheres 50% Negros 10% Indígenas, se possível.
		5/2018	Docum.52min Infância/ Juventude	10	R\$ 500.000,00	50% Mulheres (cis ou trans); 25% Negros ou Indígenas, se possível.
		6/2018	Jogos Eletrônicos	10	R\$ 250.000,00	
		7/2018	Produto Transmídia (Curta + Jogo)	10	R\$ 350.000,00	
		8/2018	Produto Transmídia (Série + Jogo)	10	R\$ 1.000.000,00	
		9/2018	Projeto de obra - Infância	22	R\$ 200.000,00	
		10/2018	Projeto de obra - 200 anos independ.	35	R\$ 200.000,00	
		Chamada Pública BRDE/FSA Produção para Cinema 2018	Longa-metragem	22 (A) 20 (B)	(A): até R\$ 6.000.000,00 (B) até R\$ 3.000.000,00	No mínimo 35% para projetos dirigidos por mulheres (cis ou trans); No mínimo 10% para projetos dirigidos por pessoas negras (pretas ou pardas) ou indígenas.
	Fluxo Contínuo Produção para TV 2018 (Mod. C)	Produto Audiovisual para TV	8	Até R\$ 6.000.000,00	No mínimo 35% projetos dirigidos ou roteirizados por mulheres (cis ou trans); / No mínimo 10% projetos dirigidos ou roteirizados por pessoas negras (pretas ou pardas) ou indígenas.	

ANO	EDITAL	PRODUTO AUDIOVISUAL	QTD	VALOR UNITÁRIO	MODELAGEM AFIRMATIVA
2023	Edital SAv/MinC/ FSA 1/2023 Ruth de Souza	Longa-metragem	18	R\$ 2.000.000,00	Política exclusiva afirmativa (gênero) a) 2 projetos de cada região, de UF's diferentes; b) Pelo menos 5 projetos de diretoras negras (pretas ou pardas) e indígenas

Fonte: dados da pesquisa

Como o levantamento demonstra, dos 14 editais lançados pelo Fundo Setorial do Audiovisual, que incorporaram a política afirmativa: 1 foi lançado em 2016, 12 em 2018 e 1 em 2023. Demonstrando, ainda, o já mencionado protagonismo da SAv nesse aspecto, destaca-se que 12 dos editais foram operacionalizados pelo órgão (85,7%), enquanto apenas 2 foram operacionalizados diretamente pela Ancine (14,3%). Essa informação chama atenção, sobretudo, em se considerando que, do valor total aprovado pelo Plano Anual de Investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual para o ano de 2018 (R\$ 1,376 bilhão), os editais operacionalizados pela SAv corresponderam a apenas 5,8% do valor para aquele ano (R\$ 80 milhões) (Ancine, 2018³).

Percebe-se uma descontinuidade na implementação da política afirmativa com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual durante o período de 2019 e 2022. Pertinente registrar que toda a política cultural foi amplamente impactada nesse período, como resultado, sobretudo, da extinção do MinC e do esvaziamento da Ancine.

Entretanto, em 2023 observa-se uma retomada, ainda tímida, da política afirmativa com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual com o Edital SAv/MinC/FSA 1/2023 – Ruth de Souza, com recorte exclusivo de gênero que contemplou 18 projetos de obras audiovisuais de longa-metragem de temática livre dirigidas por mulheres

3 Ancine. Comitê Gestor do FSA aprova Plano Anual de Investimento. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/comite-gestor-do-fsa-aprova-plano-anual-de-investimento-valor-total-em-2018-sera-recorde>. Acesso em 10 out 2024.

cis ou transgêneros estreados. Entre as obras selecionadas, nove são de mulheres negras (seis mulheres pretas e três pardas), uma indígena e oito mulheres brancas. Cinco delas são do Sudeste e quatro do Nordeste. As regiões Norte, Sul e Centro-Oeste tiveram três obras selecionadas.

No que diz respeito à efetividade das ações, destaca-se que a Ancine divulgou nova pesquisa em 2023, que identificou uma maior participação de pessoas brancas nos projetos contratados em relação aos inscritos nas chamadas públicas do Fundo Setorial do Audiovisual. Além disso, evidenciou a desproporção na distribuição de projetos inscritos nos editais do Fundo Setorial do Audiovisual, em que pessoas brancas tiveram 83% de participação na direção e 83,7% no roteiro, pessoas pardas 9,2% para direção e 8,9% para roteiro, enquanto as pessoas pretas foram 4,6% dos inscritos em direção principal e 3,8% dos inscritos como roteiristas.

Tais dados de desproporção foram também atualizados nas pesquisas do GEMAA, que publicou, em janeiro de 2023, infográfico demonstrando a manutenção da participação majoritária de homens brancos, seguida de mulheres brancas e a participação inaugural para o recorte de homens negros na função de direção em 2020. A ausência na participação de mulheres negras na função de direção e roteiro neste recorte de pesquisa permaneceu inalterada.

Diante disso, fica evidenciado que a implementação de ações afirmativas no audiovisual ainda não foi suficiente para apresentar resultados compatíveis com a ampla desproporção evidenciada. A interrupção abrupta e a notória ausência de sustentabilidade da política afirmativa no Fundo Setorial do Audiovisual aponta para a constituição de uma política de governo, com a falta de robustez e continuidade característica, o que impacta sobremaneira nos seus resultados.

Nesse sentido, passa-se a uma análise do cenário atual, destacando possíveis caminhos para uma institucionalização da política em análise.

A POLÍTICA AFIRMATIVA NO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL: CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO

A análise do histórico da implementação da política afirmativa no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) demonstra a execução de uma política pública de governo, descontinuada e pouco robusta, considerando sua alta suscetibilidade às alternâncias do contexto político.

Uma análise do cenário mais recente parece apontar para uma gradativa solidificação e institucionalização da política, o que, em caso de uma atuação propositiva e articulada, sobretudo, junto ao Legislativo, pode resultar em uma virtuosa institucionalização.

A Lei Paulo Gustavo (LPG), Lei Complementar nº 195/2022, é um importante referencial na temática. O texto normativo em questão foi aprovado enquanto ação emergencial em decorrência da emergência sanitária da COVID-19. A LPG é referencial, sobretudo, porque teve como fontes principais os superávits do Fundo Setorial do Audiovisual e de outras fontes de receita vinculadas ao FNC.

Dessa forma, embora sua implementação tenha ocorrido em disputas mais focadas no Legislativo e na mobilização da sociedade civil, considera-se um importante referencial em termos de institucionalização da política afirmativa. Isso porque a LPG inaugurou, no âmbito da operacionalização de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, a menção legal quanto à necessidade de ações afirmativas direcionadas para diversos grupos minoritários. Em seu Art. 17, a legislação traz a seguinte previsão:

Art. 17. Na implementação das ações previstas nesta Lei Complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar mecanismos de estímulo à participação e ao protagonismo de mulheres, de negros, de indígenas, de povos tradicionais, inclusive de terreiro e quilombolas, de populações nômades, de pessoas do segmento LGBTQIA+, de pessoas com deficiência e de

outras minorias, por meio de cotas, critérios diferenciados de pontuação, editais específicos ou qualquer outro meio de ação afirmativa que garanta a participação e o protagonismo desses grupos, (...)

Além disso, a implementação da LPG ocorreu em uma perspectiva do pacto federativo, tendo os recursos sido aportados por intermédio dos estados e municípios. Naturalmente, esse tipo de execução enseja uma série de desafios, mas aponta também para uma construção de um Sistema Setorial do Audiovisual, que integre o Sistema Nacional de Cultura, o que é um importante caminho para a institucionalização da política afirmativa no âmbito da execução da política pública setorial do audiovisual.

Um outro importante ponto de análise das perspectivas de consolidação e fortalecimento da política afirmativa diz respeito ao debate da regulação do segmento de vídeo por demanda (*Video on Demand* – VoD). Este debate ocupou um espaço importante enquanto arena de retomada das discussões acerca da necessidade de reestruturação e institucionalização das políticas afirmativas no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual.

O MinC instituiu um grupo de trabalho por intermédio da Portaria MinC nº 36/2023, com o objetivo de “elaborar recomendações para a regulação do segmento de vídeo por demanda, considerando: (i) a presença de conteúdo brasileiro nas plataformas; (ii) a proteção aos direitos autorais e de propriedade intelectual; e (iii) as questões regulatórias” (Brasil, 2023). A composição do referido grupo de trabalho foi efetivada incluiu representantes da Secretaria-Executiva e Consultoria Jurídica do órgão, bem como, da SAV/MinC, da Secretaria de Direitos Autorais e Intelectuais e da Ancine.

O grupo consolidou documento denominado “Relatório Final do GT VoD | Recomendações acerca da Regulação do segmento de *Video on Demand* (VoD)”, que incide sobre o debate legislativo da regulamentação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) para esse segmento em

ascensão e, portanto, impacta as discussões sobre a operacionalização dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual. O referido relatório traz dentre suas recomendações o seguinte trecho:

(iv) RECOMENDAR a previsão da inserção de comando normativo geral preconizando ações afirmativas e promoção da equidade, a serem detalhados por regulamentação posterior, garantindo-se adaptabilidade, flexibilidade e efetiva implementação de tal mecanismo. Tal comando deve assegurar: (i) a acessibilidade dos conteúdos nas plataformas; (ii) o investimento e a visibilidade dos conteúdos regionalizados; e (iii) a **diversidade, mediante indutores de investimento e a visibilidade de conteúdos produzidos por produtoras vocacionadas independentes, entendidas como aquelas cujo quadro societário e equipes criativas seja composto, majoritariamente, por pessoas pertencentes a grupos sociais vulnerabilizados.** (...)

A temática vem encontrando espaço nos debates legislativos e sendo enfaticamente defendida por atores institucionais como a APAN – Associação de Profissionais do Audiovisual Negro, que divulgou em 14 de maio de 2024 a Carta do Audiovisual Negro por uma regulação antirracista do VOD (APAN, 2024).

Por fim, percebe-se que mesmo no âmbito da atuação dentro do Poder Executivo a política afirmativa vem ganhando gradualmente maior alcance. O Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual aprovou a Resolução FSA/ANCINE/Nº 272, de 27/09/2024, que torna público o Plano de Ação de Chamadas Públicas do Fundo Setorial do Audiovisual para 2024. O documento inseriu cotas de 25% e 50% para ações com recorte de Empresas Vocacionadas e Gênero nas funções de Produção, Direção e Roteiro para os editais seletivos. Além do acréscimo das cotas, a resolução traz menções específicas à política afirmativa no âmbito da execução dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, conforme trechos destacados:

§1º O Plano de Ação de Chamadas Públicas do FSA para 2024 conta com as seguintes premissas: (...)

III- Promover a inserção de novos talentos e empreendedores no setor audiovisual, garantindo a **diversificação e a representatividade étnico-racial e de gênero na criação e na produção** dos conteúdos brasileiros.

§2º A descrição e o detalhamento das ações, bem como a definição de seus objetivos específicos e metas, são orientados pelos seguintes objetivos gerais: (...)

VI- Promover a **representatividade étnico-racial e de gênero** nas produções brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, conclui-se que a análise das políticas afirmativas implementadas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual revela um cenário de avanços significativos, mas também de desafios persistentes. As transformações ocorridas foram impulsionadas por atores institucionais públicos, mediadas por disputas e conflitos, resultando em uma crescente e potente participação de grupos vulnerabilizados nos investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual, com impactos significativos a ponto de alcançarem notoriedade nacional e internacional, como no caso da obra “Marte Um” (2022) de Gabriel Martins.

Os dados atualizados sobre a desproporção na diversidade de gênero e étnico-racial no audiovisual reiteram que as políticas afirmativas implementadas no Fundo Setorial do Audiovisual são insuficientes, não abrangendo a totalidade das ações necessárias para promover, de fato, a diversidade e a equidade no setor audiovisual do Brasil. Esse cenário evidencia a urgência de um diálogo mais construtivo entre os diferentes atores envolvidos, possibilitando a formulação de marcos normativos que viabilizem uma

política cultural que priorize a inclusão, a diversidade e a equidade no setor audiovisual.

A regulação do segmento de VoD pode ser um espaço propício para essa institucionalização, conferindo maior robustez às políticas afirmativas com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual e impondo-lhes obrigação regulamentar. No entanto, pertinente ponderar que a inclusão dessa perspectiva no Plano de Ação de Chamadas Públicas do Fundo Setorial do Audiovisual para 2024 é um bom indicativo de que os atritos e disputas institucionais têm pendido em favor da percepção da necessidade de incorporação da promoção da equidade como pressuposto indispensável à operacionalização do fundo setorial do audiovisual.

É indispensável que as políticas afirmativas sejam vistas não apenas como iniciativas pontuais de governos específicos, mas como uma política de Estado, garantindo sua sustentabilidade e impacto a longo prazo. A colaboração entre diferentes atores institucionais, a diversificação das fontes de financiamento e a inclusão de mecanismos de avaliação são passos essenciais para fortalecer essas políticas.

REFERÊNCIAS

APAN. Associação de Profissionais do Audiovisual Negro. **Carta do Audiovisual Negro Por uma Regulação Antirracista do Vod**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://apan.com.br/carta-do-audiovisual-negro-por-uma-regulacao-antirracista-do-vod/> acesso em fev. 2025.

BRASIL. Ancine. **Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-Metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016**. Brasília: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/ApresentacaoDiversidadeFINALEM250118HOJE.pdf> acesso em fev. 2025.

BRASIL. **Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023**. Disponível em: < <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias/planejamento-estrategico-institucional/v03052021.pdf> > Acesso em fevereiro de 2023.

BRASIL. Conselho Superior do Cinema (2018). **Resolução n° 4, de 6 de fevereiro de 2018**. Disponível em: https://sbap.org.br/ebap-2023/anais/documento_final-58.pdf acesso em fev. 2025.

BRASIL. **Resolução FSA/ANCINE/N° 272, de 27/09/2024**. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/normas/resolucoes-do-cgfsa/RESOLUCAO_FSA_ANCINE_N__272__de_27_de_setembro_de_2024___DOU___Imprensa_Nacional.pdf> Acesso em: 05. out. 2024.

BRASIL. **Relatório Final do GT VoD | Recomendações acerca da Regulação do segmento de Video on Demand (VoD)**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorio-final-gt-vod/relatorio-final-gt-vod2023.pdf/view>. Acesso em: 05. out. 2024.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. **Plano Setorial para as Culturas Afro-Brasileiras**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos/revistas/revista-palmares-2014-baixa.pdf> acesso em fev. 2025.

BRASIL. **Lei N° 12.288, de 20 de Julho de 2010 - Institui o Estatuto da Igualdade Racial**. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Lei N° 12.711, de 29 de Agosto de 2012 - Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n° 195, de 08 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=195&ano=2022&ato=0b9QzYE5kMZpWTdb3> Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Anais da II Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://cnpc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Anais-II-CNC.pdf> acesso em fev. 2025.

BRASIL. **Anais da III Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://cnpc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2023/11/ANAIS-IIICNC.pdf> acesso em fev. 2025.

BRASIL. Portaria MinC nº 36, de 6 de junho de 2023 – Constitui Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar recomendações para a regulamentação do Video on Demand (VoD) – GT VoD. Brasília: Ministério da Cultura, 2023.

BAHIA, L. Políticas públicas para o cinema e audiovisual nos governos PT. In: Lia Calabre; Adélia Zimbrão; Alexandre Domingues. (Org.). **Anais do XI Seminário Internacional de Políticas Culturais**. Ied. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, v. 1, pp. 798-809, 2021. Disponível em: <https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/uploads/BibliotecaTable/9c7154528b820891e2a3c20a3a49bca9/342/16226713421849347275.pdf> acesso em fev. 2025.

CALABRE, L. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros**, v. 58, pp. 137-156, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i58p137-156>

CÂNDIDO, M. R.; CAMPOS, L. A. **Infográfico – Raça e Gênero no Cinema Brasileiro (2002-2014)**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/SJcY93>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CÂNDIDO, M. R.; CAMPOS, L. A.; FERES JUNIOR, J. **A Cara do Cinema Nacional: gênero e raça nos filmes nacionais de maior público (1995-2014)**. Textos para discussão, Rio de Janeiro, n. 13, p. 1-20, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/E9Csj4>. Acesso em: 5 jan. 2017.

CARVALHO, N. Introdução: Esboço para uma História do Negro no Cinema Brasileiro. In: DE, Jeferson. **Dogma Feijoadá**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Cultura – Fundação Padre Anchieta, 2005.

CARVALHO, N. S. O PRODUTOR E O CINEASTA ZÓZIMO BULBUL – O INVENTOR DO CINEMA NEGRO BRASILEIRO. **Revista Crioula**, [S. l.], n. 12, 2012. DOI: 10.11606/issn.1981-7169.crioula.2012.57858. Disponível em: <https://revistas.usp.br/crioula/article/view/57858>. Acesso em: 26 fev. 2025.

CARVALHO, N.; DOMINGUES, P. Dogma feijoadá: A invenção do cinema negro brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, pp. 1 - 18, 2018. <https://doi.org/10.17666/339612/2018>

Domingues, P. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. **Revista Brasileira de Educação**. Maio-agosto. pp. 164-176. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000200013>

FERREIRA, V. **Cinemas Negros: modelos de negócios viáveis às mulheres negras**. Dissertação (Mestrado em Comunicação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

GEMAA. **Infográfico, Cinema Brasileiro: Raça e gênero nos filmes de grande público**, 2023. Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/infografico/cinema-brasileiro-raca-e-genero-nos-filmes-de-grande-publico/> Acesso em: 29 jan. 2023.

GIL, G. **Contra os privilegiados: entrevista de Gilberto Gil a Pedro Alexandre Sanches**. São Paulo: Revista Carta Capital, 2006. Disponível em: <https://www.canalcontemporaneo.art.br/brasa/archives/000616.html> acesso em fev. 2025.

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

IBGE. (2022). **Censo Demográfico 2022–2023**. Brasília, 2023.

Jesus, G. B. de. **Cultura e resistência: o ativismo do Fórum Nacional de Performance Negra**. Dissertação (mestrado) – UFBA, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2020.

KELLY, C. **Análise da agenda da Secretaria do Audiovisual, de 2003 a 2014**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

Lima, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Revista Novos Estudos – Cebrap** (87). pp. 77–95, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200005>

Queiroz, M. Políticas Afirmativas na Cultura. In: **Caderno de Diálogo: Plano Setorial para a Cultura Afro-Brasileira**. 1 ed. Brasília: 10–18, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/13196?mode=full> acesso em fev. 2025.

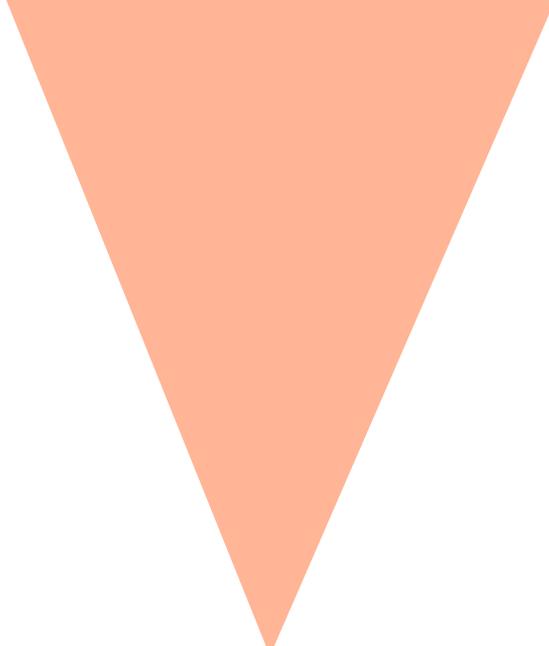
SILVA, E. Ações afirmativas na Ancine: um ciclo inicial de política pública. **Revista Filme Cultura** 64. Brasília: Ministério da Cultura, pp. 285–306, 2018, 2023. Disponível em: <https://cinemateca.org.br/publicacao/filmecultura-64/> acesso em fev. 2025

Soares, M. **A Ontologia do Tema Negro: produção artística, autonomia e posicionalidade da negritude na mobilização do Akoben**. Academia.edu. pp.1–22, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/97970332/ACTAS_VI_CONGRESO_ALA_Desaf%C3%ADos_emergentes_

antropolog%ADas_desde_Am%A9rica_Latina_y_el_Caribe_Volumen_1 acesso em fev. 2025.

SYLVESTRE, A. Panorama da política pública afirmativa para o audiovisual no Brasil: 10 anos do edital Curta Afirmativo (2012–2022) **Rebeca – Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual** (São Paulo, online). v. 12, n. 1, pp. 01–26, 2023. DOI: <https://doi.org/10.22475/rebeca.v12n1.892>

VIEIRA, I. **Pesquisa revela que mulheres negras estão fora do cinema nacional**. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 2014. Não paginado. Disponível em: <https://goo.gl/yvXqCZ>. Acesso em: 10 jul. 2014.



A expansão do consumo audiovisual *online*

*a consolidação da arquitetura
financeira do Fundo Setorial do
Audiovisual (FSA) e a difícil inserção
dos conteúdos audiovisuais brasileiros
junto as plataformas de streaming*

THE EXPANSION OF ONLINE AUDIOVISUAL CONSUMPTION: THE
CONSOLIDATION OF THE FINANCIAL ARCHITECTURE OF THE
AUDIOVISUAL SECTOR FUND (FSA) AND THE DIFFICULT INSERTION OF
BRAZILIAN AUDIOVISUAL CONTENT INTO STREAMING PLATFORMS

Elder Maia¹

Gisele Jordão²

Débora Nunes de Sousa Lima³

-
- 1 Professor Associado do Instituto de Ciências Sociais (ICS/UFAL) e professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS-UFAL). E-mail: epmaia@hotmail.com
 - 2 Professora e coordenadora na ESPM-SP e sócia da 3D3 Comunicação e Cultura. E-mail: gisele@3d3.com.br
 - 3 Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Advogada. E-mail: deborareby@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho tem como objeto a tríade de relações econômicas, financeiras e políticas entre: 1) a expansão do consumo audiovisual *online* no Brasil nos últimos dez anos; 2) a consolidação da arquitetura financeira do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que somente se tornou possível após o advento da Condecine-Teles, contribuição que passou a vigorar em 2012 (Lei nº12.485/2011) e incide sobre as empresas que distribuem conteúdos audiovisuais; 3) as dificuldades de inserção dos conteúdos audiovisuais brasileiros (séries, filmes, documentários, animações, etc.) junto ao mercado audiovisual *online* existente no Brasil, ancorado na oferta de serviços de assinaturas junto as plataformas de *streaming*. O resultado desse amalgama é que o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) passou a dispor de recursos contínuos e volumosos para financiar a criação, produção, distribuição e exibição dos conteúdos audiovisuais brasileiros, que dispõem do Certificado de Produto Brasileiro (CPB), mas esses mesmos conteúdos perderam bastante espaço na participação de mercado no vetor de cinema de tela grande (*shopping*) e tem uma participação muito reduzida no vetor do mercado audiovisual *online*.

Palavras-chave: Mercado audiovisual. Consumo audiovisual *online*. Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Plataformas audiovisuais de *streaming*.

ABSTRACT

This work focuses on the triad of economic, financial and political relations between: 1) the expansion of online audiovisual consumption in Brazil in the last ten years; 2) the consolidation of the financial architecture of the Audiovisual Sector Fund (FSA), which only became possible after the advent of Condecine-Teles, a contribution that came into force in 2012 (Law 12,485/2011) and affects companies that distribute content audiovisual; 3) the difficulties in inserting Brazilian audiovisual content (series, films, documentaries, animations, etc.) into the existing online audiovisual market in Brazil, anchored in the offering of subscription services with streaming platforms. The result of this amalgamation is that the FSA now has continuous and voluminous resources to finance the creation, production, distribution and exhibition of Brazilian audiovisual content, which has the Brazilian Product Certificate (CPB), but these same contents have lost a lot of space in the market share in the large-screen cinema vector (mall) and has a very small share in the online audiovisual market vector.

Keywords: Audiovisual market. Online audiovisual consumption. Audiovisual Sector Fund (FSA). Audiovisual streaming platforms.

INTRODUÇÃO

Este trabalho parte de uma constatação ainda pouco explorada e discutida: conforme abordado em outros trabalhos (Alves, 2019; 2023), o intenso consumo de conteúdos de vídeos, séries, músicas, filmes, animações, documentários, etc., no ambiente digital através dos dispositivos *online*, que permitiu que o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), através do seu principal fator arrecadador, a Condecine Teles, se tornasse o maior fundo público cultural do Brasil. E, como corolário, o principal responsável pela dinamização da cadeia produtiva dos conteúdos audiovisuais criados, produzidos, distribuídos e exibidos pelas empresas brasileiras, que dispõem do certificado de produto brasileiro (CPB). Em uma palavra: foi a expansão do acesso à internet e, em particular, o consumo dos conteúdos audiovisuais *online*, que permitiu a consolidação da arquitetura financeira de uma das principais políticas culturais existentes hoje no Brasil – o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Nos últimos dez anos, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) se tornou o principal mecanismo de fomento e financiamento de criação, produção, distribuição, exibição e consumo dos conteúdos audiovisuais brasileiros, certificados pela Agência Nacional de Cinema (ANCINE) como produto brasileiro (CPB). Foram os recursos

do Fundo Setorial do Audiovisual os principais responsáveis pela elevação da produção, oferta, distribuição e exibição dos filmes brasileiros no vetor de mercado de cinema de tela grande (*shoppings*), pelo aumento dos filmes e séries nacionais na programação dos canais exibidores da TV por assinatura e, também, pela presença de conteúdos nacionais nos catálogos das principais plataformas de *streamings* que atuam no Brasil.

O Fundo Setorial do Audiovisual foi o responsável direto, por exemplo, pela elevação da participação dos filmes brasileiros no *marketing share* nacional, no âmbito do qual os filmes nacionais responderam por uma média anual de 14,4% de participação total de mercado entre 2014 e 2020. A título de exemplo, em 2022 e 2023, a Condecine Teles, principal tributo que compõe a cesta de financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual, arrecadou mais de 2 R\$ bilhões. Esse volumoso fluxo de recursos financeiros que alimenta anualmente esse Fundo é oriundo da tributação, fator gerador principal contido na Lei nº 12.484/2011, artigo 26, que estabeleceu uma contribuição nova (a Condecine Teles – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), que obriga as empresas de audiovisual, nacionais e internacionais, inclusive, as operadoras de telefonia móvel, a recolherem, anualmente, a Condecine Teles. Conforme determina a lei, os recursos oriundos desse imposto devem ser destinados ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

Conforma preconiza o artigo 26 da referida lei: “A CONDECINE-Teles é devida pela prestação de serviços que se utilizam de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais”. Determinação que se aplica, por exemplo, para as grades operadoras de telefonia móvel, que, nos últimos dez anos, viram o fluxo audiovisual crescer de maneira vertiginosa com a intensa profusão dos dispositivos digitais móveis conectados à internet (*smartphones*), verdadeiros distribuidores de conteúdos audiovisuais em larga escala, conectados às principais plataformas digitais de

criação, produção, distribuição e exibição de conteúdos audiovisuais *online*, como *YouTube*, *Instagram*, *Netflix*, *Facebook*, *WhatsApp*, entre outras. Em sentido complementar: por meio da Condecine Teles, os conteúdos audiovisuais ofertados, distribuídos, exibidos e consumidos pela internet, seja por plataformas de *streaming*, seja por operadoras de telefonia celular, financiam os conteúdos dos filmes, das séries, das animações e dos documentários brasileiros.

Esses aspectos tornam o Fundo Setorial do Audiovisual uma olítica de fomento muito distinta das políticas culturais amparadas nas leis de incentivo fiscal, como a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual, pois este Fundo possui um circuito financeiro que, em grande medida, se retroalimenta e se autofinancia. Mesmo em face desses aspectos, o profundo impacto gerado pelo Fundo, nos últimos dez anos, mais recentemente, com os desdobramentos da pandemia da Covid-19, passou a ocorrer uma antinomia no âmbito na arquitetura financeira do Fundo Setorial do Audiovisual.

O fundo cresceu e se consolidou a partir dos recursos oriundos da Condecine-Teles, que, por sua vez, se estabeleceu a partir da intensa expansão do fluxo audiovisual *online*, o que permitiu que as empresas brasileiras pudessem minimamente concorrer com os conglomerados norte-americanos nos últimos dez anos. No entanto, com o recuo na venda de ingressos para os cinemas, ocorrido desde 2020, após a eclosão do advento da pandemia, e com a correspondente redução do contingente de assinantes da TV paga, e a concomitante elevação do contingente de assinaturas das plataformas de *streaming*, gerou-se uma curiosa antinomia.

Por um lado, o Fundo Setorial do Audiovisual continua a financiar a produção de conteúdos audiovisuais brasileiros para os três principais vetores de mercado audiovisual: 1) cinema de tela grande (*shopping*); 2) TV por assinatura; e 3) plataformas de *streaming*. Por outro lado, esses dois primeiros mercados passaram a sofrer um grande refluxo de público consumidor que, em grande medida, se direcionou para o último vetor de mercado, as plataformas de

streaming. Ocorre que, nesse último mercado, diferente dos dois primeiros, não há políticas de cotas ou regulação para assegurar a presença e oferta dos conteúdos audiovisuais brasileiros. Resultado: a oferta de séries, filmes, documentários e animações brasileiras junto às plataformas de *streaming* que atuam no Brasil é muito reduzida. Ora, o Fundo Setorial do Audiovisual é, em grande medida, financiado pela internet, mas não consegue inserir no ambiente da internet (plataformas de *streaming*) os conteúdos financiados pelo próprio fundo.

Como se trata de um fundo público, que, em grande medida, exige a devolução dos recursos desembolsados, cria-se um impasse: as empresas audiovisuais brasileiras dispõem de editais e chamadas públicas, que contam com recursos financeiros contínuos e regulares do Fundo Setorial do Audiovisual, mas não conseguem inserir as suas criações no maior e mais promissor vetor de mercado audiovisual contemporâneo, as plataformas digitais de *streaming* por assinatura (SVOD). Esse aspecto acaba dificultando, em demasia, a obtenção de resultados financeiros por parte das empresas brasileiras que, certamente, têm hoje dificuldades de devolução dos empréstimos obtidos junto ao próprio Fundo Setorial do Audiovisual. Diante desse impasse, cumpre perguntar: em que exatamente consiste a arquitetura financeira deste Fundo e por que os conteúdos audiovisuais nacionais têm dificuldade de figurar no cardápio de opções das principais plataformas de *streaming* que atuam no Brasil?

Em face desses aspectos e indagações, este artigo aborda três fenômenos contemporâneos interdependentes, cada um desses fenômenos será abordado nas três partes que compõem este trabalho: 1) a intensa expansão do consumo dos serviços audiovisuais *online* no Brasil, nos últimos dez anos, especialmente, por meio dos dispositivos digitais móveis e fixos (primeira parte); 2) a consolidação da arquitetura financeira do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), notadamente a partir de 2012 (segunda parte); 3) a dificuldade de inserção e oferta dos conteúdos audiovisuais brasileiros junto às

principais plataformas globais de *streaming* que atuam no Brasil (terceira parte).

A EXPANSÃO DO CONSUMO DOS SERVIÇOS AUDIOVISUAIS DIGITAIS NO BRASIL

Em 2023, de acordo com o *Global Overview Report e Digital 2024*, havia no Planeta 8 bilhões de habitantes, desses nada menos do que 66,2% (5,3 bilhões de seres humanos) acessaram regularmente a internet e 69,4% (5,5 bilhões de pessoas) dispunham de dispositivos digitais móveis. E, ainda, 62,3% da população mundial (5 bilhões de pessoas) possuíam ao menos uma rede social ativa. Conforme destaca o CGI-BR, em 2014, 59% da população brasileira acima de dez anos acessava a internet regularmente. Em 2023, esse percentual subiu para 84% – elevação de 43% em dez anos, média de crescimento anual de 4,3%. Ainda de acordo com o *Global Overview Report e Digital 2024*, no ano de 2023, a média diária global de permanência na internet foi de seis horas e quarenta minutos, indicador que no Brasil sobe para nove horas e treze minutos, situando o país na segunda posição geral de média diária de uso da internet, superado apenas pela África do Sul, com nove horas e vinte quatro minutos. Já no que concerne ao tempo específico de permanência nas redes sociais, o Brasil figura na terceira colocação, registrando uma média diária de três horas e trinta e sete minutos, sendo superado apenas pelo Quênia e a África do Sul.

A expansão do acesso e do uso da internet no Brasil foi bastante acentuada e contínua nos último dez anos, penetrando todas as camadas, grupos, instituições, governos e atividades. De certo, há muitos níveis de assimetrias envolvendo as variáveis de classe, raça, gênero, escolaridade, faixa-etária e região quanto ao acesso e uso da internet no Brasil. Essas assimetrias foram abordadas em outra publicação específica (Alves, 2023). A expansão do acesso e do uso da internet no Brasil abarca um amplo acervo de atividades, como as

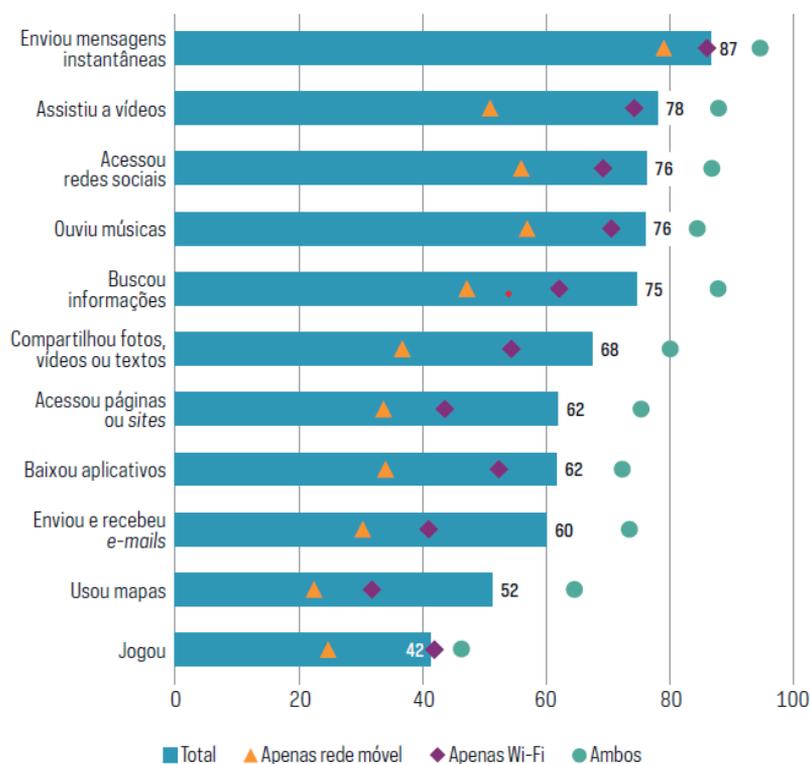
atividades financeiras, econômicas, laborais, educacionais, culturais, artísticas, jurídicas, políticas, governamentais, de saúde, de entretenimento, transporte, segurança, entre diversas outras. Cada uma dessas atividades abarca múltiplos usos, distintos engajamentos e diferentes habilidades digitais. Cada uma dessas atividades envolve a criação, a produção, a distribuição, o manuseio e o consumo de conteúdos audiovisuais *online*, como tutoriais, reuniões, *lives* e as trocas de mensagens instantâneas.

No entanto, o fluxo audiovisual que mais impactou a consolidação da arquitetura financeira do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi aquele diretamente relacionado às atividades de entretenimento, arte, cultura, multimídia e comunicação, distribuídas e consumidas no ambiente digital, através dos dispositivos fixos e móveis conectados à internet. Foram essas atividades que incidiram sobre o fator gerador tributário previsto no artigo 26, da Lei nº 12.485/2011: “A Condecine-Teles é devida pela prestação de serviços que se utilizem de meios que possuem, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais”.

No Brasil, em 2023, do total de usuários que acessaram a internet com mais de dez anos de idade, 75% ouviram música através das plataformas *online*, como *Spotify*, *Deezer* e *YouTube*. Também do total de usuários com mais de dez anos, 74% assistiram a vídeos, programas, filmes ou séries *online*, junto a plataformas como *YouTube* e *Netflix* (CGI-BR, 2024). Significa que, em 2023, 131,7 milhões de brasileiros assistiram a filmes, programas, vídeos e séries na internet. Desagregando esses dados apenas para os domicílios que pagaram por um serviço específico de assinatura de plataformas de audiovisual *online*, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) destaca que, em 2023, havia no Brasil 31,3 milhões de domicílios que possuíam acesso pago ao serviço de *streaming* (IBGE, 2023). Como, de acordo com o próprio IBGE, há, em média, três pessoas por domicílio no Brasil, estima-se que, em 2023, 93 milhões de brasileiros dispunham de acesso pago a, pelo menos, uma assinatura de serviço de *streaming* por vídeo.

A grande intensidade da expansão do consumo dos serviços audiovisuais *online* no Brasil pode ser aferida através do uso do *smartphone*. Em 2012, 24% da população brasileira acessou a internet através do celular (*smartphone*), percentual que saltou para 88%, em 2023, o que correspondeu a um contingente de 164 milhões de indivíduos com mais de dez anos de idade. Significa que, em 12 anos, ocorreu uma expansão de 367,5%, crescimento médio anual de 30,6%. Ainda, em 2023, do contingente total de usuários de celular com acesso à internet (*smartphone*), 60% possuíam planos de pagamento na modalidade pré-pagos, ao passo que 40% utilizavam planos de pagamento na modalidade pós-pago. Quanto à conexão utilizada, entre os usuários de celular com acesso à internet, predominaram o acesso via *Wi-Fi* e rede móvel. Do total de usuários com mais de dez anos, 71% utilizaram tanto uma quanto outra forma de conexão para acessar a internet. Quando o olhar é direcionado às atividades realizadas pelo celular com acesso à internet, novamente se destacam as atividades de arte, cultura, multimídia e entretenimento. Conforme revela o gráfico seguinte, do total de usuários que utilizaram o celular para acessar a internet, 78% o fizeram para assistir a vídeos, 76% utilizaram o *smartphone* para acessar as redes sociais e 76% o fizeram para ouvir música. Significa que, em 2023, entre os usuários de internet com mais de dez anos (178 milhões de pessoas), e que utilizaram celular para acessar internet, nada menos do que 139 milhões de brasileiros o fizeram para assistir a vídeos *online*.

Gráfico 1 – Usuários de telefone celular, por atividade realizada no telefone celular e tipo de conexão utilizada (2023) – Usuários de telefone celular



Fonte: CGI-BR, 2024.

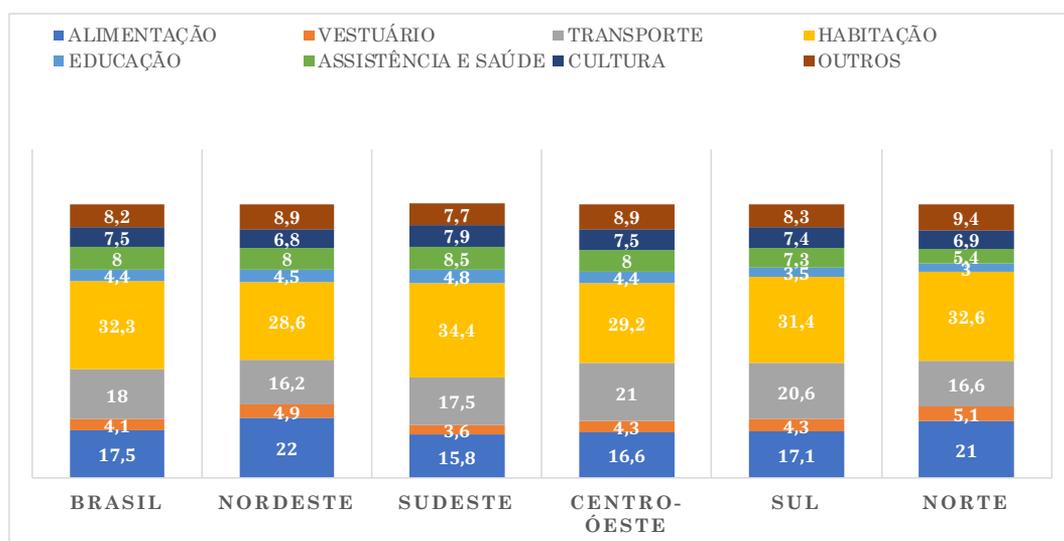
Essas práticas de consumo, que alcançaram tal magnitude de escala nos últimos anos, impactaram diretamente na elevação da disponibilidade orçamentária do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), pois fez com que todos, tanto as empresas distribuidoras de conteúdos, quanto os consumidores (esses, indiretamente), passassem a pagar a Condecine-Teles. A título de exemplo, é possível observar que, com o advento da pandemia da COVID-19, e o respectivo aumento do consumo dos conteúdos audiovisuais *online*, a arrecadação bruta da Condecine-Teles saiu de R\$ 575 milhões, em 2020, para R\$ 758,8 milhões, em 2023, crescimento de 32% em apenas quatro anos (FSA/ANCINE, 2023). Entre as crianças e adolescentes (indivíduos de 9 a 17 anos), o consumo dos serviços audiovisuais *online* é ainda mais intenso. Em

2023, conforme demonstra o CGI-BR, o *smartphone* foi o principal dispositivo utilizado para acessar a internet (97%), seguido pela televisão (70%) e o computador (42%). Novamente, quando se direciona o olhar para as práticas de consumo e atividades realizadas pelas crianças e adolescentes no ambiente digital, os serviços audiovisuais emergem com bastante força. Em 2015, do total de usuários que acessaram a internet para ouvir música *online*, 41% o fizeram todos os dias ou quase todos os dias. Em 2023, esse percentual saltou para 75%, crescimento de 82% em oito anos – crescimento médio anual de 10,3%. O mesmo se observou no que tange ao consumo de vídeos, programas, filmes e séries *online*. Em 2015, do total de usuários de internet, 38% o fizeram para assistir vídeos, programas, filmes e séries, todos os dias ou quase todos os dias. Essa taxa subiu para significativos 64%, em 2023 – crescimento de 70% em oito anos, expansão média anual de 8,7%.

A migração do consumo audiovisual presencial (dentro e fora do lar) para o consumo audiovisual *online*, ancorado no uso de um dispositivo (móvel ou fixo) conectado à internet, encontra a sua melhor evidência empírica nos gastos das famílias brasileiras. A cultura é um item da cesta de consumo das famílias brasileiras, assim como habitação, transporte, alimentação, educação, saúde, vestuário, entre outros. Nos últimos vinte anos, o item cultura vem ocupando cada vez mais espaço no orçamento das famílias brasileiras. Em 2003, as famílias brasileiras destinavam 3,5% dos seus ganhos mensais para o consumo de atividades, bens e serviços culturais, como a compra de ingressos para *shows* musicais, salas de cinema, museus, espetáculos teatrais, compra de CDs, objetos artísticos e peças de artesanato. Em 2009, esse percentual subiu para 5%. Por fim, em 2019, as famílias brasileiras destinaram, em média, 7,5% da sua renda mensal ao item cultura. A partir desse mesmo ano, com as transformações tecnológicas envolvendo a criação, a produção, a distribuição, a exibição e o consumo dos conteúdos, serviços e atividades culturais através dispositivos conectados à internet, aliadas com as

transformações vividas nas tecnologias da informação e comunicação (TICs), o IBGE passou a tratar e calcular os gastos das famílias brasileiras com cultura, comunicação e informação como uma coisa só, já que os dispositivos digitais móveis, especialmente os *smartphones*, unificam essas dimensões. Com efeito, os gastos com cultura/comunicação/arte/entretenimento passaram a figurar como o quarto maior gasto mensal das famílias brasileiras, representando 7,5% do total de gastos, ou uma média nacional de R\$ 282,86, superando itens como educação e vestuário.

Gráfico 2 - Distribuição percentual da despesa de consumo monetária e não monetária média mensal familiar, por tipos de despesas selecionadas, segundo as regiões (2017-2018)



Fonte: IBGE, 2019.

Para desagregar as atividades que compõem o item cultura, o IBGE criou dez grupos de despesas, entre esses as atividades e os serviços de festa e lazer, moda e acessórios, instrumentos e atividades musicais, cursos de línguas, ingressos para cinema e *shows*, entre outros. Desse grupo, um em especial se destacou: serviços de telefonia, TV por assinatura e internet. Entre os dez grupos tipificados pelo IBGE (2019), esse último correspondeu a 59,9% de todo o gasto das famílias

brasileiras com o item cultura, o que representou, em 2019, uma quantia média nacional de R\$ 169,71. Ao se desagregar ainda mais esse subitem (serviços de telefonia, TV por assinatura e internet) e retirar desse o gasto com TV por assinatura, chega-se ao percentual estimado de que as famílias brasileiras gastam, por mês, aproximadamente, 3% do seu orçamento mensal com os serviços de telefonia e internet, o que, em 2019, correspondeu a R\$ 67,80.

Mediante os dados mobilizados, é possível assinalar que foi a expansão do consumo dos serviços e conteúdos audiovisuais *online*, notadamente, por parte das famílias brasileiras, ainda mais especificamente entre 2014 e 2023, que permitiu a consolidação política e operacional da arquitetura financeira do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), aspecto que será abordado em seguida.

CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA ARQUITETURA FINANCEIRA DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL (FSA)

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é um fundo público direcionado ao setor audiovisual brasileiro, o que abarca os mercados da TV aberta, a TV por assinatura, o mercado de cinema, o mercado publicitário e o mercado digital-*online*. O Fundo Setorial do Audiovisual foi criado em 2006, como uma espécie específica de Programação do Fundo Nacional de Cultura (FNC), através da Lei nº 11.437, e regulamentado no final do ano seguinte. A partir de 2012, com a aprovação da Lei nº 12.485, por meio do artigo 26, o Fundo Setorial do Audiovisual passou a receber uma grande quantidade de recursos financeiros, originários do fator gerador arrecadatário de um novo imposto público federal, a Condecine-Telas (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional).

Conforme destaca a página institucional do Fundo Setorial do Audiovisual:

A Condecine tem como fato gerador a veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras audiovisuais com

finalidade comercial, e, a partir da Lei 12.485/11, passou a ser devida pelas prestadoras de serviços que se utilizam de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais, tais como empresas de telecomunicações e operadoras de televisão por assinatura.

O Fundo Setorial do Audiovisual é gerido por um comitê gestor, o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA), e dispõe de uma secretaria executiva, exercida pela ANCINE. É esse comitê que elabora e zela pela execução do plano anual de investimentos do fundo. Os membros do Comitê Gestor são indicados pelo Ministério da Cultura (Minc), composto da seguinte maneira: dois membros designados pelo Minc, um membro da Casa Civil da Presidência da República, um membro do Ministério da Educação, um membro da ANCINE, um membro de uma instituição financeira, credenciada pelo próprio Comitê Gestor e quatro membros representantes do mercado audiovisual, totalizando nove membros.

No âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual atuam cinco agentes financeiros, credenciados pelo Comitê Gestor. Os agentes financeiros são instituições autorizadas a realizar os empréstimos e os desembolsos para as empresas proponentes, e demais operações financeiras no âmbito desse Fundo. Entre 2011 e 2023 foram credenciados os seguintes agentes financeiros: 1) BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social); 2) BDMG (Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais); 3) BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul); 4) Caixa Econômica Federal; 5) FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos).

O Fundo Setorial do Audiovisual foi criado com vistas a desenvolver e dinamizar toda a cadeia produtiva do mercado audiovisual brasileiro, impactando diretamente os elos de produção, distribuição, comercialização, exibição e infraestrutura de serviços (FSA/ANCINE). Para tanto, o fundo prevê a utilização e aplicação de diferentes instrumentos, como investimento, financiamento e apoio reembolsável. Como diretrizes, o Fundo estabeleceu: I – Garantir a equalização da

situação orçamentária e financeira do FSA; II – Ampliar o retorno financeiro do FSA; III – Mitigar os riscos dos investimentos do FSA; IV – Promover o desenvolvimento de todos os elos da cadeia.

Em relação aos objetivos estratégicos, o Fundo Setorial do Audiovisual estabelece: I- Promover a presença da produção nacional em todos os segmentos de mercado e seu acesso pela sociedade brasileira; II – Impulsionar o crescimento econômico do setor audiovisual brasileiro; III – Estimular a inserção internacional do setor audiovisual brasileiro; IV – Promover a regionalização do fomento ao setor audiovisual brasileiro; V – Estimular a qualificação da produção audiovisual.

Conforme se descreveu em outro trabalho (Alves, 2023), existem cinco grandes vetores de mercado audiovisual no Brasil e no Mundo: 1) o mercado da TV aberta; 2) o mercado publicitário; 3) o mercado da TV fechada (TV por assinatura); 4) o mercado de cinema de tela grande (*shopping*); 5) o mercado digital-*online*. Esses cinco vetores formam, em conjunto, a economia criativa do audiovisual. Esses mercados mantêm ligações e interfaces diretas. Cada um desses mercados, invariavelmente, abriga quatro agentes estruturais, que agem de acordo com os seus interesses e estratégias políticas, econômicas e estéticas: i) empresas; ii) trabalhadores; iii) governos; iv) consumidores.

No âmbito dos cinco principais vetores de mercado que compõem a economia criativa do audiovisual, há duas esferas contíguas, mas que não se confundem: i) os vetores de mercado que formam a economia criativa do audiovisual existente no Brasil; e ii) os vetores de mercado que compõem a economia criativa dos conteúdos audiovisuais brasileiros – criados, produzidos, comercializados, distribuídos e exibidos por empresas brasileiras.

Essas duas economias, por assim dizer, em 2021, adicionaram à economia brasileira o valor total de R\$ 25,4 bilhões. No entanto, o peso financeiro, econômico, político e cultural da primeira é muito maior, não só no Brasil, mas em diversos países Mundo afora.

Por exemplo, no caso do vetor cinema de tela grande (*shopping*), em 2019 (último ano antes da pandemia), do total de 177,8 milhões de pessoas que pagaram para ir aos cinemas no Brasil (90% localizados nos *shoppings centers*), 86,4% compraram ingressos para assistir a filmes criados e produzidos em países estrangeiros, notadamente os Estados Unidos da América (EUA).

Ato contínuo, entre 2012 e 2022 (11 anos), os longas metragens brasileiros obtiveram um faturamento total de R\$ 2,3 bilhões. Esse valor foi inferior ao custo somado de apenas dois filmes produzidos no EUA durante esse mesmo período: *Os vingadores da era de ultron* (2015), com custo de R\$ 1,9 bilhões, e *A liga da justiça* (2017), cujo custo foi de R\$ 1,3 bilhões. Até hoje, o filme brasileiro com maior custo foi: *Minha mãe é uma peça 3* (2019), R\$ 8,2 milhões. Esse valor correspondeu a apenas 0,4% do custo total do longa-metragem estadunidense: *Os vingadores da era de ultron* (2015).

O Fundo Setorial do Audiovisual atua a partir de quatro grandes programas: 1) Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE, destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras; 2) Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro – PRODAV, destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente; 3) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual – PRÓ-INFRA, destinado ao fomento de projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos, que atendam às necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras; 4) Programa Cinema Perto de Você, que foi instituído pela Lei nº 12.599/2012, destinado à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil (FSA/ANCINE).

Os três primeiros programas podem ser utilizados por diferentes empresas, por meio de quatro ações orçamentárias distintas. Essas ações, descritas a seguir, tornam o Fundo Setorial do Audiovisual um fundo público financeiro muito diferente das leis de incentivo à cultura, baseadas nos descontos ou deduções fiscais devidas pelas empresas ao Governo Federal, pois há neste Fundo a exigência jurídico-formal de devolução de parte dos recursos emprestados e desembolsados para empresas brasileiras especializadas na criação, produção, distribuição e exibição de conteúdos audiovisuais brasileiros. Na prática, o Fundo Setorial do Audiovisual opera como um grande banco público especializado no apoio, financiamento e investimento às empresas brasileiras de audiovisual, cujo fluxo de arrecadação é contínuo.

Tabela 1 – Ações orçamentárias do FSA - 2024

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	DESCRIÇÃO
Investimento	Participação em projetos, tendo como contrapartida a participação do FSA nos resultados comerciais desses, e no capital de empresas (participação minoritária). Nessa modalidade de colaboração financeira, os recursos aplicados pelo FSA são retornáveis, porém não exigíveis
Financiamento	Operações de empréstimo a projetos, mediante a constituição de garantias e tendo como contrapartida o pagamento de encargos financeiros, com plena exigibilidade dos recursos
Equalização	Redução de encargos financeiros incidentes em operações de financiamento
Valores não-reembolsáveis	Modalidade de colaboração financeira prevista apenas em casos excepcionais, mediante a prévia aprovação do CGFSA

Fonte: FSA, 2024.

Das quatro ações orçamentárias delineadas na tabela anterior, os dados revelam que, entre os recursos desembolsáveis (recursos que, de fato, chegaram às empresas), a modalidade de investimento foi aquela mais utilizada. Entre 2012 e 2023, o Fundo Setorial do Audiovisual desembolsou R\$ 4,3 bilhões. Desse montante, R\$ 3,4 bilhões (79%) foram destinados à ação investimento, R\$ 779,1 (18,1%)

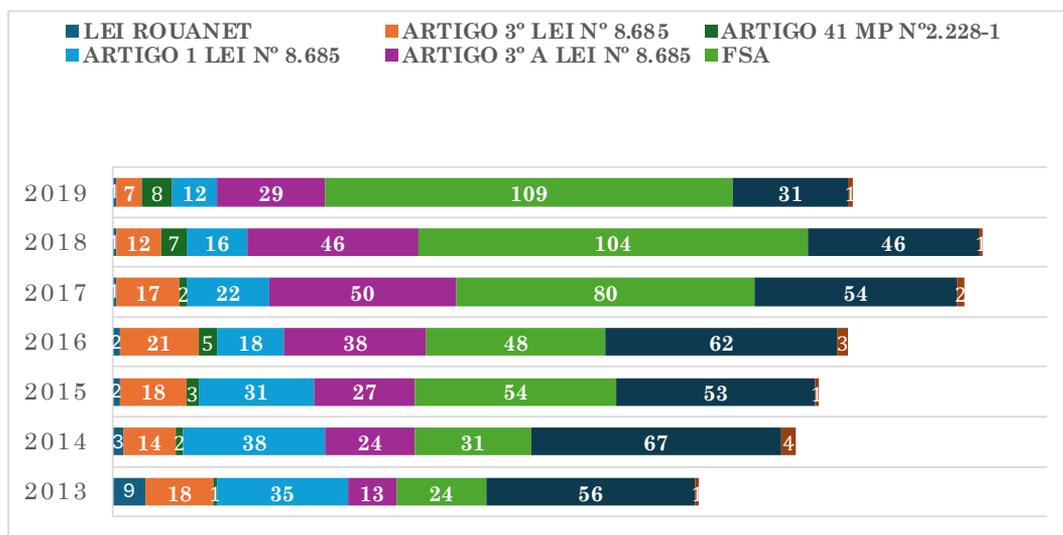
milhões foram direcionados à ação financiamento e R\$ 128,9 (2,9%) foram canalizados para a modalidade apoio (valores não-reembolsáveis). Esse aspecto demonstra que o Fundo Setorial do Audiovisual tem um caráter de investimento e retorno nos resultados comerciais dos projetos que têm participação do fundo.

Em grande medida, é possível assinalar que as linhas de financiamento e os programas institucionalizados pelo Fundo Setorial do Audiovisual, desde 2012, foram desenhados para impactar os principais elos dos vetores de mercado da TV por assinatura e do cinema de tela grade (*shopping*) e, em menor medida, o vetor de mercado do audiovisual *online*, quais sejam: a) desenvolvimento; b) pré-produção; c) produção; d) pós-produção; e) distribuição; f) exibição. Em cada um desses elos atuam diferentes empresas (de diferentes portes), tanto aquelas diretamente criativas (criadoras de conteúdo), como empresas de logística, transporte, iluminação, aluguel de equipamentos, hospedagem etc. E em todos esses elos há também diferentes funções exercidas por diversos trabalhadores (roteiristas, engenheiros, cozinheiros, atores, iluminadores, fotógrafos, advogados, contadores, pesquisadores, cenógrafos etc.) (Alves, 2023).

O Fundo Setorial do Audiovisual impactou diretamente todos os elos descritos antes. Esse aspecto fica bastante evidente no elo exibição. Em 2012, primeiro ano de implementação da Lei nº 12.485/11, que dispõe sobre a incidência e arrecadação da Condecine-Teles, foram lançados 82 longas metragens brasileiros (CPB), em 2019 (último ano da pandemia), esse número subiu para 169 – crescimento de 106% em apenas oito anos (crescimento médio anual de 13,2%). À medida que os seus principais mecanismos de arrecadação passaram a carrear mais recursos para o Fundo Setorial do Audiovisual, o fundo aumentou a sua participação junto aos principais mecanismos de fomento e, sobretudo, elevou a sua participação nos orçamentos dos títulos nacionais lançados. Por exemplo, em 2013, do total de 120 títulos brasileiros lançados (longas metragens), apenas 24 (20%) contaram com a participação direta do Fundo Setorial do

Audiovisual. Em 2019, do total de 169 título lançados, 109 (64,8%) tiveram recursos desse Fundo.

Gráfico 3 – Quantidade de títulos brasileiros lançados com utilização de cada mecanismo de Fomento Indireto Federal e FSA



Fonte: Ancine (2022).

Em 2011, o Fundo Setorial Audiovisual arrecadou, entre as suas fontes de receita, a quantia de R\$ 74,3 milhões, valor que subiu para R\$ 239 milhões no ano seguinte (crescimento de 223%), quando então entrou em vigor a Lei nº 12.485/2011, e o seu artigo 26. Em 2023, o Fundo Setorial do Audiovisual obteve uma arrecadação bruta de mais de R\$ 1,2 bilhões. Demonstra-se um crescimento vertiginoso em doze anos, da ordem de 1.500% (elevação média anual de 125%). Esse crescimento foi puxado pela principal fonte de arrecadação do Fundo Setorial do Audiovisual, a Condecine-Teles, que, como se viu, passou a incidir sobre as empresas que utilizam tecnologias diversas para fazer circular ou distribuir, com fins comerciais, conteúdo audiovisual (vídeos, músicas, filmes, séries, documentários, animações etc.), inclusive, as operadoras de telefonia móvel. A partir de 2012, o Fundo Setorial do Audiovisual passou a dispor de onze fontes

de receitas anuais: 1) Condecine Intra; 2) Condecine dívida ativa; 3) Restituição de recursos de fomento; 4) Condecine Remessa; 5) Retorno de investimento; 6) Não aplicação da Lei do Audiovisual; 7) Retorno de financiamento; 8) Fistel; 9) Condecine Título; 10) Condecine Teles; 11) Remuneração de depósito. Dessas, as mais relevantes são: a Condecine Teles, a Condecine Remessa, a Remuneração de depósitos, o Retorno do investimento e a Condecine Títulos. Na série histórica de 2012 a 2023, a Condecine Teles representou, em média, 73,9% da arrecadação do Fundo Setorial do Audiovisual. Em 2023, todas as demais fontes somadas alcançaram 37,8% da receita bruta do Fundo, e a Condecine Teles, sozinha, respondeu por 62,2% de toda a receita líquida, o equivalente a R\$ 750 milhões.

A tabela seguinte demonstra a regularidade de expansão dos itens arrecadação (bruta e líquida), orçamento, empenho e execução financeira do Fundo Setorial do Audiovisual na série histórica de 2012 a 2023. A receita bruta é o fator derivado da arrecadação total das fontes de receita do Fundo. Já a receita líquida se refere ao valor bruto deduzida a participação dos impostos de competência da União. O orçamento concerne ao valor anual aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (dotação aprovada), que define a destinação dos recursos de acordo com os programas e ações orçamentárias. Por fim, tem-se o empenho e a execução financeira. O primeiro se refere à reserva da fatia do orçamento geral que pretende ser utilizada. Já o segundo diz respeito às quantias financeiras que, de fato, foram transferidas para os proponentes, as empresas. É oportuno lembrar que, entre 2020 e 2022, em decorrência de tensões internas na ANCINE, retenção de recursos e intervenções políticas por parte do Governo Federal, ocorreu uma contração significativa no item orçamento, sendo, a partir de 2023, descontingenciado. Já quanto ao último item, execução financeira, a retenção observada em 2021 e 2022 resultou em um volumoso desembolso de recursos no exercício de 2023, mais de R\$ 2 bilhões.

Tabela 2 – FSA – Receita bruta, líquida, orçamento, empenho e execução financeira/desembolso (R\$) em milhões

ANO	RECEITA BRUTA	RECEITA LÍQUIDA	ORÇAMENTO	EMPENHO	EXECUÇÃO FINANCEIRA/ DESEMBOLSO
2012	992,2	903,3	819,5	478,3	59,1
2013	1.115	1,074	988,1	729,2	257,1
2014	1.280	988,1	1.036	495,2	182,9
2015	1.200	988,1	966,6	653,0	577,4
2016	1.328	964,3	838,2	744,6	738,1
2017	1.377	1.035	748,6	720,3	747,0
2018	1.174	849,1	724,7	724,7	719,4
2019	1.260	942,2	724,2	722,9	522,3
2020	1.596	1.330	422,9	422,9	718,8
2021	1.225	933,2	439,1	439,0	440,5
2022	1419	1.075	417,4	417,4	410,1
2023	1.558	1.207	1.258,8	1.258,8	2.033,6

Fonte: elaboração própria a partir do FSA/ANCINE, 2024.

Os dados mobilizados permitem delinear o Fundo Setorial do Audiovisual como um ecossistema financeiro que funciona da seguinte forma. As empresas (nacionais e estrangeiras), que atuam no âmbito da economia do audiovisual existente no Brasil, e que integram o fluxo audiovisual *online*, pagam, anualmente, a Condecine-Teles. Essas empresas, tanto as operadoras de telefonia móvel, que atuam como distribuidoras, quanto as plataformas de *streaming*, que atuam como ofertantes, já embutem no preço dos seus serviços o custo tributário de impostos como a Condecine-Teles. Logo, mesmo que indiretamente, os consumidores também pagam. Como o fluxo do consumo audiovisual *online* só aumenta, cada vez mais essas empresas vêm aumentar a suas bases de assinantes e o uso dos seus serviços, aspectos que eleva também a arrecadação da Condecine-Teles e, por conseguinte, do Fundo Setorial do Audiovisual.

O recurso geral oriundo das receitas do Fundo Setorial do Audiovisual é recolhido pela Receita Federal, que repassa as quantias para os agentes financeiros credenciados pela ANCINE e o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual. Esses, estabelecem o plano de investimento e a distribuição dos recursos de acordo com os programas e ações orçamentárias. Por fim, por meio de editais específicos ou através de fluxo contínuo, as empresas brasileiras que produzem conteúdos audiovisuais nacionais, que obtêm regularmente CPB, recebem recursos financeiros, principalmente, na modalidade orçamentária de investimento e financiamento, para criar, produzir, distribuir e exibir conteúdo de séries, filmes, telefilmes, documentários, games e animações. Assim que esses conteúdos são distribuídos, exibidos e consumidos, todo esse ciclo recomeça.

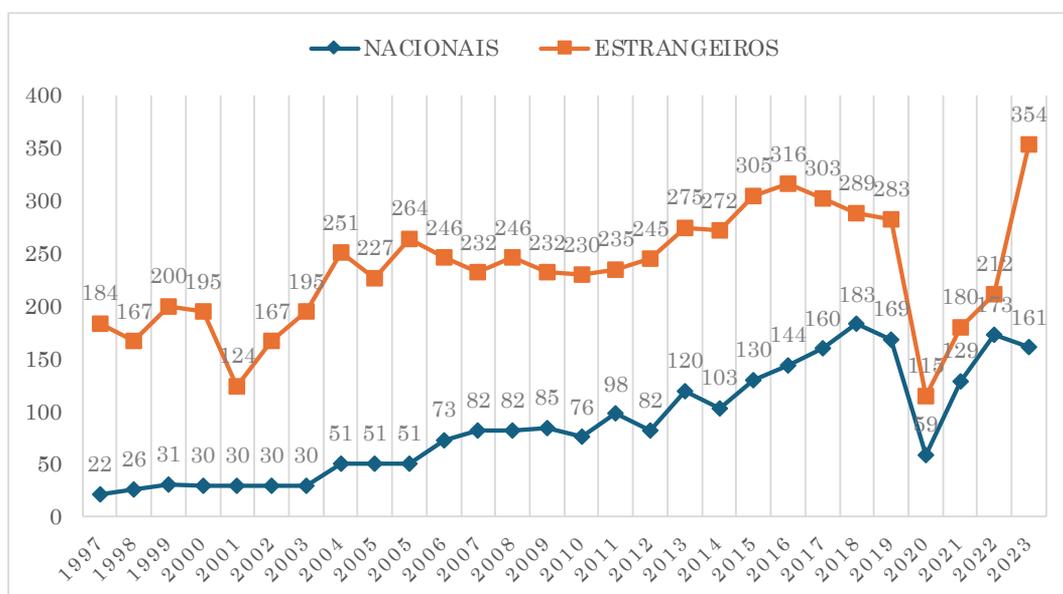
Figura 1 – Arquitetura financeira do FSA



Fonte: elaboração própria, 2024.

O gráfico seguinte revela o crescimento constante de títulos brasileiros lançados no vetor de mercado de cinema de tela grande, principalmente a partir de 2013, mas mostra também o crescimento constante no lançamento dos títulos estrangeiros. Os dados demonstram que o ecossistema financeiro do Fundo Setorial do Audiovisual contribuiu diretamente para a elevação do lançamento de títulos brasileiros, participando de mais de 65% de todos os longas metragens lançados no vetor de mercado de cinema de tela grande entre 2013 e 2023.

Gráfico 4 – Lançamentos de títulos nacionais e estrangeiros (1997-2023)



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

Cruzando a tabela 2 com o gráfico 4, observa-se que, nos anos de 2016 e 2017, registrou-se um aumento significativo da execução orçamentária do Fundo Setorial do Audiovisual (R\$ 738 e R\$ 747 milhões, respectivamente), o que resultou no aumento dos lançamentos dos títulos brasileiros em 2018, alcançando 183 lançamentos (maior quantidade desde então). Não por acaso, 2016 e 2017 foram anos que também registraram forte elevação da arrecadação bruta

e líquida do Fundo. Também não por acaso, esses dois anos formam um período de grande expansão e uso da internet no Brasil, acompanhado pela intensificação do consumo dos conteúdos audiovisuais *online*, fatores decisivos para a construção e consolidação da arquitetura financeira do fundo.

O Fundo Setorial do Audiovisual permitiu que ocorresse uma alavancagem financeira, distribuída entre as duas principais ações orçamentárias (investimento e financiamento), capaz de fazer com que os filmes brasileiros alcançassem, em 2016, 16,5% da participação de mercado (*marketing share*) e, em 2020, inéditos 21,5%, na série histórica de 2012 a 2023. No entanto, como revela o gráfico seguinte, a partir de 2021 a participação dos filmes brasileiros (longas metragens) sofre um grande declínio. O que explica o declínio na participação de mercado, indicador de público, dos filmes brasileiros no vetor de mercado de cinema de tema grande?

Gráfico 5 – Participação de público – títulos nacionais e estrangeiros (em %)



Fonte: elaboração própria a partir da Ancine (2023).

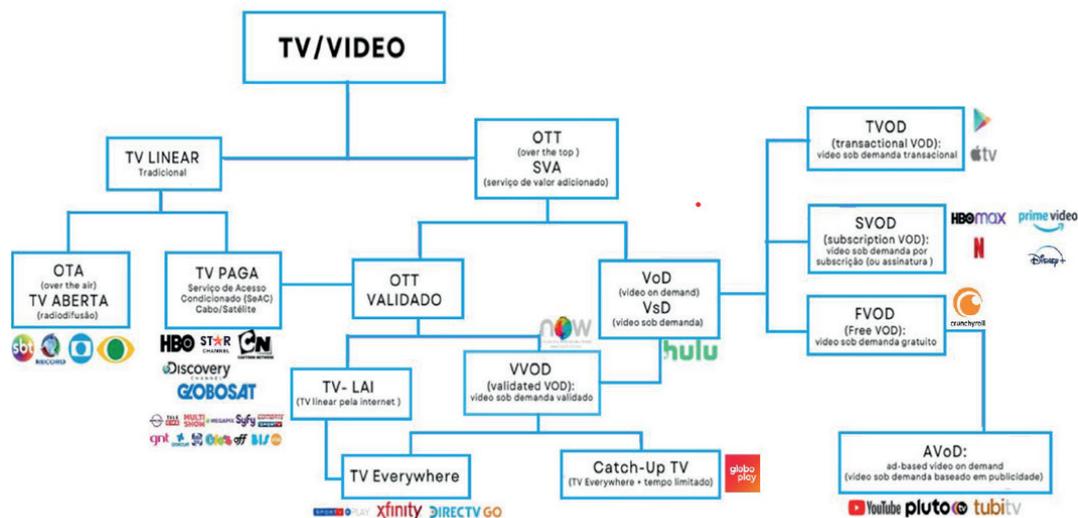
Se, como restou demonstrado, a arrecadação do principal tributo que alimenta o Fundo Setorial do Audiovisual (Condecine Teles)

continuou existindo, e até se elevou, o que explica essa redução? Três fatores explicam esse declínio: 1) redução global do público de cinema de tela grande após a pandemia da COVID-19; 2) ingerências e conflitos político-ideológicos no âmbito da ANCINE durante o governo anterior (2019-2022), fator que gerou retenção de recursos, morosidade no lançamento dos editais, além de crises que levaram a judicialização de ações e projetos; 3) forte migração do consumo audiovisual do cinema de tela grande e da TV por assinatura para as plataformas de *streaming*. Como não é possível explorar esses três fatores detalhadamente aqui, opta-se por enfrentar o terceiro fator.

A DIFÍCIL INSERÇÃO DOS CONTEÚDOS AUDIOVISUAIS BRASILEIROS JUNTO AS PLATAFORMAS DE STREAMING

Os principais vetores de mercados que formam a economia criativa do audiovisual tornaram o audiovisual o maior segmento da economia criativa global. No Brasil não é diferente. Nos últimos cinco anos, a digitalização dos conteúdos de séries, filmes e animações ampliaram ainda mais os contornos dessa economia, especialmente, por meio do vetor audiovisual *digita-online*. De acordo com a *Motion Picture Association* (2020), no primeiro ano da pandemia da COVID-19, o vetor de mercado do audiovisual *online* já foi responsável por 61,8% de todo o faturamento da economia global do audiovisual. Esse vetor corresponde a grande esfera do chamado vídeo OTT, que se subdivide em: 1) OTT validado; 2) VsD (vídeo sob demanda). Esse último se divide em quatro modalidades ou modelos de negócios: a) vídeos sob demanda transacionais (TVOD); b) vídeo sob demanda por subscrição (assinatura - SVOD); c) vídeos sob demanda gratuito (FVOD); d) e vídeo sob demanda baseado em publicidade (AVoD). Esses modelos de negócio praticam formas específicas de monetização e precificação, direta ou indireta, mas, sem dúvida, a mais lucrativa é o modelo SVOD, ancorado nas assinaturas, que permitem o acesso ilimitado a diferentes cartelas de conteúdos audiovisuais, sem a inserção de conteúdos publicitários.

Figura 2 – Delineamento do mercado audiovisual *online*

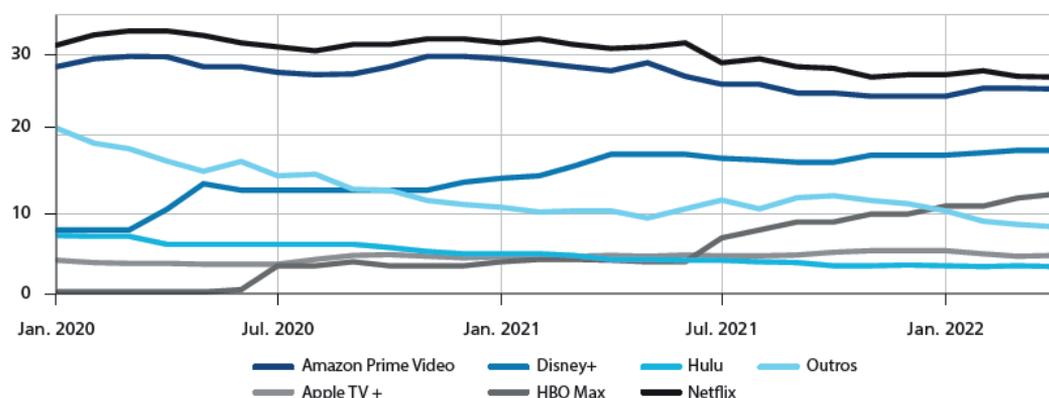


Fonte: ANCINE, 2023.

Conforme destacaram Filho, Chiarini e Marcato (2023), a partir de Peukert (2019), “o setor cultural e criativo, assim como outras áreas, também vem sofrendo um processo de “plataformização”. Tal fenômeno, levado a cabo por empresas como *Netflix*, desorganizou as cadeias de valor convencionais e se beneficiou de novas tecnologias que ganharam aplicação comercial nos últimos dez anos, tais como a elevação da capacidade computacional de processamento dos dispositivos digitais, a consolidação das novas gerações de velocidade e conexão da internet (4G e 5G), a inteligência artificial, o *big data* e a computação em nuvem.

Ainda, conforme Filho, Chiarini e Marcato (2023), as maiores empresas-plataformas de SVOD são *Netflix*, *Amazon Prime Video*, *Disney+* e *HBO Max*, que abarcam, juntas, 83% do total de assinaturas globais de serviços de *streaming* audiovisual, o que corresponde a, aproximadamente, 650 milhões de assinantes no Mundo. A líder, em 2022, foi a *Netflix*, que detinha cerca de 27% do total de assinaturas no Planeta, cerca de 230 milhões de assinatura.

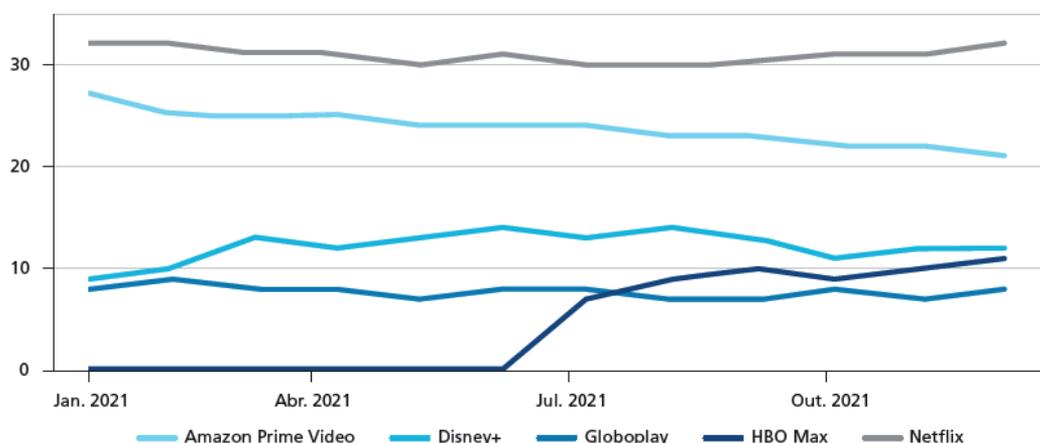
Gráfico 6 - Participação de mercado SVOD global, por empresa selecionada (em %)



Fonte: IPEA, 2024.

No Brasil, conforme destacado pelo IBGE, as assinaturas de SVOD chegaram a 31,1 milhões de domicílios, sendo acessada por, aproximadamente, 90 milhões de pessoas. Conforme evidencia o gráfico seguinte, a *Netflix* possui cerca de 30% do contingente de assinaturas, cerca de 10 milhões de domicílios, seguida por *Amazon Prime Vídeo*, 20% das assinaturas (60 milhões de pessoas), seguidas por *Disney* e *Globo Play*, que têm presença em cerca de 10 milhões de domicílios, cada uma. A ANCINE identificou, em 2023, uma amostra de 62 plataformas que atuam nas modalidades TVOD, SVOD, FVOD e AVOD no Brasil. Dessas, 43 (69%) são de plataformas que operam na modalidade de vídeo sob demanda por subscrição (assinaturas). É essa também a modalidade que dispõe da maior quantidade e oferta de títulos disponíveis. É nessa modalidade também que predominam as plataformas estrangeiras, e é nessa que há a maior quantidade de oferta de conteúdos-hora, mais de 85 mil horas de conteúdos disponíveis.

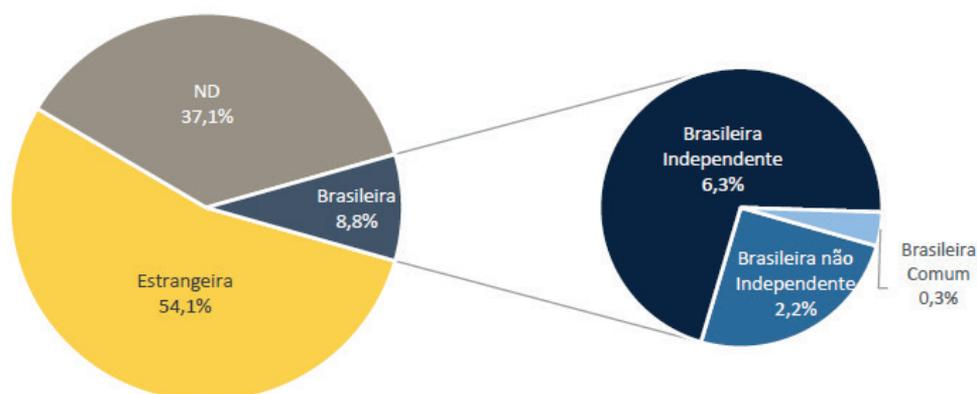
**Gráfico 7 – Marketshare das principais plataformas SVOD no Brasil (2021)
(Em %)**



Fonte: IPEA, 2024.

A ANCINE coletou um dado imprescindível, que confere contornos nítidos à antinomia descrita na primeira e na segunda parte deste trabalho. De acordo com a agência, a partir de uma amostra de 24 plataformas, observou-se que apenas 8,8% do conteúdo disponível é brasileiro (CPB), sendo 54,1% de origem estrangeira e 37,1% de nacionalidade desconhecida (ND).

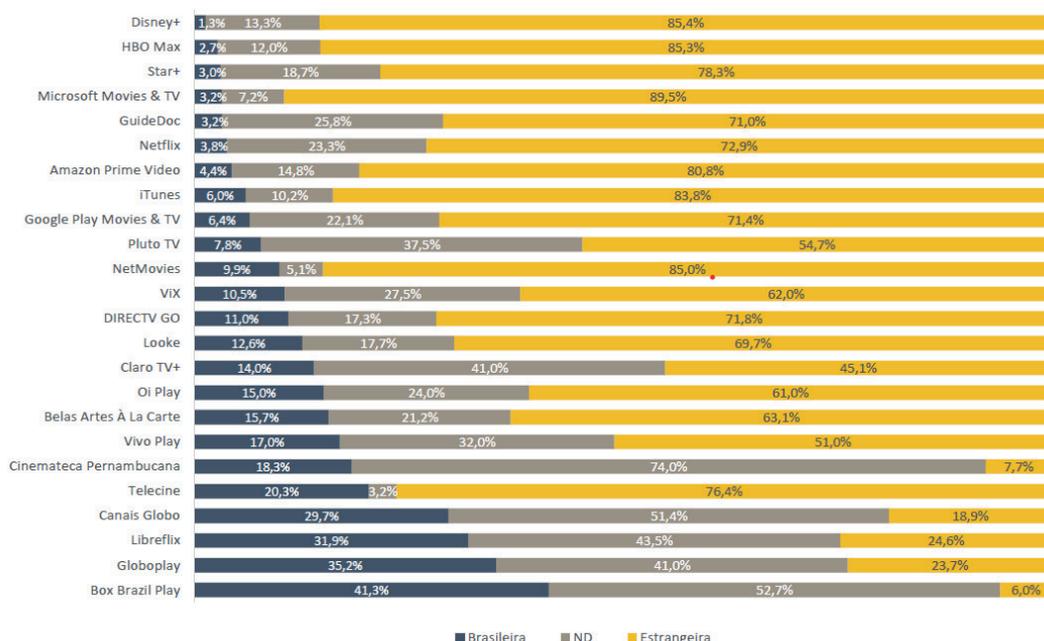
Gráfico 8 - Participação de obras estrangeiras e brasileiras no total de títulos ofertados (incluindo nacionalidade desconhecida – ND)



Fonte: ANCINE, 2023.

As obras brasileiras (CPB) estão pouco presentes em todas as modalidades de oferta (modelos de negócios). As plataformas brasileiras, como *Vivo Play* e *Claro TV+* registram os maiores volumes de títulos brasileiros ofertados junto a amostra de serviços selecionada pela ANCINE, contando com 1,8 mil e 1,6 mil títulos respectivamente, seguidas pela *Globoplay*, que ofertou 1,2 mil títulos (ANCINE, 2023). No entanto, as grandes plataformas globais que atuam no Brasil (*Netflix*, *Disney +*, *Amazon* e *HBO*), ofertaram, juntas, apenas de 751 títulos. No total, da amostra de 24 plataformas, entre as plataformas estrangeiras apenas 7,1% do total são obras nacionais (CPB). Já entre as plataformas nacionais, esse percentual sobe para 19,4%. Nessa amostra, 15 são estrangeiras e 9 nacionais. Conforme revela o gráfico seguinte, ao serem somados os percentuais de participação das obras brasileiras junto às quatro principais plataformas que atuam no Brasil (*Netflix*, *Disney +*, *Amazon* e *HBO Max*), a participação de conteúdo nacional é de apenas 3%.

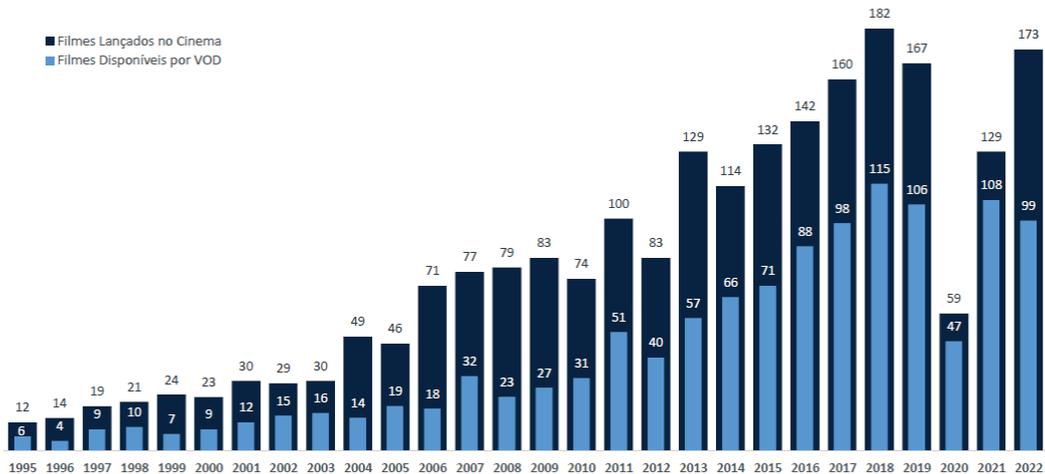
Gráfico 9 - Proporção de obras brasileiras por plataforma (SVOD) (2023)



Fonte: ANCINE, 2023.

Os dados contidos no gráfico seguinte atestam que muitos conteúdos nacionais, especialmente filmes, não são disponibilizados nas plataformas de *streaming*, seja por aspectos contratuais e por ausência de obrigatoriedade. Por exemplo, entre 2013 e 2022 (período de grande expansão da internet no Brasil), de todos os 1.387 filmes brasileiros lançados nos cinemas nacionais, apenas 846 (61%) foram, posteriormente, disponibilizados nas plataformas de *streaming*. Significa que 39% (541 filmes) não foram disponibilizados nesse mercado.

Gráfico 10 - Quantidade de filmes brasileiros lançados nos cinemas e posteriormente disponibilizados nas plataformas de VOD, por ano de lançamento no cinema



Fonte: ANCINE, 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados são bastante reveladores e dramáticos. Como há pouca inserção dos conteúdos brasileiros junto às plataformas de *streaming*, especialmente a modalidade SVOD, corre-se o risco de ocorrer um grande represamento dos conteúdos brasileiros sem canais e janelas de distribuição e exibição, comprometendo, assim, as principais ações orçamentárias do Fundo Setorial do Audiovisual e toda a sua arquitetura financeira. Não haverá elevação da oferta dos conteúdos

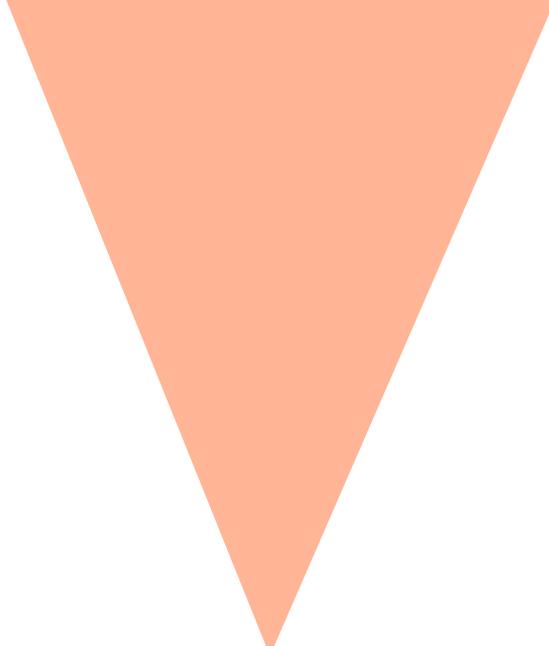
nacionais sem a aplicação dos instrumentos de regulação desse mercado, como aconteceu na Europa, com a adoção, por exemplo, das cotas de disponibilização dos conteúdos nacionais e regionais. Esses aspectos engendram um impasse bastante comprometedor para a efetivação e eficácia do Fundo Setorial do Audiovisual no curto e médio prazo, pois a demora na criação de mecanismos jurídicos nacionais de regulação e reserva de cotas para os conteúdos nacionais nas plataformas de *streaming* dificulta a organização e o planejamento das empresas brasileiras. As empresas conhecem e monitoram essas dinâmicas de mercado e, diante da dificuldade, de competição no mercado audiovisual de tela grande (*shoppings*), da acirrada competição no vetor da TV paga e, sobretudo, das inúmeras dificuldades de inserção no vetor audiovisual *online*, acabam optando por estratégias de distribuição e exibição fora do país ou acabam adiando a realização de projetos e aguardando todo o processo de pré-produção e produção. Significa que, há de um lado, um fundo público com uma robusta e consolidada arquitetura financeira, que destina recursos contínuos para a criação, produção, distribuição e exibição de conteúdos nacionais, mas não há, de outro lado, na ponta da cadeia, mecanismos que assegurem a oferta desses mesmos conteúdos no mercado que mais cresce, cuja tendência é continuar crescendo bastante, no Brasil e no Mundo: o vetor do mercado das plataformas *online* de *streaming*.

Referências

ALVES, E. P. M. A digitalização do simbólico e o capitalismo cultural-digital: a expansão dos serviços culturais-digitais no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*. Brasília, 2019. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010006>

ALVES, E. P. M. *A economia criativa do audiovisual em Alagoas no pós-pandemia: perspectivas, desafios e oportunidades*. EDUFAL, Maceió, 2023. Disponível em: https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/AL/Anexos/Relat%C3%B3rio%20Economia%20Criativa%20do%20Audiovisual_Elder%20Maia%20Alves.pdf acesso em fev. 2025.

- ANCINE. **Informe de acompanhamento de mercado**. Rio de Janeiro, 2022. ANCINE. **Relatório de gestão do FSA**. Rio de Janeiro, 2023.
- ANCINE. **Panorama do mercado de vídeo por demanda no Brasil**. ANCINE, Rio de Janeiro, 2024.
- ANCINE. **Anuário estatístico do cinema brasileiro**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/anuario-estatistico-2023.pdf> acesso em fev. 2025
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **O capitalismo cultural-digital: investimento cultural público versus incentivos fiscais**. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/6523>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)BNDES. **Relatório anual 2014**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anuual_2014/index.html. Acesso em: 10 out. 2016.
- EUROPEAN PARLIAMENT. **European agenda for culture**. Work plan for culture 2011-2014. Bruxelas, 2012.
- EUROSTAT EUROPEAN COMMISSION. **Cultural statistics**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Mapeamento da indústria criativa no Brasil**. Rio de Janeiro: Firjan, 2014. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/EconomiaCriativa/pages/default.aspx>. Acesso em: 11 dez. 2015.
- FILHO, M. V., CHIARINI, T. e MARCATO, M. B. **Plataformização do mercado audiovisual: a indústria de streaming de vídeo no Brasil**. Brasília, IPEA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12392> acesso em fev. 2025.
- GIVING USA. **Highlights an overview of giving**. 2015. Disponível em: https://store.givingusa.org/?utm_source=google&utm_medium=ad&utm_campaign=2205&gad_source=1&gclid=CjwKCAiAIPu9BhAjEiwA5NDSA2EZYIZ7b4hdPZVocSYkHK029RwDytdaA5FIVOUrJlZVa0cZTIBi6hoCn6sQAvD_BwE acesso em fev. 2025.
- GORGULHO; GOLDENSTEIN; ALEXANDRE; MELLO. **A economia da cultura, o BNDES e o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, 2011. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1961> acesso em fev. 2025.



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

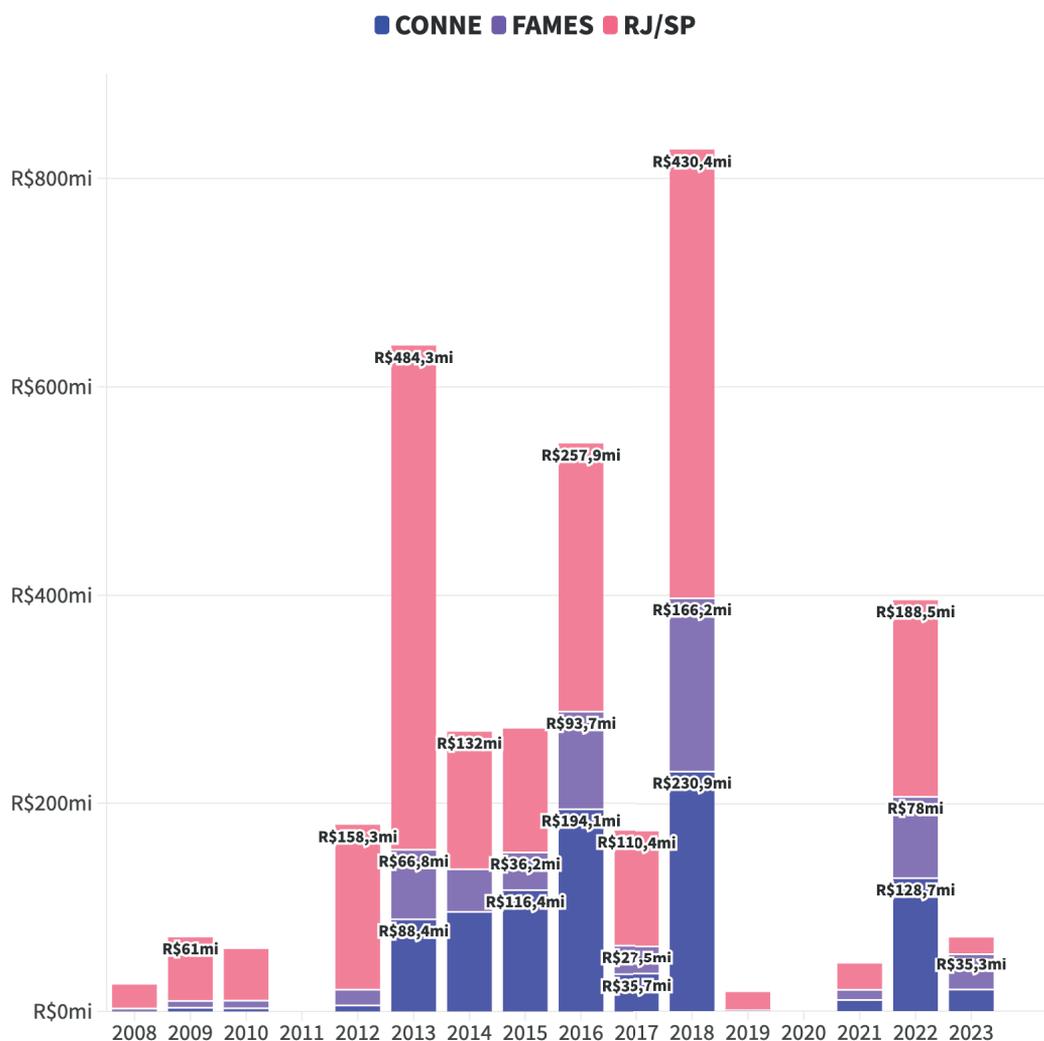
independentes de que trata a lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

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.

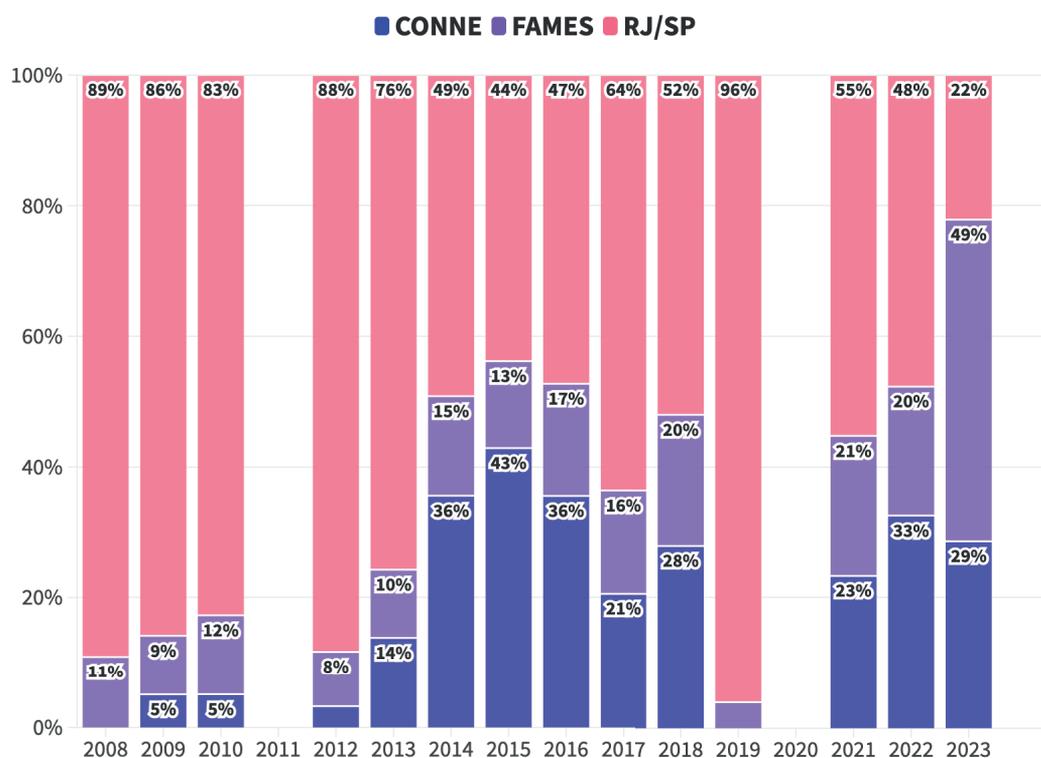
Na sequência de um ano cujas chamadas totalizaram R\$ 639,5 milhões, os anos de 2014 e 2015 mantêm valores bastante semelhantes entre si, com aportes totais de cerca de R\$ 270 milhões por ano, R\$ 105,9 milhões para a macrorregião CONNE, R\$ 38,5 milhões para a FAMES, e R\$ 125,4 milhões para RJ/SP,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



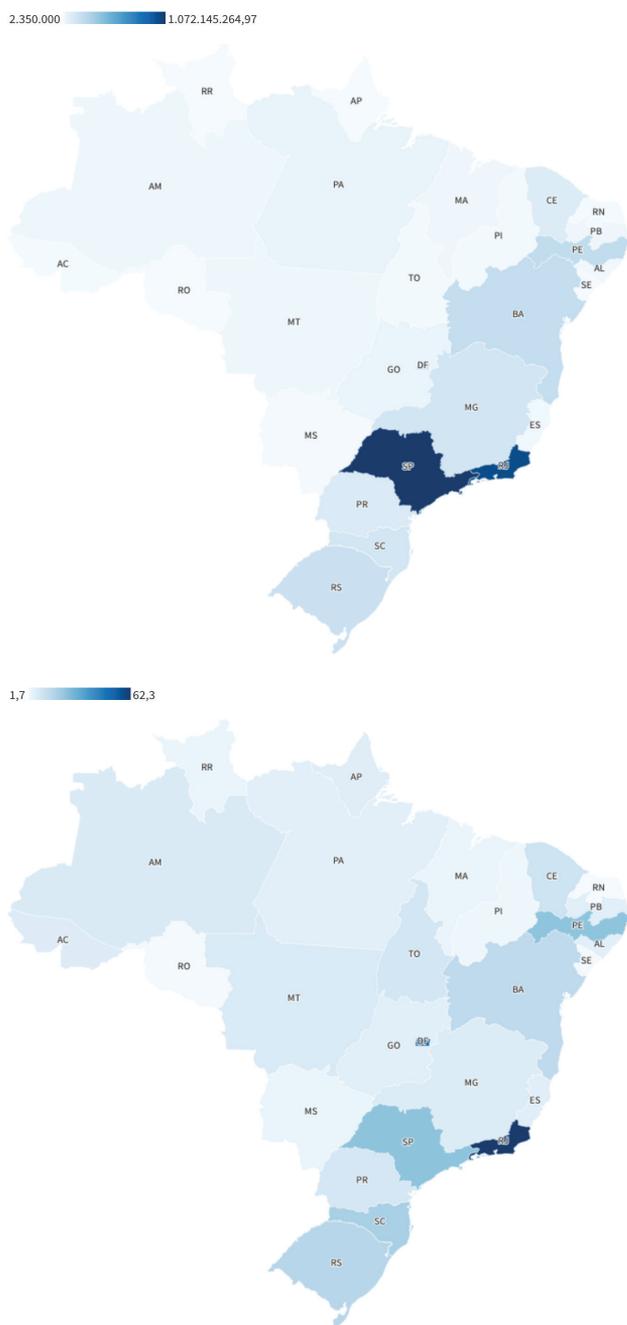
Fonte: elaboração própria a partir de dados da Ancine (2024)

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

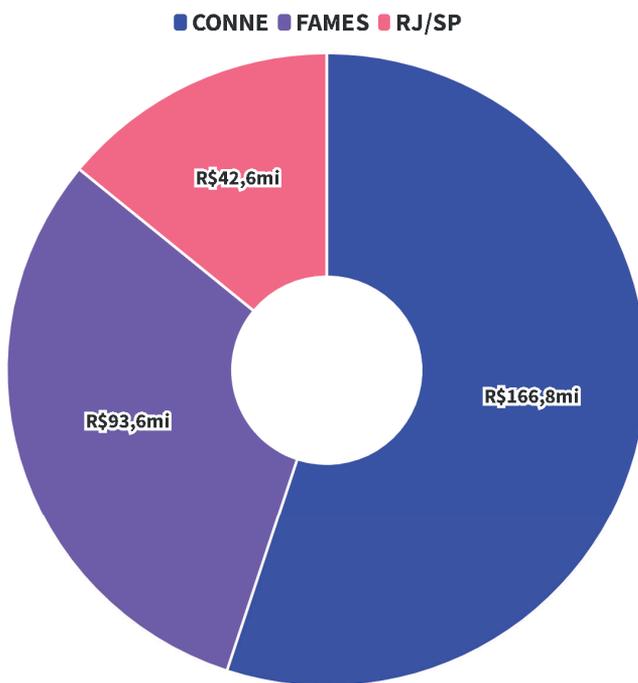
A linha de Arranjos Regionais/Coinvestimentos aporta recursos do Fundo Setorial do Audiovisual complementados pelo fomento de órgãos da administração pública direta, fundações, autarquias e empresas públicas dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, com a finalidade de desenvolver o setor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



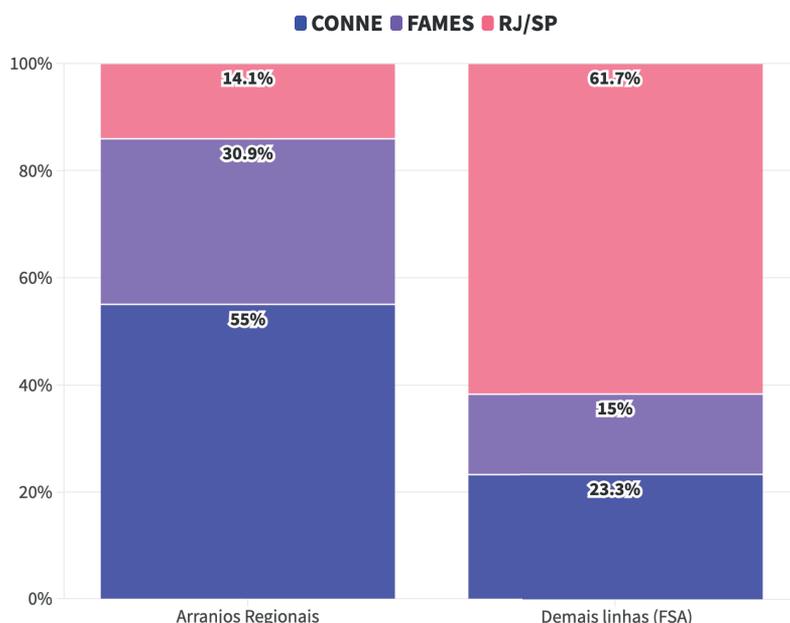
Fonte: elaboração própria a partir de dados da Ancine (2024).

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://efaidnbmninnibpcapjpcgclefindmkaj/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

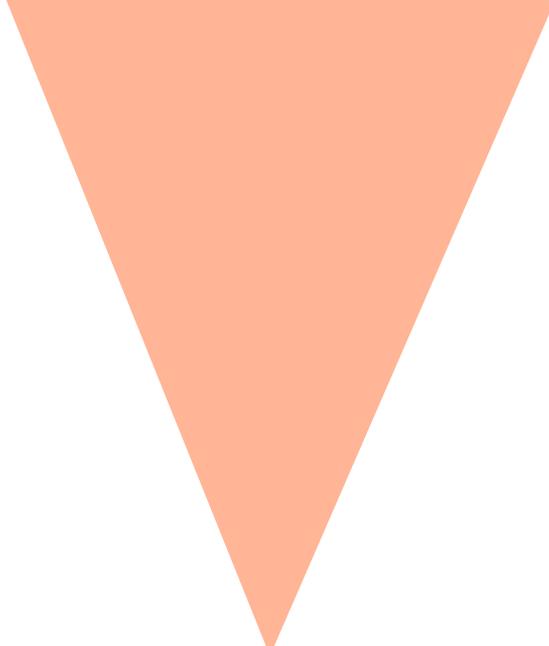
LINS, C. Medição econômica do campo cultural no Brasil. In: BANDEIRA, Messias; COSTA, Leonardo. **Dimensões criativas da economia da cultura: primeiras observações**. EDUFBA, 2015, p. 43–55.

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.



Políticas públicas para o cinema brasileiro entre 2008 e 2019

uma análise da eficácia da Lei do Audiovisual e do Fundo Setorial do Audiovisual

PUBLIC POLICIES FOR BRAZILIAN CINEMA BETWEEN 2008 AND 2019: AN ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE AUDIOVISUAL LAW AND THE AUDIOVISUAL SECTOR FUND

*Maria Eduarda Guimarães e Sousa¹
Ana Flávia Machado²*

-
- 1 Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais. Analista de Projetos Culturais. E-mail: dudasousag02@gmail.com
 - 2 Professora Titular da Universidade Federal de Minas Gerais, tem graduação em Ciências Econômicas (1985) e mestrado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1993) e doutorado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2000). E-mail: afmachad@cedeplar.ufmg.br

RESUMO

Este trabalho analisa o impacto da Lei do Audiovisual e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) no desenvolvimento dos elos do setor cinematográfico brasileiro entre 2008 e 2019 quanto aos longas metragens lançados, primariamente, para as salas de cinema. Além da revisão histórica, analisa-se a quantidade de filmes produzidos e elementos ligados a essa, como número de espectadores e utilização dos mecanismos de fomento. Também são analisados os principais determinantes do número de espectadores. Conclui-se que, em geral, as políticas de incentivo fiscal, apesar de apresentarem avanços em relação às décadas anteriores, permanecem distantes de garantir a autossustentabilidade do setor e a participação competitiva de obras brasileiras no circuito de exibição nacional.

Palavras-chave: Política pública. Cinema brasileiro. Fomento direto e indireto. Economia da cultura.

ABSTRACT

This paper analyzes the impact of the Lei do Audiovisual and the Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) on the development of the Brazilian film industry sectors between 2008 and 2019 in terms of feature films released primarily to cinemas. In addition to the historical review, the number of films produced and related elements such as number of viewers and use of promotion mechanisms are analyzed. It also analyzes the main determinants of the number of spectators. The conclusion is that, in general, tax incentive policies, despite showing progress in relation to previous decades, remain far from guaranteeing the self-sustainability of the sector and the competitive participation of Brazilian works in the national exhibition circuit.

Keywords: Public policy. Brazilian cinema. Direct and indirect promotion. Cultural economy.

INTRODUÇÃO

Como a cultura, em geral, tende a apresentar falhas de mercado, a intervenção estatal por meio de políticas públicas se mostra um fator-chave para impulsionar seu crescimento, que passa por um amplo processo de digitalização. No caso brasileiro, a presença de mecanismos que fomentem a produção e a regularização do setor tem grande peso, em função do cenário de agentes pulverizados, com muitas pequenas produtoras, mas que ainda é minimamente competitivo nos âmbitos nacional e internacional (Ikeda, 2011). Ainda segundo o autor, a presença de empresas descapitalizadas e o ínfimo número de distribuidoras nacionais impactam na contínua dependência do setor em relação aos recursos oriundos do governo.

As políticas de incentivo fiscal instituídas pelo Governo, em especial, a Lei do Audiovisual, que repassam o poder de decisão de investimentos para o mercado privado, parecem não terem surtido o efeito desejado de fomentar a independência do setor frente ao poder público. Por sua vez, o aumento da utilização de financiamentos oriundos do Fundo Setorial do Audiovisual (doravante FSA) revela uma tentativa de distanciamento do modelo anterior de apenas fomento produtivo «obra-a-obra», pois realiza investimentos no

setor, ampliando o foco para construção de uma infraestrutura que permita um desenvolvimento contínuo (Mello, Goldenstein e Ferraz, 2013). Em adição, a dificuldade de captação de recursos em função da concentração da cadeia produtiva no Sudeste e em poucas empresas incentivadoras causa diversas mazelas na produção independente nacional, além de incentivar a manutenção de lançamentos de filmes comerciais, muitas vezes, desprovidos de identidade brasileira. Tal concentração de recursos financeiros revela um cenário que compromete a diversidade cultural do país e que foca, majoritariamente, na produção de comédias – com grande público, mas que seguem uma fórmula comum de cinema comercial – e de documentários – que não apresentam resultados favoráveis no âmbito da exibição –, conforme proposto por Rosso (2019). Portanto, a política pública brasileira visa mitigar, por meio da criação de diferentes mecanismos, as mazelas descritas anteriormente.

Tendo-se essas questões em tela, o objetivo deste trabalho é analisar qual foi o impacto da implementação da Lei do Audiovisual e do Fundo Setorial do Audiovisual na produção, na distribuição e na exibição de longas metragens no eixo Rio de Janeiro–São Paulo e nos demais estados brasileiros no que tange à visibilidade e ao alcance de tais produções. Tal eixo foi definido a partir do destaque de tais estados na produção audiovisual durante as últimas décadas, optando-se por agregar os demais, em função da pequena produção realizada comparativamente no período^{3.1} De acordo com o OCA (2023), entre 2008 e 2019, o Rio de Janeiro produziu 586 longas-metragens, São Paulo produziu 528, Rio Grande do Sul produziu 73, Pernambuco produziu 56 e Minas Gerais produziu 36, sendo estes os cinco estados com maior número de filmes no período. O período de análise engloba os anos de 2008 a 2019, considerando dois fatores decisivos:

-
- 3 De acordo com o OCA (2023), entre 2008 e 2019, o Rio de Janeiro produziu 586 longas-metragens, São Paulo produziu 528, Rio Grande do Sul produziu 73, Pernambuco produziu 56 e Minas Gerais produziu 36, sendo estes os cinco estados com maior número de filmes no período.

1) a criação do FSA em 2006 e sua regulamentação ao final de 2007² e; 2) a pandemia de Covid-19, que foi responsável pelo fechamento temporário de grande parte do circuito exibidor do país em 2020 e em 2021. A disponibilidade de dados do Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA), órgão vinculado à Agência Nacional de Cinema (Ancine), permite a análise de diversas características da base por meio de modelos econométricos e descritivos.

OS MECANISMOS DE FOMENTO CULTURAL NO BRASIL

No âmbito da economia da cultura, conceitos como falhas de mercados, modelo de doenças de custos e bens públicos – sendo os bens culturais não disputáveis e excludentes – demonstram que a oferta de cinema nacional seria dependente do Estado, tanto por meio do incentivo direto – repasses monetários e/ou subsídios – quanto pelo incentivo indireto – renúncia fiscal. Com isso, o Estado atua de forma a permitir e garantir que agentes privados desempenhem atividades econômicas que, por sua vez, possam não ter retorno econômico garantido. A renúncia de decisão de investimento por parte do Estado, ao utilizar majoritariamente os mecanismos de incentivo indireto, faz com que o interesse público sobre bens culturais seja preterido em relação aos interesses do mercado.

A Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais (APRO) aponta que o financiamento cultural no Brasil, desde a década de 1990, pode ser de três tipos. De menor relevância, tendo os recursos privados, que abrangem recursos próprios, prestação de serviços, licenciamentos, entre outros. No âmbito do Estado, existem os recursos públicos diretos, que abrangem fundos como o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e outros editais. Por fim, tem-se os recursos públicos indiretos, que podem ser divididos entre retornáveis e não retornáveis, que são obtidos por meio de leis de incentivo, como a Lei Rouanet, a Lei do Audiovisual e leis estaduais e municipais (APRO, 2016). A intervenção estatal, de modo geral, é reconhecida internacionalmente e, junto com um sistema de cultura

que agregue funções, pode fomentar um cenário de preservação cultural, indo na contramão da iniciativa privada e da massificação pseudo cultural.

Logo no início da década de 1990, com a percepção da necessidade de aumento de investimentos para o setor cultural, optou-se pelo modelo de dedução fiscal e, para tanto, diversas políticas específicas foram criadas⁴. Com a extinção da Embrafilme e as falhas na adoção de um modelo liberal – com o fim dos incentivos governamentais na área cultural no início do governo Collor, em 1990 – instituiu-se, em 1991, após reações dos trabalhadores culturais frente ao desmonte do setor, a Lei Federal de Incentivo à Cultura (lei nº 8.313/91), popularmente conhecida por Lei Rouanet. Apesar de sua importância também contemporânea, como o valor necessário para se produzir um longa-metragem é bastante superior ao valor necessário para realizar outros projetos, o Estado percebeu a necessidade da criação de um novo mecanismo, mais específico e com caráter urgente, culminando na criação da Lei do Audiovisual (lei nº 8.685/93), em 1993. Este mecanismo se tornou a principal ferramenta estatal de incentivo até a metade da década de 2000, sendo que, de acordo com Ikeda (2015), correspondeu a 71,9% de todos os valores captados por mecanismo de incentivo entre 1994 e 2008, no que tange ao setor audiovisual como um todo.

A lógica dos incentivos fiscais propostos a partir da década de 1990 recai na esperança da construção de relações sólidas entre empresas produtoras e empresas incentivadoras, de modo a viabilizar novos projetos sem a necessidade do apoio estatal (Ikeda, 2011). Porém, o modelo de dedução fiscal se mostrou como uma solução provisória, com atração de investimentos a curto prazo que, de acordo com o autor, não conseguiu criar relações duradouras. Com isso, em meados da década de 2000, propôs-se a criação de novos mecanismos de incentivo como forma de buscar a autossustentabilidade

.....
4 Apesar disso, deve-se levar em consideração que os primeiros desembolsos ocorreram em 2012.

buscada pelo elo produtivo da cadeia audiovisual brasileira. Alguns marcos importantes foram a promulgação da Medida Provisória 2.228/01, em 2003 – como forma de reestruturar o funcionamento da Lei do Audiovisual e determinar as atribuições dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES) – e a criação dos artigos 3ºA (2006) e 1ºA (2007) da Lei do Audiovisual.

Apesar de certas melhorias em comparação com décadas anteriores, as medidas adotadas a partir dos anos 1990 tiveram grandes desafios, sendo um dos mais importantes a ampliação e a diversificação de formas, conteúdos e plataformas decorrentes do avanço da digitalização (Rosso, 2019). Para este autor, a queda da quantidade de público dos filmes brasileiros após 2004 revela a dificuldade de concorrência do produto nacional frente aos produtos internacionais, que possuem divulgação massiva, e frente aos novos modos de consumo do audiovisual, além de confirmarem que os mecanismos adotados pelo Estado podem não ter surtido o efeito desejado. Retornando à ideia de indústria autossustentável, nota-se que as leis de incentivo impactaram negativamente na dependência do setor frente ao governo na produção de longas-metragens, não sendo atingida a “autossustentabilidade” industrial projetada para 2003 na promulgação emergencial da Lei do Audiovisual, em 1993.

Desse modo, entende-se que o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi criado em um contexto de busca por diversificação dos mecanismos de financiamento, no ano de 2006, após a análise da Ancine de que seus objetivos de combate às distorções do mercado cinematográfico – a saber, a concentração de produções no eixo RJ-SP e a centralização dos elos da cadeia produtiva em grandes grupos empresariais – não estavam sendo efetivamente logrados (Mata-Machado, 2023). Com isso, buscou-se um mecanismo que solucionasse algumas das falhas observadas no fomento indireto, optando-se por um modelo no qual houvesse menores custos de transação, sem a necessidade de que os projetos buscassem uma empresa incentivadora

(Rosso, 2019), e que pudesse ser, efetivamente, uma proposta de modelo industrialista que levasse ao processo de independência do setor audiovisual frente aos mecanismos governamentais (Ikeda, 2011). Portanto, em um cenário de mercado pequeno e concentrado, no qual o produto hegemônico estrangeiro possuía – e ainda possui – posição dominante, criou-se o Fundo Setorial do Audiovisual, de acordo com a Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Após certo período de implementação, os primeiros editais de liberação de recursos foram lançados ao final de 2008, sendo os primeiros contratos referentes a estes editais assinados apenas em 2009.

A partir disso, o fundo promove o desenvolvimento de novos projetos por meio de investimentos em diversas áreas da cadeia produtiva do setor, tendo grande importância em todos os elos, que são criação, produção, distribuição e exibição (Alves, 2016). Com evolução crescente da participação, tanto no número de títulos lançados a partir de sua instituição, quanto na bilheteria recolhida, o FSA demonstra ser um dos principais mecanismos de fomento da década de 2010, com resultados para além do fortalecimento da capacidade de oferta, pois também cria estímulos à regionalização e à diversificação do investimento entre os elos (ANCINE, 2019).

O principal projeto atribuído à dimensão cinematográfica é o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), que atua nos três elos da cadeia produtiva e foi instituído pela Lei Ordinária nº 11.437, em 2006. A partir de editais de fluxo contínuo, o FSA utiliza esse programa como forma de diminuir a dependência de recursos não retornáveis, dividindo o investimento na produção de obras de longa-metragem (linha A), na aquisição de direitos de distribuição cinematográfica (linha C) e na comercialização de obras cinematográficas (linha D). Como categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC), os recursos do FSA são compostos por dotações orçamentárias e pela arrecadação da Condecine, também auferindo receitas decorrentes de outros meios, como parte do Fundo de Fiscalização de

Telecomunicações (Fistel), podendo ser considerado um instrumento de fomento direto (ANCINE, 2021).

Entre 2009 e 2018, foram lançadas quatro chamadas públicas do Prodecine relacionadas com a produção cinematográfica e, ainda, segundo o relatório da Ancine (2019), também foi lançada uma linha de ação relacionada à coprodução na América Latina e cinco editais bilaterais, com Argentina, Portugal, Uruguai, Chile e México.

Para Mata-Machado (2023), uma das principais razões para a ampliação da entrada de estados nordestinos no circuito cinematográfico, com destaque para Pernambuco, foi a atuação da Ancine, por meio do Fundo Setorial do Audiovisual e dos programas relacionados à desconcentração produtiva. Sendo considerado um agente estatal de mercado (AEM), o FSA utiliza a taxa de retorno dos projetos como indicador de qualidade e, assim, possibilita a criação de um padrão de previsibilidade, incentivando as racionalidades empresariais e criativas por meio da profissionalização do mercado e tendo participação tanto em superproduções nacionais – majoritariamente comédias –, quanto em “cinema de arte” – sucessos de crítica (Alves, 2016). Ademais, como indica o autor, a participação direta no retorno comercial dos projetos possibilita que parte dos recursos disponibilizados volte para o fundo, fomentando ainda mais as modalidades principais, de investimento e de financiamento.

Considerado um mecanismo exitoso em partes, o FSA vem, desde sua criação, promovendo a entrada de produtoras independentes no setor, o que auxiliou na renovação e no surgimento de novas ideias, que fogem do modelo hegemônico estadunidense e do eixo RJ-SP. Em adição, a participação do FSA nos investimentos no setor durante o período supera os recursos captados pelas leis de incentivo, além de que a arrecadação deste tem caráter mais abrangente, superando o impacto destas que não garantem sustentabilidade do setor e não apresentam ação sistêmica (ANCINE, 2019). Assim, nota-se que o período após a implementação do fundo foi marcado por uma mudança no uso dos mecanismos propostos,

com diminuição da dependência frente a Lei do Audiovisual, ampliando o papel do próprio setor cinematográfico na continuidade da produção e esvaziando o caráter hegemônico de decisão que, anteriormente, pertencia ao setor privado. Porém, mesmo com a presença deste mecanismo, o setor ainda enfrenta inúmeros desafios. O número de espectadores e o impacto do Fundo no número de filmes lançados revelam que o modelo ainda é deficitário, mas que a indução do desenvolvimento por meio da retroalimentação foi significativa para o crescimento nesse período. Ademais, fomenta-se a discussão sobre os mercados televisivos, citando as cotas de telas frente à predominância do produto estrangeiro, que ampliou as relações econômicas do setor, e o papel do FSA no processo de digitalização do país e na atração de novos recursos privados (Calabre e Tavares, 2021).

Os avanços relacionados à globalização, à digitalização e ao surgimento de novas formas de fruição de longas-metragens também moldaram fortemente a indústria cinematográfica brasileira na década de 2010. A ascensão de novos *players* no mercado – como o avanço da TV Paga e os serviços de *Video on Demand* (VoD) – está relacionada à “possibilidade de o consumidor ver o que lhe apetece e, ao tempo, o que efetivamente lhe seja mais conveniente” (Sebrae, 2015, p. 52), o que diminui a atratividade das grades pré-programas da televisão e oferece uma infinidade de conteúdos novos – incluindo tanto produtos de alta demanda, quanto produções de nicho –, favorecendo a migração do indivíduo que não possui grande apreço à experiência de assistir filmes em uma tela de cinema para a *internet*. Tal cenário indica haver forte concorrência em relação aos modos de consumo de obras cinematográficas, o que revela a importância do investimento na infraestrutura de exibição cinematográfica, fortemente concentrada, com apenas seis grupos exibidores representando 48,9% do total de salas do país em 2018 (ANCINE, 2019).

METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho se fundamenta em análises descritivas e econométricas, por ser de natureza aplicada e descritiva. Para tanto, recorreu-se a bases de dados organizadas pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), tendo seu trabalho consolidado no portal da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Neste trabalho, entende-se como longa-metragem todos os filmes com duração superior a setenta minutos, conforme o artigo 1º, inciso IX, da Medida Provisória 2.228-1/2011. Foram selecionadas 1.399 observações, sendo cada uma dessas correspondente a um longa-metragem, identificado por meio do seu Certificado de Produto Brasileiro (CPB). No caso da análise dos setores de exibição e distribuição audiovisual foram utilizados dados de 4.489 observações, abrangendo todos os filmes nacionais e internacionais que foram exibidos em salas de cinema entre 2008 e 2019.

Para realizar a análise dos impactos em número de espectadores, seguiu-se com o modelo log-nível, no qual se mede a variação proporcional constante na variável dependente para uma certa variação absoluta na explicativa. A base utilizada nesta hipótese elimina os longas-metragens que não trazem a quantidade de espectadores, nem o valor final de bilheteria. Dos longas que não tinham dados de espectadores, sete longas não contaram com nenhum mecanismo de financiamento, três utilizaram somente o FSA e dois utilizaram tanto FSA, quanto LA, totalizando 12 filmes excluídos por falta de bilheteria. Além desses, 418 filmes produzidos entre 2008 e 2019 não apresentaram dados relacionados ao valor total incentivado, sendo estes também excluídos.

Por fim, vale apontar que se optou por retirar da base de dados três dos *outliers* da amostra – “Nada a Perder” (2018), “Os dez mandamentos – O filme” (2016) e “Nada a Perder” (2019) – pois estes longas-metragens não informam o valor total da produção. Com isso, no que tange à esfera de exibição dos filmes, a retirada destes

três possibilita análises que tragam resultados mais adequados à realidade do período, sendo que os novos resultados se referem a 970 longas-metragens dos 1399 da base da original. É importante mencionar que, dos 249 filmes que aparecem na base como FSA + LA, 60 desses também possuíam auxílio de outros mecanismos, representando um total de mais de 16 milhões de espectadores.

RESULTADOS

De acordo com os dados analisados, nota-se uma tendência de crescimento na quantidade de longas-metragens nacionais produzidos entre 2008 e 2019, que abrange grande parte do que é o chamado cinema brasileiro contemporâneo.

Quantidade de longas-metragens brasileiros produzidos - 2008 a 2019

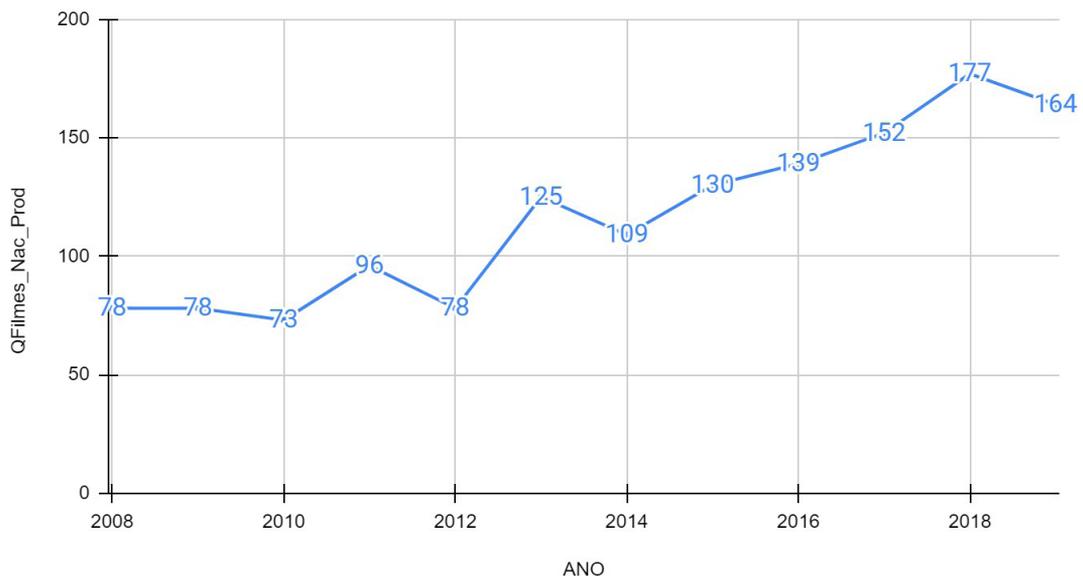


Gráfico 1. Quantidade de longas metragens produzidos

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

Durante os cinco primeiros anos se percebe que, apesar de ter permanecido praticamente constante – sendo 78 filmes produzidos em 2008 e 2009 e 73 em 2010 –, há um primeiro pico de produção

em 2011, chegando a 96 longas-metragens produzidos anualmente. Conforme Earp e Sroulevich (2010), o lançamento de filmes nacionais só esteve na casa das centenas em quatro anos após 1970: 1979, 1984, 1985 e 1987. De acordo com o autor, o período de retomada após a extinção da Embrafilme significou uma queda significativa na produção audiovisual brasileira e, conseqüentemente, em sua participação de mercado (Earp e Sroulevich, 2010). Ademais, percebe-se que os anos seguintes crescem vertiginosamente – com exceção de 2014 –, indicando a recuperação do cenário cinematográfico brasileiro após quase uma década e meia do início da retomada. Por fim, nota-se que o ano de 2018 apresentou a maior quantidade de lançamentos do período, chegando a 177 longas-metragens.

Ainda, conforme o Gráfico 1, nota-se que, em 2008, a produção nacional já havia voltado a patamares similares aos do começo da década de 1980. Porém, o ano de 2013 marca o primeiro pico de lançamento dos longas-metragens brasileiros, atingindo a marca de 125 filmes produzidos no ano. Ademais, tal crescimento foi incentivado, em partes, pelo aumento do número de documentários produzidos (Amancio, 2018).

Em seguida, para analisar a dimensão da descentralização defendida pelos mecanismos de fomento, principalmente pelo Fundo Setorial do Audiovisual, apresenta-se a distribuição regional da produção. Ademais, os estados brasileiros fora do eixo Rio-São Paulo possuem baixa participação na produção de longas-metragens no período, então optou-se por agregar os demais 24 estados e o Distrito Federal em apenas uma variável categórica, denominada “Outros”.

Com base no Gráfico 2, nota-se que houve crescimento na quantidade de longas-metragens lançados nas três categorias exibidas, ou seja, tanto no eixo Rio-São Paulo, quanto em outros estados do Brasil. Até 2012, o Rio de Janeiro liderava a produção de filmes, apesar de ter quantidades similares às de São Paulo em 2010 e 2012. Porém, a partir de 2014, nota-se um crescimento notável da participação de outros estados, sendo que o ano de 2013 também apresentou

um grande valor. Entre 2008 e 2019, os estados que mais produziram foram o Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Minas Gerais, Distrito Federal e Ceará, nessa ordem, apesar de os dois primeiros terem dominado mais de 77% da produção total nacional. A realização descentralizada de novas obras representa parte da eficácia das políticas públicas, com destaque para o aumento da produção autoral, principalmente, em estados nordestinos.

Quantidade de longas-metragens lançados por estado - 2008 a 2019

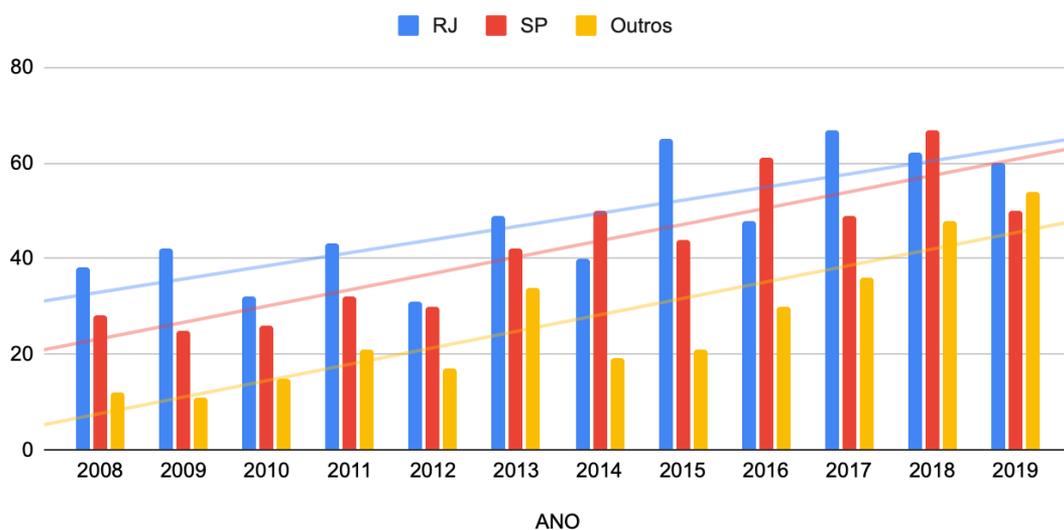


Gráfico 2. Quantidade de longas metragens produzidos em relação ao estado brasileiro

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

O Gráfico 3 mostra a proporção de uso de cada mecanismo. Em sequência, o Gráfico 4 apresenta o valor total investido por ano, respectivamente. Considerando-se os 1.399 longas-metragens nacionais lançados entre 2008 e 2019, observa-se que 22% (308) utilizaram um ou mais mecanismos de incentivo e/ou o Fundo Setorial do Audiovisual, sendo que 30,3% (424) não contam com qualquer tipo de incentivo. Com isso, apenas 47,7% (667) utilizaram apenas um tipo de mecanismo de fomento.

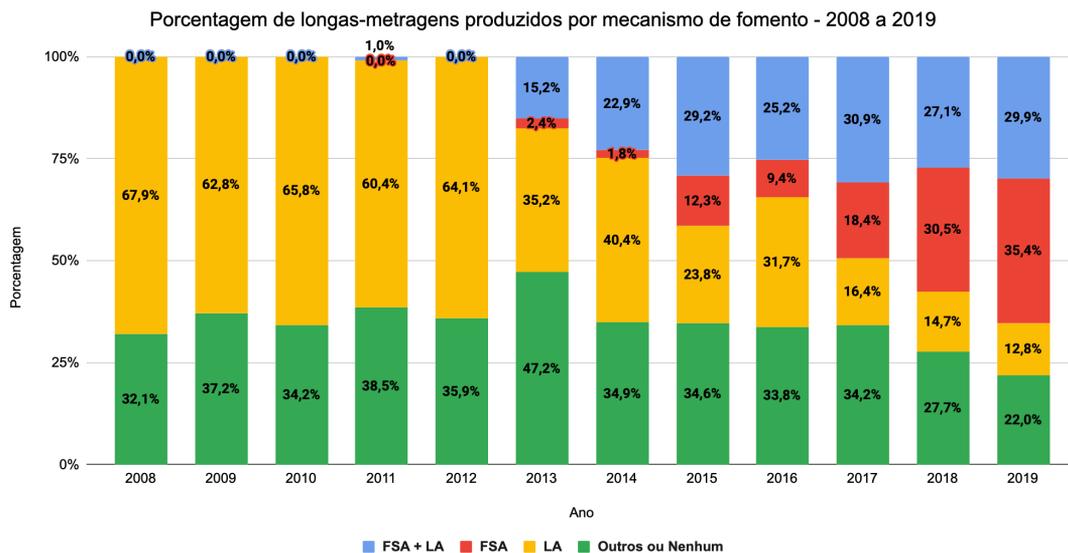


Gráfico 3. Quantidade de longas metragens produzidos por mecanismo de fomento

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

No caso da utilização de recursos da Lei do Audiovisual (Gráfico 3), percebe-se uma grande diminuição de uso com o passar dos anos, principalmente, a partir de 2013 e 2014. Até 2013, o valor total investido foi de cerca de R\$892 mil e foi o único mecanismo de incentivo utilizado por 493 longas-metragens, ou seja, 35,24% da amostra. Por outro lado, o uso do FSA evidencia uma trajetória majoritariamente crescente quanto à proporção de uso dos mecanismos no período, apresentando expressivo crescimento em 2015, estando presente na produção de 54 longas nesse ano, e representando, em média, 12,44% da produção. Quanto ao valor total investido, percebe-se que este foi o mecanismo que mais dispôs de recursos, com um pico de pouco mais de R\$108 mil em 2016, após trajetória crescente nos anos anteriores, novamente trazendo destaque para o período após 2013. Quanto ao uso de nenhum ou outros mecanismos⁵, o Gráfico 3 revela trajetória de crescimento em relação à proporção e à

5 Quanto aos outros mecanismos, inclui-se a Conversão da Dívida, os artigos 18º e 25º da Lei Rouanet, o artigo 39º da Lei do Audiovisual, as Funcines e outros mecanismos.

quantidade de longas-metragens produzida, mas também mostra que houve pequeno crescimento quanto ao valor total utilizado. Apesar de representarem a maior quantidade de filmes produzidos em 2013, 2017, 2018 e 2019, além do crescimento notável a partir de 2012, as obras que utilizaram outros mecanismos ou que não apresentaram valores investidos alcançam baixo valor investido. Porém, é necessário notar que, dos 1399 filmes produzidos entre 2008 e 2019, somente 46 utilizaram apenas outros mecanismos – sendo 115 os que utilizaram em geral, ao passo que 424 não apresentaram dados relacionados ao valor total incentivado, o que explica porque o valor em reais dessa variável foi tão baixo, mesmo superando o valor incentivado pela Lei do Audiovisual.

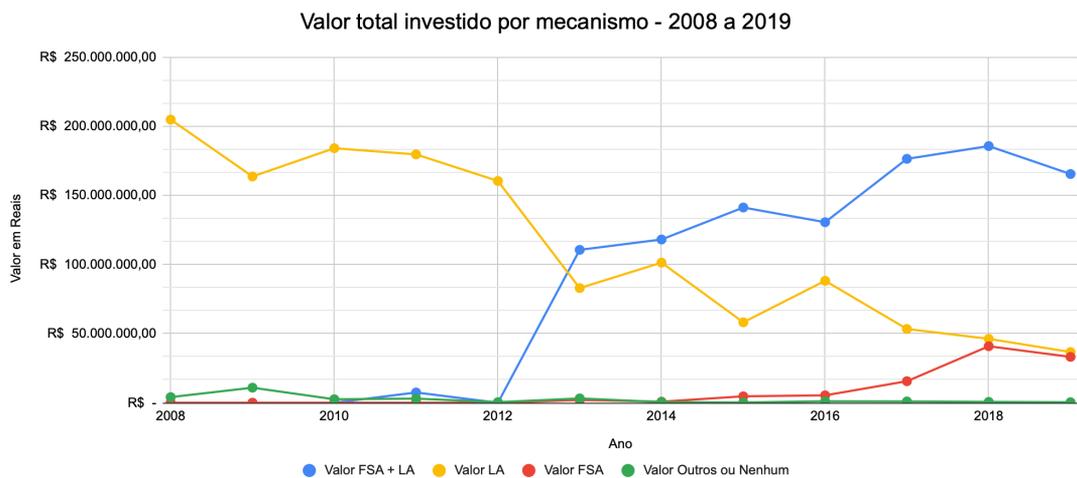


Gráfico 4. Valor total investido por mecanismo (a preços de 2019)

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

No que tange à análise do número de espectadores, é importante ressaltar que tal variável é altamente sensível a eventos pontuais. O crescente uso do modelo *multiplex* e de investimento estrangeiro no mercado nacional trouxe, para além de ganhos em economias de escala, novos hábitos de consumo para os espectadores (Ikeda, 2011). Desse modo, explica-se a relação apontada pelo Gráfico 5, na qual, mesmo com um grande aumento no número de longas-metragens

brasileiros produzidos no período, a maioria absoluta dos filmes apresentou menos de 20 mil espectadores durante o tempo em que estiveram em cartaz em salas de cinema.

Quantidade de longas-metragens lançados em relação à quantidade de espectadores - 2008 a 2019

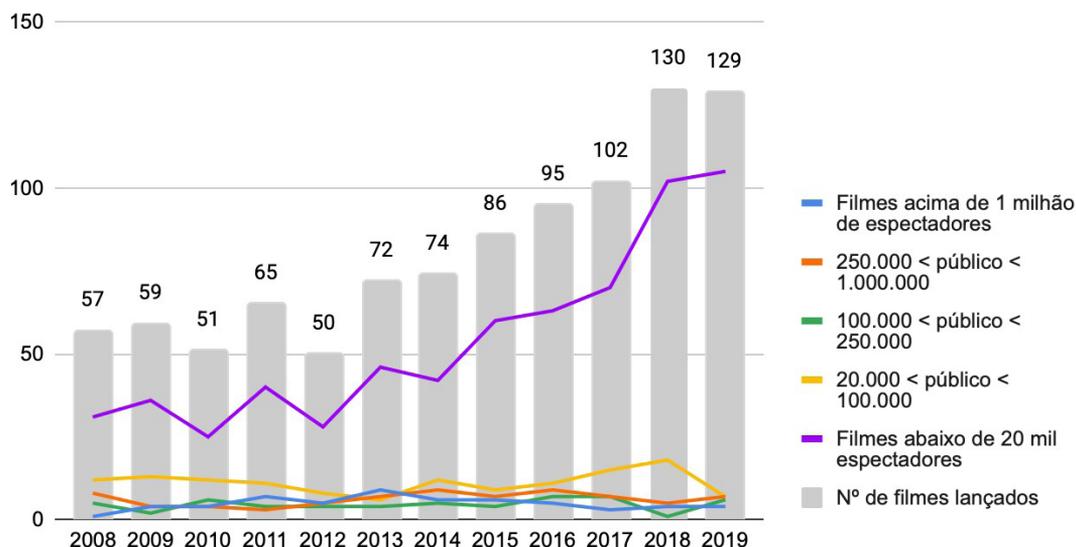


Gráfico 5. Quantidade de longas metragens produzidos em relação à quantidade de espectadores

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

A análise de Calabre e Tavares (2021) em relação ao parque exibidor e o número de salas de cinema no país evidencia a persistência de certos problemas, como o caráter de concentração regional no Sudeste e o modelo de “multiplex”. O número de espectadores e o impacto do Fundo no número de filmes lançados revelam que o modelo ainda é deficitário, mas que a indução do desenvolvimento por meio da retroalimentação foi significativa para o crescimento na década de 2010. A perda de telespectadores para a televisão e para os recentes modelos de streaming é evidenciada pelos apenas 58 longas-metragens que atingiram mais de 1 milhão de telespectadores entre 2008 e 2019, correspondendo a apenas 6% da amostra. Ademais, é necessário apontar que diversas produções nacionais

têm caráter independente, sendo exibidas em circuitos menores, em salas específicas e/ou em festivais de cinema, o que, por natureza, atraem menos espectadores.

Total de espectadores por mecanismo de fomento - 2008 a 2019

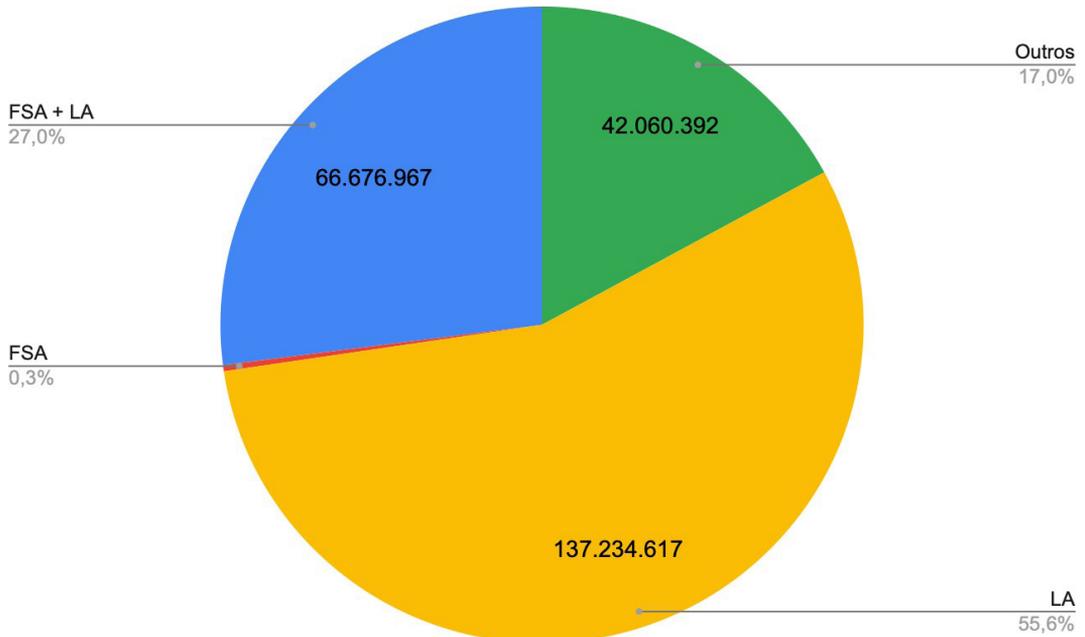


Gráfico 6. Proporção de espectadores por mecanismo de fomento - 2008 a 2019

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA, 2022)

Buscando analisar os fatores associados ao tamanho de público e ao volume de espectadores, estimou-se o modelo MQO abaixo, especificado por:

$$\log(\text{NumEspec}) = 8,351 + \beta \text{Ano} + 0,011 \cdot \text{NumSales} - 0,155 \cdot \text{UF} - 0,283 \cdot \text{UF} + 1,1$$

$$+ 1,189 \cdot \text{FSA} + 0,893 \cdot \text{LA} + 0,498 \cdot \text{OutMec} + \varepsilon$$

Os resultados de sua estimação são mostrados na Figura 1:

Tabela 1. Análise econométrica - MQO do logaritmo do número de espectadores

VARIÁVEL	COEFICIENTE	ERRO PADRÃO	T VALUE	Pr(> T)
Intercepto Ano (2008)	10.1641229	0.2855488	35.595	< 2e-16 ***
2009	-0.5304596	0.3149059	-1.685	0.092413
2010	-0.0870554	0.3262896	-0.267	0.789678
2011	-0.5137586	0.3067951	-1.675	0.094342
2012	-0.3568375	0.3287832	-1.085	0.278052
2013	-1.1370604	0.3041162	-3.739	0.000196 ***
2014	-0.8476276	0.3067640	-2.763	0.005836 **
2015	-1.1713662	0.3098895	-3.780	0.000167 ***
2016	-1.1177314	0.2997294	-3.729	0.000203 ***
2017	-1.4264663	0.3074725	-4.639	3.98e-06 ***
2018	-1.6746959	0.2978017	-5.624	2.46e-08 ***
2019	-2.3172148	0.3026504	-7.656	4.69e-14 ***
Número de Salas	0.0110010	0.0003358	32.757	< 2e-16 ***
Região (RJ = UF0)				
São Paulo (UF1)	-0.1818479	0.1247538	-1.458	0.145266
Outros (UF2)	-0.3898322	0.1575683	-2.474	0.013533 *
FSA	1.2525891	0.1493106	8.389	< 2e-16 ***
LA	0.9830552	0.1514525	6.491	1.37e-10 ***
Outros Mecanismos	0.5846388	0.1363279	4.288	1.98e-05 ***

ESTATÍSTICAS DE REGRESSÃO	
R ²	0.6235
R ² ajustado	0.6168
Erro-padrão dos resíduos	1.69
F (17, 951)	92.66
p-value	< 2.2e-16

Significância: 0 "****" 0.001 "***" 0.01 "**" 0.05 "." 0.1 " " 1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine (2022)

Quanto ao estado de produção dos longas-metragens, observa-se que, em relação aos filmes produzidos no Rio de Janeiro, os filmes que são originários de produtoras de São Paulo (UF1) e de Outros

Estados (UF2) geram uma queda no número de espectadores em 15,5% e 28,3%, respectivamente. Assim, percebe-se que um filme produzido fora do Rio possui menos chances de atrair grande público do que os das outras regiões, sendo o retorno ainda pior se o filme não for paulista. Tal resultado demonstra que os filmes cariocas foram os que mais atraíram público no período, representando, além da maior parte dos filmes produzidos nessa amostra (30,74%) mais de 74,6% do total de espectadores do período. Além disso, dos 58 longas-metragens que possuíram mais de 1 milhão de espectadores no período, 47 (81,03%) foram produzidos no Rio de Janeiro, contra 10 (17,2%) produzidos em São Paulo e apenas 1 (1,07%) produzido em outro estado – o longa “Mato Sem Cachorro” (Pedro Amorim, 2013), que tem como estado de referência Minas Gerais, mas que foi uma coprodução com Rio de Janeiro e São Paulo⁶.

Em relação aos mecanismos de incentivo, conclui-se alguns fatos interessantes. No caso do uso do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), nota-se correlação positiva, com um coeficiente de 1,189, o que significa que o uso do FSA na produção de um filme geraria um aumento de cerca de 119% no número de espectadores, ou seja, mais que dobra o número de espectadores esperado. Em relação aos Outros Mecanismos e à Lei do Audiovisual, o aumento corresponde a 49,8% e a 89,3%, respectivamente, o que indica que os mecanismos de incentivo adotados pelo Brasil na década de 2010 trouxeram retornos positivos quanto ao público, mesmo que sejam menores que os vistos pelo uso do FSA.

Em conclusão, quanto ao número de salas no qual o longa-metragem foi exibido, nota-se correlação positiva com a variável de Número de Espectadores (NumEspec), pois se sabe que um dos principais fatores para a escolha de quantas salas e/ou sessões exibirão o filme é quantidade de espectadores esperada na estreia. Ademais, a ampliação do

6 Para a amostra da análise econométrica, que considera apenas 970 filmes, 430 (30,74%) foram produções do Rio de Janeiro, 350 (25,02%) de São Paulo e 190 (13,58%) de outros estados.

público de filmes nacionais durante o período, ao evidenciar baixa correlação com a utilização de mecanismos de fomento em geral, como visto pela Figura 1, confirma a “(...) predileção do consumidor típico com relação às obras internacionais e da tendência de diminuição do público médio com a diversificação das formas de acesso ao conteúdo audiovisual” (Rosso, 2019, p.109).

Desse modo, pela análise de correlação, percebe-se que, apesar do uso de mecanismos de financiamento gerar significativo impacto na retomada do cinema brasileiro na década de 2000 e em sua aceleração na década de 2010, deve-se pensar em outras formas de incentivo ao consumo e ao acesso do público nacional. Medidas que impactam na construção de um sentimento de pertencimento à identidade brasileira – sendo que, no modelo atual, a concentração do poder de decisão corrobora para a continuidade do discurso hegemônico preestabelecido – e que incentivam a divulgação do cinema nacional no sistema educacional e nos meios de comunicação são boas alternativas para o fomento do número de espectadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças observadas no cenário de produção de longas-metragens nacionais apontam para uma nova configuração dos mecanismos de fomento estabelecidos durante o período da retomada do cinema nacional. A utilização do mecanismo direto ganhou força durante a década de 2010, mesmo que ainda seja necessário o uso de mecanismos indiretos, ao menos em conjunto, fazendo com que esta nova realidade, frente ao período de retomada, tenha tido importância significativa na conjuntura do cinema contemporâneo e seu grande crescimento no que tange à produção cinematográfica. Ademais, os resultados também apontam fragilidade no intuito do FSA de desconcentrar a produção cinematográfica no Brasil, mesmo tendo ocorrido maior presença de filmes produzidos fora do eixo Rio-São Paulo, a participação ainda é tímida em outros estados. Com isso, nota-se que um dos maiores pilares

do FSA, o estímulo à regionalização por meio do mecanismo de reservas mínimas de recursos (ANCINE, 2019), ainda não alcançou os resultados esperados, pois o resultado da estimação econométrica mostra que, a despeito da adoção gradual de medidas adicionais – como as cotas de regionalização – a partir de 2013, a participação na produção de longas-metragens por outras regiões além do Eixo RJ-SP ainda é ínfima.

Quanto ao uso individual dos mecanismos, deve-se apontar que o uso apenas do FSA na produção não foi significativo para o período, o que indica a contínua presença dos mecanismos de incentivo fiscal no cenário brasileiro, apesar de haver certa mudança na legislação buscada para tal fim. A diminuição gradual do uso de mecanismos de incentivo fiscais clássicos, como é considerada a Lei do Audiovisual, indica mudanças no perfil dos agentes investidores, que buscam novas maneiras de investir na produção cinematográfica – apesar da continuidade da busca por retornos comerciais, mesmo que a cultura ultrapasse esta noção ao se impor como direito constitucional brasileiro.

A grande quantidade de longas-metragens, que não utilizaram nenhum tipo de incentivo, no período também indica o crescimento de novos *players* no cenário brasileiro, que identificam na produção e na detenção de direitos autorais como um investimento tanto de marca e de presença comercial, como financeiro, em função do grande mercado potencial de espectadores brasileiros.

Além disso, comercialmente, o mercado nacional necessita restabelecer sua presença interna e recuperar seu *market-share*, mas Neto (2004) afirma que o impacto das leis de incentivo deve ser analisado com base apenas no que tange às obras nacionais, pois as estruturas industriais brasileiras ainda permanecem muito aquém de várias estrangeiras, tornando a competição impertinente e deixando de lado a ideia de autossustentabilidade nacional. Ademais, conforme Schvarzman (2019), as bilheterias brasileiras estão restritas ao seu próprio mercado, o que infere em menores gastos com divulgação em

comparação com longas-metragens estrangeiros de impacto global, como as superproduções estadunidenses.

Como forma de tentar mitigar tal cenário, algumas medidas foram tomadas desde a virada do século, como a Medida Provisória nº 2.228-1/01, responsável pela elaboração de uma cota de telas de longas-metragens brasileiros, sendo a quantidade obrigatória de dias para exibição vinculada ao número de salas do complexo exibidor. Com validade até 2021, o artigo 55 da Medida garantia um número de dias fixado, aprovado anualmente por decreto presidencial, atuando na valorização da cultura nacional e facilitando o acesso ao conteúdo brasileiro.

Ainda em 2012, o FSA criou o Programa Cinema Perto de Você (PCPV), que atuou fortemente na digitalização do parque exibidor brasileiro. Além disso, o PCPV contribuiu para a meta de diversificação de investimentos em diferentes elos da cadeia audiovisual pretendida pelo Fundo, tendo grande importância no aumento da quantidade de filmes brasileiros exibidos no período. De acordo com dados da FilmeB, em 2019, o Brasil possuía 2.738 salas *multiplex* em 442 cinemas por todo o país, apesar de 68,3% (1.861) estarem concentradas apenas nas regiões Sudeste e Sul⁷⁵ (FilmeB, 2019), evidenciando a ainda existente concentração do elo de exibição.

Assim, a instrumentalização de mecanismos que permitam a entrada de obras brasileiras em um circuito amplamente dominado por filmes estrangeiros demonstra a necessidade de expandir a análise da produção audiovisual, ampliando as medidas voltadas à exibição e à distribuição.

Em conclusão, compreende-se que o elo da produção cinematográfica não pode ser incentivado separadamente dos elos de distribuição e de exibição, pois apenas a presença de longas-metragens nacionais

7 Em 2019, os estados de Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Alagoas, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Amapá, Tocantins, Roraima, Acre e Rondônia possuíam menos de 10 cinemas, acumulando apenas 357 salas *multiplex* entre esses - pouco mais do que as salas de cinema da cidade de São Paulo (352). Ademais, em 2020, apenas 441 (79%) municípios brasileiros possuíam salas de cinema (FilmeB, 2020).

não garante retorno comercial e, conseqüentemente, a autossustentabilidade do setor audiovisual. Ademais, apesar da necessidade do “fortalecimento de estruturas capitalistas industriais profissionalizadas e segmentadas, visando à autossustentação e reprodução da produção” (Schvarzman, 2018, p. 522), para além da visão *mainstream* da economia da cultura, a arte, por si só, não pode e não deve ser vista exclusivamente pela ótica econômica, pois implica na configuração cultural da sociedade brasileira, criando uma identidade nacional, e dignifica a produção autoral, que apresentou grande crescimento no período.

Cabe, portanto, ao Estado rever as suas prioridades em relação aos rumos que pretende para o mercado cinematográfico brasileiro, frente ao cenário cultural mundial e às reivindicações dos trabalhadores das categorias relacionadas ao cinema nacional. A dimensão da autossustentabilidade do setor, apesar de ser discutida há décadas, aparenta estar evoluindo, com base nas legislações e mudanças de paradigma vistos desde a virada do século e que ganharam maior força entre 2008 e 2019.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro*. Rio de Janeiro, 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). **Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual**: Resultados consolidados dos recursos aplicados pelo FSA em programas e projetos do setor audiovisual entre 2009 e 2018. Brasília, 2019.

ALVES, E. P. M. A Expansão do Mercado de Conteúdos Audiovisuais Brasileiros: a centralidade dos agentes estatais de mercado – o FSA, a ANCINE e o BNDES. *Caderno CRH*, v. 29, n. 78, p. 477–494, 2016. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000300005>

AMANCIO, T. Sob a sombra do estado: embrafilme, política e desejo de indústria. In: Fernando Pessoa Ramos e Sheila Schvarzman (orgs.): *Nova história do cinema brasileiro*. São Paulo: SESC, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE OBRAS AUDIOVISUAIS (APRO). Mapeamento e impacto econômico do setor audiovisual no Brasil. São Paulo, 2016.

BOLAÑO, C. R. S. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, [S. l.], v. 4, n. 4, 2010. DOI: 10.3395/reciis.v4i4.651. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/651>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CALABRE, L.; TAVARES, T. DA S. O Fundo Setorial do Audiovisual e as políticas audiovisuais: interfaces com os estudos de cultura visual. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 34, n. 72, p. 197–220, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/82891> acesso em fev. 2025.

EARP, F. S.; SROULEVICH, H. O mercado de cinema no Brasil. In: CALABRE, L. **Políticas Culturais: Reflexões e Ações**. p.182–200. São Paulo: Observatório Itaú Cultural, 2019.

IKEDA, M. G. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. Trabalho de Conclusão de Curso (monografia) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Arte e Comunicação Social, Niterói, RJ. 2011.

IKEDA, M. G. La política de leyes de incentivos y cine en Brasil de “retomada”. **Revista Eptic**, vol. 17, n° 3, p. 163–177. Sergipe, AL. 2015.

MELLO, G.; GOLDENSTEIN, M.; FERRAZ, R. O audiovisual brasileiro em um novo cenário. **BNDES Setorial** 38, p. 291–328. 2013.

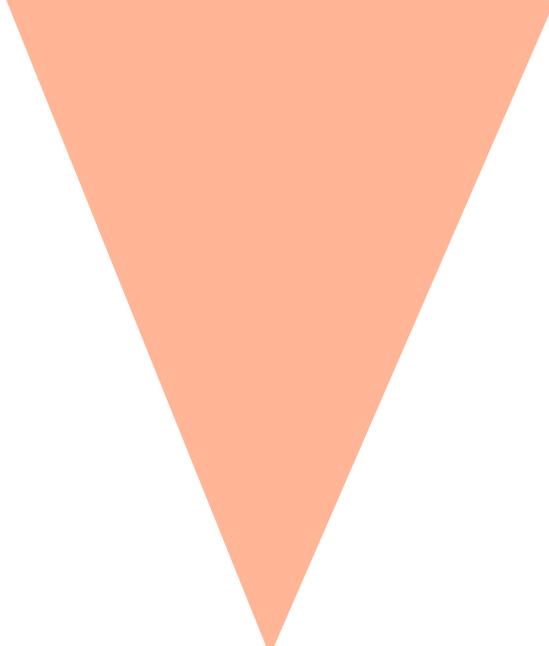
ROSSO, M. **Uma Avaliação da Política Pública de Cinema no Brasil no Período 1995–2016**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, SP. 2019.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae). **Estudo de Inteligência de Mercado Audiovisual**. Brasília, DF, 2015.

WINK JUNIOR, M. V.; MATTOS, E. M. CRIAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA E LEIS DE INCENTIVO À CULTURA: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA O MERCADO DE CINEMA BRASILEIRO. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 37, 2022. Disponível em: // ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/239. Acesso em: 26 fev. 2025.



Artigos



Políticas culturais no âmbito local

análise das legislações vigentes em Teresina

**CULTURAL POLICIES AT THE LOCAL SCOPE: ANALYSIS
OF CURRENT LEGISLATIONS IN TERESINA**

*Pedro Vidal Olímpio de Melo Costa¹
Luciana Santana²*

-
- 1 Bacharel em Comunicação com Habilitação em Publicidade e Propaganda pelo CEUT, Graphic Designer pela Miami Ad School/ESPM, Especialista em Docência do Ensino Superior pela UNINOVAFAPI, Mestrando em Ciência Política pela UFPI e Artista Visual autodidata. E-mail: pedrovidal@ufpi.edu.br
 - 2 Professora de Ciência Política (UFAL) e Docente no PPGCP-UFPI. É graduada em História (UniBH), Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: lucianacfsantana@yahoo.com.br

RESUMO

O Plano Nacional de Cultura busca organizar as políticas culturais de forma descentralizada, possibilitando mecanismos de gestão e de investimento na cultura, por meio do controle social dos recursos e das políticas implementadas, além de promover a universalização do acesso a bens e serviços culturais e o fomento à produção. É esperado, portanto, que os municípios consigam propor suas legislações e ações em sintonia com a esfera federal. Como forma de contribuir com as discussões sobre políticas culturais, no âmbito local, este artigo busca analisar a situação de Teresina, capital do Piauí, em relação às legislações referentes à política cultural no município que aderiu ao Plano Nacional de Cultura (PNC) em 2015. Para isso foi realizado um estudo comparativo entre o Sistema Nacional de Cultura e o Sistema Municipal de Cultura. O foco recairá sobre os princípios e as estruturas desses sistemas, bem como a identificação de assimetrias e possíveis divergências. A perspectiva é evidenciar que a legislação municipal teve alterações significativas na política cultural antes e, principalmente, após a adesão. Contudo, em sentido divergente ao expresso neste Plano, inclusive, por ainda não ter sido promulgado.

Palavras-chave: Política cultural. Políticas públicas de cultura. Federalismo. Sistema Nacional de Cultura. Plano Nacional de Cultura. Política local.

ABSTRACT

The Plano Nacional de Cultura (National Culture Plan) seeks to organize cultural policies in a decentralized manner, allowing control over management and investment in culture, through social control of resources and integrated policies, in addition to promoting universal access to cultural goods and services and promoting production. It is expected, therefore, that the municipalities will be able to propose their legislation and actions in line with the federal sphere. As a way of contributing to discussions on cultural policies at the local level, this article seeks to analyze the situation of Teresina, capital of the state of Piauí, in relation to the legislation regarding cultural policy in the municipality that joined the Plano Nacional de Cultura (PNC) in 2015. For this, a qualitative comparative study was carried out between the Sistema Nacional de Cultura (National Culture System) and the Sistema Municipal de Cultura (Municipal Culture System). The focus will be on the principles and structures of these systems, as well as the identification of asymmetries and possible divergences. The perspective is to show that the municipal legislation had changes in the cultural policy before and, mainly, after the accession. However, in a different sense from that expressed in the PNC, including the fact that the Plano Municipal de Cultura (Municipal Culture Plan) has not yet been enacted.

Keywords: Cultural policy. Public cultural policies. Federalism. Sistema Nacional de Cultura. Plano Nacional de Cultura. Local politics.

INTRODUÇÃO

Dadas as grandes dimensões territoriais e diversidade da população brasileira, a cultura do país tem uma pluralidade única de fazeres, tradições e emanações, o que torna complexo o processo de planejamento de políticas públicas abrangentes para toda a nação, sendo essencial o pacto federativo para efetividade dos direitos culturais em todo o território. Em relação às políticas culturais, o Sistema Nacional de Cultura é o instrumento por excelência para consolidar as ações articuladas pelos entes federados a partir do Plano Nacional de Cultura, desse modo cabendo ao poder local adequar políticas públicas nacionais para promover a identidade própria da região e desenvolver o campo da Cultura. Entre os desafios das políticas públicas, em um sistema federativo, estão as diferentes capacidades nas dimensões técnica e administrativa nos diferentes níveis federados e, também, dimensões políticas e relacionais, pois segundo Almeida (2001, p. 14):

[...] o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político em função da luta política e das concepções predominantes sobre os

contornos do Estado nacional e sobre os graus desejáveis de integração política e de equidade social

Isto posto, os entes subnacionais têm autonomia para legislação própria que atendam melhor suas particularidades, contudo, observando o expresso em documentos relativos ao Plano Nacional de Cultura (PNC), os quais continuaram em vigor, mesmo após a extinção do Ministério da Cultura (MinC), em 2019, (Medida Provisória nº 870) e retorno em 2023 (Decreto nº 11.336).

Estes desafios se somam ao que Rubim (2008, p. 54) denominou “três tristes tradições”, que observa as mudanças no grau de sucesso das políticas culturais em determinados recortes de período, e tomam forma de obstáculos à adoção das políticas, assim, é percebido haver assimetria na implementação das políticas nos entes subnacionais, especialmente em âmbito municipal. Tal assimetria pode extrapolar o que Hernandez (2016, p. 15) chamou de “unidade na diversidade”. Então, qual a situação das políticas culturais em âmbito municipal? No federalismo brasileiro, a defasagem na atualização das políticas culturais pode comprometer a implementação do Sistema Nacional de Cultura nos entes subnacionais?

Este trabalho busca responder essa inquietação, a partir da análise das legislações federais e políticas implementadas em Teresina na área da cultura. Foram observadas as datas, alterações e inovações nas leis para traçar uma linha do tempo da implementação do Sistema Municipal de Cultura. A coleta de informações foi realizada por meio de pesquisas documentais e as análises foram feitas de forma qualitativa.

Os embasamentos teóricos foram desenvolvidos à luz da produção científica de pesquisadores do federalismo brasileiro como Maria Hermínia Tavares de Almeida (2001) e Celina Souza (2005), de especialistas em pesquisas de políticas públicas e/ou políticas culturais como Marta Arretche (1999 e 2012), Myrian Baptista (2015), Lia Calabre (2008, 2017 e 2018), Leonardo Secchi (2019), além da

produção acadêmica recente sobre o mesmo tema, como Gomes (2018), Hernandes (2016), Leal (2021), Reis (2020) e Semensato (2022). A hipótese desta pesquisa é a de que as políticas culturais, em âmbito federal, e as formuladas nos municípios não estão em simetria, devido a lapsos temporais na adoção de medidas como implementação das estruturas previstas no Sistema Nacional de Cultura para entes subnacionais e mudanças na legislação municipal em sentido contrário ao exposto no Plano Nacional de Cultura.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

Na Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a UNESCO definiu como:

Políticas e medidas culturais, refere-se às políticas e medidas relacionadas à cultura, seja no plano local, regional, nacional ou internacional, que tenham como foco a cultura como tal, ou cuja finalidade seja exercer direito sobre as expressões culturais de indivíduos, grupos ou sociedades, incluindo a criação, produção, difusão e distribuição de atividades bens e serviços culturais e o acesso aos mesmos (UNESCO, 2005, p. 06).

Desse modo, as políticas culturais são diretrizes institucionais elaboradas para garantir aos indivíduos e à sociedade o acesso aos direitos culturais nos planos local, regional, nacional ou internacional. Leonardo Secchi (2019, p. 5) considera que “Política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos [que têm por finalidade] o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público”.

A institucionalização do Plano Nacional de Cultura a partir de escutas públicas representou uma inovação democrática para o campo da Cultura, pois “pela primeira vez o governo realizou uma consulta pública aos mais variados setores, recolhendo sugestões sobre quais deveriam ser as diretrizes básicas de um plano nacional na área

da cultura” (Calabre, 2008, p. 117). Embora pesquisadores como Rubim (2010, p. 17) apontem que “as prioridades do PNC precisariam ser mais rigorosas, para se tornarem politicamente mais viáveis”, para assim superar o “processo histórico de contínua retirada dos poderes públicos da área da cultura” (Calabre, 2008, p. 120) e inserir a Cultura no planejamento de longo prazo.

“Embora, em um país com diversidade cultural, a dimensão territorial e o regime federativo em três níveis, como é o Brasil, não seja fácil definir quais os melhores instrumentos de gestão para as políticas culturais” (Gomes, 2018, p. 14), a legislação nacional do Sistema Nacional de Cultura, no Art. 206-A da Constituição Federal, e o Plano Nacional de Cultura, criado pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, estabelecem princípios, competências, diretrizes, metas, estratégias e ações, contudo, não vinculam sanções ao não cumprimento do que havia sido estabelecido.

Apesar desses documentos terem sido produzidos na “tentativa de evitar a tendência histórica de elaborar projetos e programas culturais de curto prazo para atender a determinados fatores econômicos e políticos que limitavam se mais a apagar incêndios que a preveni-los” (Gomes, 2018, p. 14), a falta de sanções ao descumprimento esbarra na acepção de Arretche (1999, p. 115) sobre políticas públicas no atual desenho institucional brasileiro que “tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais” visto, inclusive, que o Plano Nacional de Cultura traz no Art. 3º § 2º “A vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma do regulamento”.

Para Lia Calabre (2008, p. 120): “ao propor modelos operacionais que inscrevem a gestão pública da Cultura em um sistema similar ao já praticado por outras áreas, o MinC avança no objetivo de inserir a cultura efetivamente na pauta das políticas públicas do país”, sendo, até o momento, a principal ferramenta de indução institucional, as

transferências Fundo-a-Fundo praticadas na Lei Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020) e Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022). O atual Plano Nacional de Cultura (2010) foi elaborado ao longo de 2005 a 2010, cabe ressaltar, entretanto, que ainda no período do regime de exceção (em 1967) houve tentativas por parte do Conselho Federal de Cultura (CFC) de aprovar propostas para o Plano Nacional de Cultura, que obteve êxito ao ser aprovada a Política Nacional de Cultura em 1977, mesmo com um conteúdo muito diverso do atual segundo explica Gomes (2018, p. 157-172). O Sistema Nacional de Cultura, por outro lado, é uma política cultural sem precedentes na Cultura, pois de acordo com Hernandes (2016, p. 33):

é um modelo de gestão descentralizada com coordenação do governo central e de colaboração intergovernamental na realização das políticas culturais a partir dos pressupostos da Constituição de 1988 que resultaram no Sistema Nacional de Saúde – SUS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, [...] fundado em três pilares:

- i. descentralização da gestão e do financiamento;
- ii. Planificação, com metas e diretrizes de longo prazo;
- iii. participação da sociedade por meio de conferências e conselhos

o qual traz no parágrafo segundo a estrutura do Sistema nas respectivas esferas da Federação (União e entes subnacionais):

- I – órgãos gestores da cultura;
- II – conselhos de política cultural;
- III – conferências de cultura;
- IV – comissões intergestores;
- V – planos de cultura;
- VI – sistemas de financiamento à cultura;
- VII – sistemas de informações e indicadores culturais;
- VIII – programas de formação na área da cultura; e

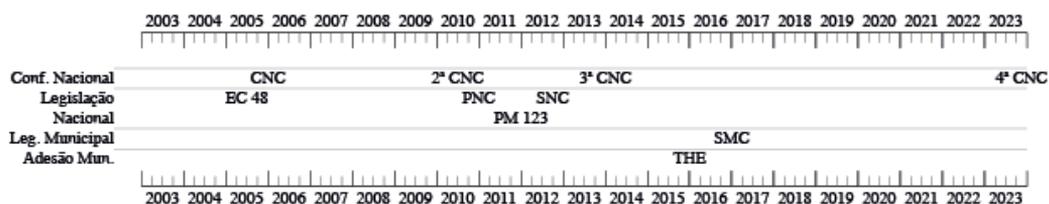
IX – sistemas setoriais de cultura (Brasil, [Constituição Federal de 1988], 2020).

O município de Teresina (capital do Piauí) fez a adesão ao Sistema Nacional de Cultura em dezembro de 2015 (DOU nº 232/2015). Naquele momento, o município possuía algumas das estruturas necessárias ao Sistema municipal: Fundação Cultural Monsenhor Chaves (Lei nº 1.842/1986) e Fundo Municipal de Cultura (Lei nº 2.548/1997 alterada pela Lei nº 4.961/2016).

Após um ano da adesão de Teresina ao Sistema Nacional de Cultura (3 de dezembro de 2015 a 16 de dezembro de 2016), foi promulgada a lei do Sistema Municipal de Cultura (Lei nº 4.961/2016), que normatizou o Conselho Municipal de Política Cultural – CMPC (II) em substituição ao Conselho Municipal de Cultura (Lei nº 2.558/1997) e criou: Conferência Municipal de Cultura – CMC; Plano Municipal de Cultura – PMC; Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais – SMIIC; e Sistemas Setoriais de Cultura – SSC.

Desse modo, restando criar legislação municipal para a Comissão Intergestores (IV) e o Programa de Formação na Área da Cultura (VIII).

Gráfico 1 - Linha cronológica das políticas culturais em análise



Legenda: CNC - Conferência Nacional de Cultura; EC - Emenda Constitucional; SNC - Sistema Nacional de Cultura; PM - Portaria Ministerial; SMC - Sistema Municipal de Cultura; THE - Teresina;

Fonte: elaboração do autor.

No gráfico acima se pode ver o lapso temporal entre o Sistema Nacional de Cultura e o Sistema Municipal de Cultura, além disso há o Plano Nacional de Cultura que não tem equivalente municipal até o momento.

Partindo do conceito de Secchi (2019), os principais instrumentos concretos que se tem das políticas culturais, no âmbito nacional, são: o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC), sendo o último revisado pelo Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com dados do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e aprovado durante a Conferência Nacional de Cultura (CNC).

Na esfera municipal, por simetria, são: o Sistema Municipal de Cultura (SMC) e o Plano Municipal de Cultura (PMC), com CMPC, SMIIC e CMC obedecendo a mesma lógica da contraparte nacional. Cabe questionar se na transposição do conceito abstrato para o instrumento concreto é preservada a intenção original.

As legislações do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura e as contrapartes municipais são guias para o planejamento e execução das políticas públicas culturais. Desse modo, os textos legais não representam um fim em si, mas um meio pelo qual o Poder Público deve balizar as ações para que sejam eficientes, eficazes e efetivas na concretização dos referidos conceitos abstratos. Segundo Myrian Baptista (2015, p. 17-18):

Para que o planejado se efetive na direção desejada, é fundamental que, além do conteúdo tradicional de leitura da realidade para o planejamento da ação, sejam aliados à apreensão das condições objetivas o conhecimento e a captura das condições subjetivas do ambiente em que ela ocorre: o jogo de vontades políticas dos diferentes grupos envolvidos, a correlação de forças, articulação desses grupos, as alianças ou as incompatibilidades existentes entre os diversos segmentos.

Na Constituição Federal (1988), no *caput* do Artigo 216-A, inserido a partir da Emenda Constitucional nº 71 (Brasil, 2012), é exposto que:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa,

institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (Brasil, [Constituição Federal de 1988], 2020).

O artigo segue elencando os princípios do Sistema Nacional de Cultura e relação com o Plano Nacional de Cultura no parágrafo primeiro, bem como a estrutura do Sistema Municipal de Cultura no parágrafo segundo (ver acima).

Enquanto a Lei Orgânica do Município de Teresina (1990) consta, no Artigo 227, parágrafo 8º, acrescentado pela Emenda Lei Orgânica Municipal nº 27/2016 (DOM nº 1.993) traz:

Lei Municipal disporá sobre a regulamentação do Sistema Municipal de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo (Teresina, 2019).

A referida lei municipal que dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura é a Lei nº 4.961 de 5 de dezembro de 2016 (DOM nº 1.992), que cria o Sistema Municipal de Cultura, lista os objetivos (artigo segundo), componentes (artigo terceiro), revoga o Conselho Municipal de Cultura, cria e institui o Conselho Municipal de Política Cultura (artigo 6º ao 14º), e cria o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (artigo 30º) entre outras providências.

Tabela 1 - Comparativo entre legislação de Política Cultural nacional e municipal

ESPÉCIE	LEGISLAÇÃO Nº	DATA	POLÍTICA	OBSERVAÇÕES
Lei Ordinária	12.343/2010	2 de dezembro de 2010	PNC e SNIIC	Competências, estratégias e ações
Portaria Ministerial	123/2011	13 de dezembro de 2011	50 metas do PNC	Vigência de 10 anos

ESPÉCIE	LEGISLAÇÃO Nº	DATA	POLÍTICA	OBSERVAÇÕES
Emenda Constitucional	71/2012	29 de novembro de 2012	SNC	Elenca princípios e estrutura
Acordo de cooperação	01400.022594/2012-10	3 de dezembro de 2015	Adesão de Teresina ao SNC	-
Emenda à LOM	27/2016	5 de dezembro de 2016	SMC	-
Lei Ordinária	4.961/2016	5 de dezembro de 2016	SMC, CMPC, FUMC e SMIIC	Cita o PMC

Fonte: elaboração do autor.

Na tabela 1 é possível verificar que a legislação federal avançou ano a ano, começando pela Lei Ordinária que criou o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores de Cultura em 2010, nas quais as competências do poder público, estratégias e ações são definidas. Posteriormente, foi elaborada a Portaria Ministerial com as 50 metas e, por fim, a Emenda Constitucional que criou o Sistema Nacional de Cultura elencando princípios e estrutura. Com a assinatura do acordo de cooperação, o município de Teresina fez a adesão ao Sistema Nacional de Cultura, por tanto, sob regimento do Plano Nacional de Cultura. Um ano após a adesão foi criada a Emenda 27 Lei Orgânica Municipal, na qual o Sistema Municipal de Cultura é meramente citado sem mais detalhes.

Os “detalhes” foram inseridos na legislação através de Lei Ordinária, a qual criou o Sistema Municipal de Cultura, revoga o Conselho Municipal de Cultura de 1997 ao mesmo tempo que cria o Conselho Municipal de Política Cultural e, também, cria o Sistema Municipal de Informações e Indicadores de Cultura, contudo, o Plano Municipal de Cultura foi apenas citado, dando o prazo de elaboração de até dois anos a partir da aprovação da lei nº 4.961/2016.

O prazo estabelecido na legislação municipal (até 5 de dezembro de 2018) entra em conflito com o estabelecido pelo Plano Nacional de Cultura (art. 3º § 3º), que era de um ano após a adesão voluntária do município em questão, ou seja, até 3 de dezembro de 2016, portanto

em inobservância à legislação nacional, pois ampliou o prazo para além do exposto no Plano.

Qualquer que seja a data de referência, o município não cumpriu o prazo de elaboração, pois até a elaboração deste artigo (agosto de 2023), o Plano Municipal de Cultura de Teresina não havia sido finalizado, mesmo após contrato celebrado entre o ente municipal através da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPLAN) e a Transversal Consultoria e Projetos Ltda com o objeto: “Contratação de Empresa de Consultoria Especializada para Construção do Plano Municipal de Cultura de Teresina” (DOM nº 2.705, p. 5) em 20 de janeiro de 2020, que teve como produto o Diagnóstico Cultural de Teresina 2022.

O Sistema Municipal de Informações e Indicadores de Cultura teria até o vencimento do Plano Nacional de Cultura para ser implantado, no entanto, tem-se duas situações: primeiro que a União operacionalizou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais através do Mapa Cultural, uma plataforma eletrônica que funciona no ambiente de internet, e disponibilizou para todos os entes federativos a documentação de programação em *creative commons* sem custo; o segundo é que Teresina tem na lei ordinária municipal nº 4.961/2016 citação ao SMIIC, porém este não foi implantado até 2020 (prazo original do Plano Nacional de Cultura que foi ampliado para 2024) e apenas começou a ser implantado através da adaptação do Mapa Cultural em 2023, mas ainda sem data para publicação.

Tabela 2 - Comparativo entre os Sistema de Informações e Indicadores Culturais

ÂMBITO	LEGISLAÇÃO Nº	DATA	IMPLANTAÇÃO DO MAPA CULTURAL
União	12.343/2010	2 de dezembro de 2010	2017
Municipal	4.961/2016	5 de dezembro de 2016	Pendente

Fonte: elaboração do autor.

Observa-se, na tabela 2, o lapso de tempo entre a promulgação das leis de Sistema de Informações e Indicadores Culturais e a implantação destes no ente federado, sendo que o município de Teresina ainda não implantou o Mapa Cultural. A União levou sete anos entre a lei do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais e a implantação do Mapa Cultural, enquanto a gestão municipal está no sétimo ano da lei e o Mapa Cultural de Teresina ainda não foi implantado, mas está em fase de testes.

Aspecto importante da atual política cultural nacional é o protagonismo da sociedade civil, sendo estimulado a participação nas Conferências e Conselhos nos três níveis federativos, como consta no Capítulo V do Plano Nacional de Cultura:

5.3 Consolidar as conferências, fóruns e seminários que envolvam a formulação e o debate sobre as políticas culturais, consolidando espaços de consulta, reflexão crítica, avaliação e proposição de conceitos e estratégias.

5.3.1 Realizar a Conferência Nacional de Cultura pelo menos a cada 4 (quatro) anos, **envolvendo a sociedade civil**, os gestores públicos e privados, as organizações e instituições culturais e os agentes artísticos e culturais.

5.3.2 Estimular a realização de conferências estaduais e municipais como **instrumentos de participação e controle social nas diversas esferas**, com articulação com os encontros nacionais.

5.3.3 Estimular a realização de conferências setoriais abrindo **espaço para a participação e controle social dos meios artísticos e culturais**.

5.3.4 Apoiar a realização de fóruns e seminários que debatam e avaliem questões específicas relativas aos setores artísticos e culturais, estimulando a inserção de elementos críticos nas questões e o desenho de estratégias para a política cultural do País.

5.4 Estimular a criação de **conselhos paritários**, democraticamente constituídos, de modo a fortalecer o diálogo entre poder público, iniciativa privada e a sociedade civil.

5.4.1 Fortalecer a atuação do Conselho Nacional de Política Cultural, bem como dos conselhos estaduais e municipais, como instâncias de consulta, monitoramento e debate sobre as políticas públicas de cultura.

5.4.2 Estimular que os conselhos municipais, estaduais e federais de cultura **promovam a participação de jovens e idosos e representantes dos direitos da criança, das mulheres, das comunidades indígenas e de outros grupos populacionais sujeitos à discriminação e vulnerabilidade social** (Brasil, Lei nº 12.343/2010, grifos nossos).

Vale destacar que, também no Plano Nacional de Cultura, no Capítulo I há a seguinte:

1.1.1 Consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura – SNC como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A implementação do Sistema Nacional de Cultura – SNC deve promover, nessas esferas, a constituição ou fortalecimento de órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, fóruns, colegiados, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestoras, sistemas de financiamento à cultura, planos e orçamentos participativos para a cultura, sistemas de informação e indicadores culturais e programas de formação na área da cultura. As diretrizes da gestão cultural serão definidas por meio das respectivas **Conferências e Conselhos de Política Cultural, compostos por, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de membros da sociedade civil, eleitos democraticamente**. Os Órgãos Gestores devem apresentar periodicamente relatórios de gestão para avaliação nas instâncias de controle social do Sistema Nacional de Cultura – SNC (Brasil, Lei nº 12.343/2010, grifos nossos).

A partir dos trechos destacados é possível notar o interesse ao estímulo à participação da sociedade civil, não apenas como espectador, mas ativamente, com protagonismo e, no mínimo, metade das “cadeiras” à mesa de decisão.

Assim, foram comparadas as legislações teresinenses de criação do Conselho Municipal de Cultura (CMC) e do substituto deste, o Conselho Municipal de Política Cultural criado em 2016, após adesão do município ao Sistema Nacional de Cultura.

Tabela 3 - Comparativo entre as legislações municipais Teresina que criam Conselho

CONSELHO	LEGISLAÇÃO N^o	DATA	COMPOSIÇÃO
CMC	2.558/1997	23 de julho de 1997	Majoritária da sociedade civil
CMPC	4.961/2016	5 de dezembro de 2016	Paritária

Fonte: elaboração do autor.

Na tabela 3 se pode notar que a composição do Conselho Municipal de Cultura criado em 1997 era majoritária da sociedade civil, sendo cinco indicados pelo Poder Público e oito representantes eleitos por diferentes segmentos; contudo, na extinção do Conselho Municipal de Cultura, foi criado o Conselho Municipal de Políticas Culturais seguindo a nomenclatura contemporânea do MinC, porém ampliando a participação do Poder Público no Conselho.

Nesta nova formatação, o Conselho é composto por nove indicados por Secretarias Municipais, oito representantes de segmentos que são eleitos por pares e mais um indicado pela Ordem dos Advogados do Piauí (OAB-PI), o que afronta o exposto no Plano Nacional de Cultura, pois os membros eleitos democraticamente não alcançam o mínimo de 50% da composição do Conselho.

Outro ponto muito importante entre as estratégias e ações propostas no Plano Nacional de Cultura, logo no começo do documento é o seguinte:

1.3 Estimular a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura e a coordenação entre os diversos agentes econômicos (governos, instituições e empresas públicas e privadas, instituições bancárias e de crédito) de forma a **eleva o total de recursos destinados aos setores culturais** e atender às necessidades e peculiaridades de suas áreas (Brasil, Lei nº 12.343/2010, grifos nossos).

A legislação municipal conta com Fundo Municipal de Cultura desde 1997, quando este foi criado pela Lei nº 2.548/1997 e alterado com a Lei nº 4.961/2016, que criou o Sistema Municipal de Cultura, o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (SMFC) e alterou a sigla do Fundo Municipal de Cultura de FMC para FUMC, possivelmente, para não haver confusão com a sigla da Fundação Cultural Monsenhor Chaves (FCMC), que adotou no logotipo a sigla FMC.

O referido Fundo é assim caracterizado pela Lei nº 4.961/2016:

Art. 21. O Fundo Municipal de Cultura – FUMC, vinculado à Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves – FMC, além da previsão atribuída na **Lei nº 2.548, de 10 de julho de 1997, que instituiu o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho**, será destinado, também, aos projetos abarcados pelo Sistema Municipal de Cultura, de acordo com as regras definidas nesta Lei.

Art. 22. O Fundo Municipal de Cultura – FUMC se **constitui no principal mecanismo de financiamento das políticas públicas de cultura no município**, com recursos destinados a programas, projetos e ações culturais implementados de forma descentralizada, em regime de colaboração e com financiamento com a União e com o Governo do Estado do Piauí (Teresina, Lei nº 4.961/2016, grifos nossos).

A lei que criou o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho data, originalmente, de 1993, quando a redação sobre os recursos destinados era a seguinte:

§ 3º – Será fixado na Lei Orçamentária, anualmente, o valor a ser usado como incentivo cultural, que **não será inferior a 3 % (três por cento), nem superior a 5% (cinco por cento)** da receita proveniente do ISS e do IPTU.

§ 4º – Para os próximos exercícios, fica estipulado que o valor do incentivo cultural **corresponderá a 5% (cinco por cento) da receita proveniente do ISS e do IPTU** (Teresina, Lei nº 2.194/1993, grifos nossos).

A referida legislação de 1997 não trouxe alterações para estes parágrafos, no entanto, há uma nova alteração significativa em 2019:

§ 3º Será fixado na Lei Orçamentária, anualmente, o valor a ser usado como incentivo cultural, que **corresponderá até o limite de 5% (cinco por cento) da receita proveniente do ISS e do IPTU.**

§ 4º REVOGADO (Teresina, Lei nº 5.464/2019, grifos nossos).

Pelo exposto, a Lei A. Tito Filho nasce com redação que prevê a ampliação de recursos destinados e permanece com o percentual fixado em 5% com a criação do Fundo Municipal de Cultura (1997) e alteração para FUMC (2016), porém tem o texto modificado para “até o limite de 5%” em 2019. Vale relembrar que a adesão ao Plano Nacional de Cultura foi, em 2015, e este expressa que o total de recursos destinados aos setores culturais deve ser elevado, não reduzido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para Diana Gomes (2018, p. 16): “por meio das políticas culturais poderiam ser construídas as mudanças sociais necessárias a uma vida mais justa e igualitária, pois estas devem oportunizar a

emancipação humana e a garantia dos direitos culturais”, assertiva muito similar ao que traz o texto do Sistema Nacional de Cultura no Art. 216-A da Constituição Federal:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (Brasil, EC nº 71, 2012).

Como se observa ao longo da análise, o município de Teresina teve significativas alterações na legislação relacionada à Cultura desde a adesão ao Sistema Nacional de Cultura, especialmente, com a Lei nº 4.961/2016, que criou e regulamentou a maioria dos dispositivos do Sistema, inclusive o próprio Sistema Municipal de Cultura, contudo, devem ser destacados alguns pontos relevantes deste processo.

No processo nacional, foi incluído na Constituição Federal a necessidade de desenvolver o Plano Nacional de Cultura através da Emenda nº 48/2005, depois foi promulgada a Lei Ordinária nº 12.343/2010, que criou o Plano Nacional de Cultura, e depois a Emenda Constitucional nº 71/2012, que inseriu o artigo 216-A na Constituição Federal, criando o Sistema Nacional de Cultura, elencando princípios e estruturas. Assim, pode-se caracterizar o processo como “ascendente”, partindo do Plano para o Sistema, visto que aquele faz parte deste.

Enquanto o processo municipal, após a adesão ao Sistema Nacional de Cultura por meio do Acordo de cooperação nº 01400.022594/2012-10, tem início com a Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 27/2016, a qual apenas cita o Sistema Municipal de Cultura sem, no entanto, caracterizá-lo, o que acontece apenas na Lei Ordinária nº 4.961/2016. Por tanto, um processo “descendente”, no sentido oposto ao que aconteceu na União.

Além disto, a legislação municipal foi em sentido contrário ao acordo firmado em pontos estratégicos da política cultural, como o protagonismo da sociedade civil, que foi retraído com a ampliação da presença do Poder Público no Conselho Municipal, passado de 5/13 no CMC para 9/18 no CMPC, com o agravante que um dos conselheiros da sociedade civil não é “democraticamente eleito”, mas indicado pela OAB-PI.

Soma-se a este movimento contrário, a modificação na legislação municipal de fomento à Cultura, a Lei A. Tito Filho, que passou de 5% do recolhimento de ISS e IPTU a partir de 1994 para “até 5%” em 2019, o que, na prática, minou os recursos destinados ao Fundo Municipal de Cultura através da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Desse modo, retorna-se à assertiva de Baptista (2015) sobre a realização do que é planejado: depende de condições objetivas e subjetivas que compreendem também o jogo de vontades e forças políticas. No caso específico em análise, as mudanças de legislação têm sido no sentido oposto ao conveniado com a União, o que confirma a hipótese inicial. Este trabalho não visa esgotar o estudo da legislação municipal de política cultural de Teresina, ao contrário, pretende ser um elemento de crítica e construção para municipalidade adequar as leis ao Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura. Em novos estudos, a análise da composição do Conselho e processo de construção das Conferências Municipais de Cultura poderão trazer mais relevo à temática.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. B. T. de. **Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências**. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 51, p. 13-34, 2001. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Almeida_MHBT_53_1273180_FederalismoDemocraciaEGovernoNoBrasil.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n.40, pp. 111-141, 1999.

BRASIL. **Mapas Culturais**: apoio para estados e municípios. Disponível em: <http://sniic.cultura.gov.br/sobre/mapas-culturais-apoio-para-estados-e-municipios/> acesso em 10 de dezembro de 2022.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL N° 71, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm acesso em 10 de dezembro de 2022.

BRASIL. **DECRETO N° 11.336, DE 1° DE JANEIRO DE 2023** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11336.htm acesso em 10 de junho de 2023.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA N° 870, DE 1° DE JANEIRO DE 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm acesso em 10 de dezembro de 2022.

BAPTISTA, M. V. **Planejamento Social. Intencionalidade e Instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2015.

CALABRE, L. (org.). **Políticas culturais e problemáticas contemporâneas: financiamento, gestão e formação**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2018. 1 recurso online (170 p.: il.) Disponível em: http://portal-assets.icnetworks.org/uploads/attachment/file/99799/IC-POLCULTURAIIS_vol4.pdf acesso em 30 de novembro de 2022.

CALABRE, L. (org.). **Políticas culturais: um campo de estudo**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2008. Coleção FCRB Aconteceu; 8.

CALABRE, L.; REBELLO, D. (org.). **Políticas culturais: conjunturas e territorialidades**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2017. Disponível em: http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2017/05/IC-POLCULTURAIIS_vol3_ONLINE_AF-2.pdf acesso em 10 de dezembro de 2022.

HERNANDES, L. S. **Federalismo Cultural: a descentralização das políticas públicas de cultura**. UNB, Brasília, 2016.

GOMES, D. C. A. **Federalismo Cultural Brasileiro: Análise do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura**. Disponível em:

<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/133759> acesso em 30 de novembro de 2022

LEAL, L. **O PLANO NACIONAL DE CULTURA (PNC) SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS SOCIAIS DE CIDADANIA**. Niterói: 2021. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFF-2_6f4485f89a90bfb2a52d8d6b3be5e622 acesso em 20 fev. 2025.

REIS, A. D. **MINISTÉRIO COM CULTURA: GESTÃO GILBERTO GIL (2003 – 2008)**. Porto Alegre: 2020. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS_162c7f59121d106c78507ff5c38879e2 acesso em 20 fev. 2025.

RUBIM, A. A. C.; BAYARDO, R. (org.). **Políticas culturais na Ibero-América**. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ufba/157/4/Políticas%20culturais%20na%20Ibero%20-%20América.pdf> Acesso em: 10 de março de 2023 às 20h32.

RUBIM, A. A. C. (org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. Disponível em: https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Políticas-culturais_governo_Lula.pdf Acesso em: 10 de março de 2023.

SEMENSATO, C. A. G.; BARBALHO, A. A. Política Cultural em tempos de crise: Lei Aldir Blanc e o sistema nacional de cultura. **Tensões Mundiais**, [S. L.], v. 17, n. 35, p. 17–37, 2022. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/4466> acesso em 30 de novembro de 2022.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SOARES, N. da S. **Leis básicas do município de Teresina: coletânea/ [compilação de] – 3. ed., rev. ampl. e atual. – Teresina: O Autor**, 2001 Disponível em: https://portal.trfl.jus.br/data/files/8F/B5/0E/20/4182B310CC5EE1B3842809C2/leis_basicas%20Teresina.pdf

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, pp. 105–121, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008> acesso em 10 de outubro de 2022

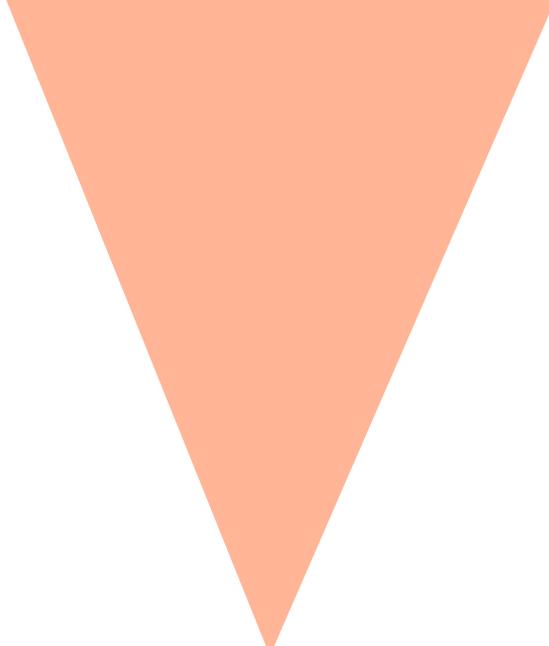
TERESINA. **LEI N° 2.558, DE 23 DE JULHO DE 1997**. Cria o Conselho Municipal de Cultura – CMC, e dá outras providências. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1458-1-25052012.pdf> acesso em 20 fev. 2025.

TERESINA. LEI N° 2.548, DE 10 DE JULHO DE 1997. Altera a Lei n° 2.194, de 24 de março de 1993, que “Cria o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho”, cria o Fundo Municipal de Cultura – FMC e dá outras providências. DOM – Teresina – Ano 1997 – n° 606

TERESINA. LEI N° 2.194, DE 24 DE MARÇO DE 1993. Cria o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho, no Município de Teresina, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=180556> acesso em 20 fev. 2025

TERESINA. LEI N° 5.464, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019. Altera dispositivos da Lei n° 2.194, de 24 de março de 1993 (cria o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho, no Município de Teresina), com modificações posteriores, e da Lei n° 4.961, de 5 de dezembro de 2016 (Cria o Sistema Municipal de Cultura, no âmbito do Município de Teresina), com modificações posteriores, e dá outras providências. DOM – Teresina – Ano 2019 – n° 2.676.

TERESINA. DOM N°2.705, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2020. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM2877-15102020-ASSINADO.pdf> acesso em 20 fev. 2025.



Análise de políticas públicas para a economia da cultura

uma proposta de abordagem

*ANALYZING PUBLIC POLICIES FOR THE ECONOMY
OF CULTURE: A PROPOSED APPROACH*

Gustavo Pereira Vidigal¹

-
- 1 Versão anterior deste artigo foi apresentada durante o XX Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult), realizado de 19 a 24 de agosto de 2024.
 - 2 Gestor cultural e pesquisador, doutor em Estudos de Cultura pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. E-mail: gustavo.vidigal@edu.ulisboa.pt.

RESUMO

O artigo propõe uma abordagem à análise de políticas públicas para a economia da cultura, por meio da incursão a um entrelugar, o qual promova o agenciamento de recursos necessários para acessar o conjunto de fenômenos estudados. Com base na tese de doutorado do autor se apresenta um quadro conceitual, que visa referenciar investigações sobre a ação governamental orientada à dinâmica econômica de sistemas culturais, partindo de um arranjo de categorias empíricas e analíticas. Buscou-se, dessa forma, colaborar para a estruturação de um programa de pesquisa interdisciplinar no âmbito dos estudos sobre políticas culturais, visando o desenvolvimento um corpo coeso de produção acadêmica com competência explicativa e reflexiva e que ofereça aportes para a formulação, implementação e avaliação de experiências concretas.

Palavras-chave: Políticas Culturais. Economia da Cultura.
Análise de Políticas Públicas. Valor Cultural.

ABSTRACT

The article proposes an analytical approach to public policies for the economy of culture through an incursion into an in-between space, which promotes the agency of resources necessary to access the studied set of phenomena. Based on the author's doctoral thesis, a conceptual framework is presented as a reference to investigations into government action oriented to the economic dynamics of cultural systems, driven by an empirical and analytical categories arrangement. In this way, we sought to collaborate in the structuring of an interdisciplinary research program in cultural policy studies, in order to develop a cohesive corpus of academic production with explanatory and reflective competence and that offers contributions for the formulation, implementation and evaluation of concrete experiences.

Keywords: Cultural Policy. Cultural Economics.
Public Policy Analysis. Cultural Value.

INTRODUÇÃO

Distintos tratamentos oferecidos às relações entre cultura e poder nos Estudos de Cultura (Bennett, 1992, p. 23-25; McGuigan, 1996, p. 1-5; Hall, S. 1997, p. 32-35), inclusive, os erigidos a partir da América Latina (Canclini, 2004, p. 119-128), fundamentam formas divergentes de análise sobre políticas culturais. De maneira a se evitar um desconcertado ecletismo em obras singulares, argumenta-se que essa fragmentação pode ser mitigada a partir do avanço de um programa de pesquisa interdisciplinar, que contribua para a mútua inteligibilidade entre seus pesquisadores e suas investigações (Scullion; García, 2005, p. 113-114 e 121-125; Gray, 2010, p. 215-217 e 225-227).

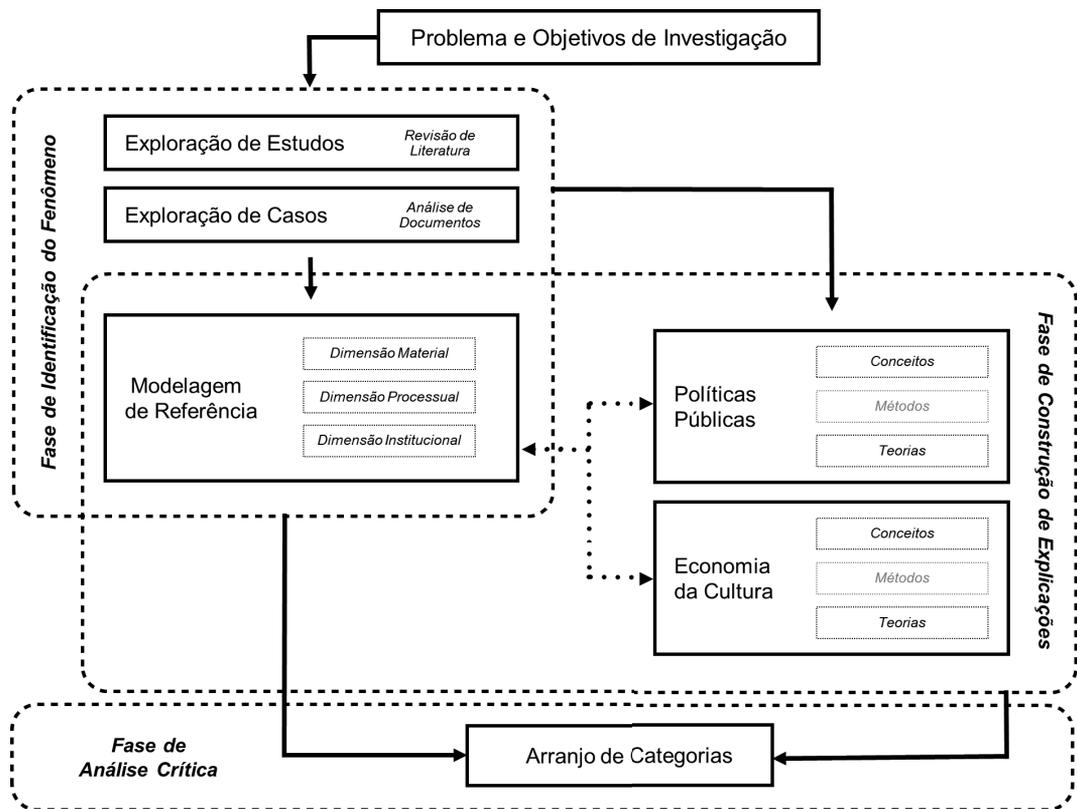
Localizando um esquema compartilhado de conceitos como requisito lógico a tal avanço (Bhaskar, 2008, p. 183-186), a tese desenvolvida (Vidigal, 2023) propôs a cartografia conceitual de um ‘entrelugar’ (Bhabha, 1998, p. 19-27) que referencie análises sobre a ação governamental orientada à dinâmica econômica de sistemas culturais. Conformado a partir da mediação entre os campos de estudos em políticas públicas e em economia da cultura, o delineamento desse particular território sendo necessário ao se considerar os tensionamentos gerados pela emergente centralidade da agenda econômica no

âmbito das políticas culturais. Diversos autores abordam tais tensionamentos, endereçando questões como a alteração nos parâmetros de legitimação e avaliação empregados, nas formas e instrumentos de ação utilizados e no papel desempenhado pelas autoridades culturais (Caust, 2003, p. 58–60; Pratt, 2005, p. 31–32 e 41–42; DiMaggio, 2019, p. 140–144), além da significativa expansão da base social e programática dessas políticas (Throsby, 2010, p. 1–5).

Nesse horizonte, além da incursão a campos de produção de conhecimento que operam sobre políticas públicas para a economia da cultura (Vidigal, 2023, p. 48–225), perquiriram-se as determinações que conformam esse errático objeto de investigação (Kong, 2000, p. 385–386) e um quadro conceitual que adequadamente referencie sua análise (Ostrom, 2005, p. 27–29). Frente à pluralidade de agentes e práticas no ‘entrelugar’ cartografado, adotou-se um posicionamento metateórico de pesquisa informado pela articulação entre o realismo crítico (Archer, 1995; Sayer, 2000; Danermark *et al.*, 2002; Bhaskar, 2008) e a ontologia crítica do ser social (Lukács, 2013), propiciando coesão aos procedimentos e resultados de investigação a partir de uma leitura compartilhada acerca de estruturas e dinâmicas sociais (Duayer; Medeiros, 2005, p. 395–396 e 423–425).

Fazendo uso de métodos de revisão da literatura (Hart, 2018) e de análise documental (Bowen, 2009), o posicionamento de pesquisa reivindica um processo articulado entre a identificação do fenômeno estudado, a construção de explicações sobre sua geração e a avaliação crítica dessas explicações (Zachariadis; Scott; Barret, 2013, p. 856–858 e 866–867). Quando aplicado ao percurso particular do pesquisador, o referido processo pode ser esquematicamente representado pela figura a seguir:

Figura 1 – Representação esquemática do processo de desenvolvimento do quadro conceitual.



Fonte: Vidigal (2023, p. 46), adaptado de Zachariadis; Scott; Barret (2013, p. 867).

DAS DETERMINAÇÕES FORMAIS

Em um amplo espectro de tratamento, as políticas culturais são referenciadas desde apreensões que as reduzem a operações apolíticas administradas por agentes governamentais, até perspectivas que as localizam enquanto arena pública de confronto em torno da produção e circulação de significados simbólicos (McGuigan, 1996, p. 1-2 e 7); retroalimentando, enquanto objeto de investigação, a amorfia das políticas públicas para a economia da cultura (Kong, 2000, p. 385-386). Nesse cenário, foram então perscrutadas as propriedades formais compartilhadas pelo conjunto de fenômenos examinados; ao delinearem unidades que referenciam formações

sociais historicamente constituídas, tais propriedades mediando o acesso epistêmico às condições transfactuais de emergência do objeto no domínio empírico (Danermark *et al.*, 2002, p. 78-82).

Na fase de identificação do fenômeno (Figura 1), a modelagem de referência foi desenvolvida a partir da exploração, tanto de estudos por meio de revisão de literatura (Vidigal, 2023, p. 234-281), quanto de casos por meio de análise de documentos (Vidigal, 2023, p. 281-294 e 440-503). Os resultados obtidos foram então analisados em mediação exercida por arranjo externo, que oferece uma abordagem analítica ao amplo espectro referenciado pela noção de ‘políticas públicas’ a partir de diferentes dimensões interdependentes (Frey, K. 2000, p. 216-217), sendo as que seguem: (i) a institucional, abrangendo as estruturas e normas político-sociais e burocráticas, que compõem o sistema político; (ii) a processual, destacando o processo político performado em procedimentos de negociação e decisão sobre agendas, recursos, objetivos e estratégias; e, por fim, (iii) a material, no que concerne aos seus conteúdos e sua dinâmica programática para a resolução de um problema evidenciado a partir de determinados instrumentos de ação. Tais procedimentos, por fim, possibilitaram encaminhar o delineamento de determinações formais que referenciam a análise de casos de políticas públicas para a economia da cultura (Vidigal, 2023, p. 294-309), das quais se tratará a seguir.

No âmbito da dimensão institucional da referência modelada, duas categorias empíricas se apresentam como relevantes à configuração do conjunto de fenômenos considerados, em um contexto histórico marcado pelo adensamento da confluência entre os domínios da cultura e da economia (Pratt, 2009, p. 271) e pela reestruturação da capacidade estatal frente as transformações no sistema global de produção (Jessop, 1998, p. 33-35). A primeira dessas, referente ao ‘Estado’ enquanto terreno estratégico de mediação estrutural de conflitos e disputas entre os diferentes atores e estratégias políticas constitutivos das políticas públicas investigadas (Jessop, 1990,

p. 147-148, 270 e 367; Volkerling, 1996, p. 189-190; Vich, 2014, p. 61-65). Constituinto a segunda unidade delineada, o 'Governo', por sua vez, como uma organização de caráter institucional, que exerce poder político na sustentação ideológica e material de dado ordenamento sociopolítico; nesse exercício, organizando procedimentos e instâncias de interação social e promovendo um tratamento político a determinados conteúdos, processos e significados culturais (Canclini, 1987, p. 25-26; Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 10, 251 e 553-554; Bolán, 2006, p. 60-61).

A partir da incursão à dimensão processual da referência desenvolvida, por sua vez, outras duas categorias se apresentam enquanto formas sociais relevantes para análise das políticas endereçadas, ao se considerar a articulação em um complexo espaço de interação social, no qual atores se encontram em contínua situação de interdependência e potencial conflito (Klijn; Koppenjan, 2016, p. 4 e 9-10). A 'Governança', nessa dinâmica, devendo ser localizada enquanto modos e formas de coordenação coerente entre diferentes arranjos institucionais, que operam sobre lógicas próprias, condicionando a dinâmica simbólico-material entre os atores sociais mobilizados na intervenção em circuitos econômicos de sistemas culturais (Jessop, 1998, p. 29-31 e 42; Pratt, 2005, p. 39-42). Sua cardinal 'Arena Política' constitutiva, por sua vez, devendo ser localizada a partir do confronto político nos processos sociais de criação, circulação e recepção de conteúdos, processos e significados culturais (McGuigan, 1996, p. 1-2 e 7; Escobar, 1999, p. 143-144).

Cabe, por fim, abordar a categoria delineada a partir da dimensão material da referência avançada, no âmbito do avanço da integração das políticas culturais ao aparato econômico da ação governamental (Throsby, 2010, p. 5-6). A unidade formulada se destaca e parte da compreensão da ação política enquanto uma práxis superior teleologicamente orientada à mudança do mundo social; a qual, ao estar imbricada em um complexo ideológico que a habilita, projeta o enfrentamento e a resolução eficaz de conflitos em determinada

sociedade (Lukács, 2013, p. 502-503, 510-513 e 563-565). Neste escopo, a ‘Política Pública’ devendo ser eminentemente compreendida como uma práxis social discursivamente fundamentada posta em marcha a partir de organizações governamentais; a qual, ao empreender agenciamentos entre distintas atividades, relações e instituições que compõem um amplo sistema de significação, promovem ou inibem determinadas práticas e valores culturais na sociedade (Lasswell, 1951, p. 295 e 443; Williams, 1981, p. 13 e 207-209; Volkerling, 1996, p. 191-193; Throsby, 2010, p. 8; Stone, 2012, p. 13 e 112; Margulis, 2014, p. 15 e 20).

Ressalta-se que esse percurso ainda propiciou a identificação de três mecanismos estruturais (Sayer, 2000, p. 14-16) relevantes à investigação, referenciando um conjunto de forças tendenciais que condicionam a conformação histórica das formas sociais delineadas pelas determinações mapeadas. O primeiro desses mecanismos se refere à mercantilização de práticas e políticas culturais, referindo-se ao avanço das relações de mercado, enquanto forma social predominante de mediação desses processos (Gray, 2007, p. 207-209; Hesmondhalgh, 2013, p. 127-128). O segundo movimento identificado, por sua vez, consiste nas transformações no modo de produção, distribuição e consumo de bens e serviços culturais, configurando uma ‘nova divisão internacional do trabalho cultural’ (Yúdice, 2001, p. 639-649; Pratt, 2009, p. 271 e 283-284). O terceiro mecanismo estrutural, por fim, se refere à colonização discursiva da ação governamental para a cultura por referenciais e padrões econômicos (Stanbridge, 2002, p. 122-124; Caust, 2003, p. 51-58).

DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS

Com a exposição das determinações formais que constituem a referência modelada do conjunto de fenômenos examinados, podem ser endereçadas as categorias analíticas articuladas (Danermark *et al.*, 2002, p. 78-82), as quais mobilizam variáveis cuja interação propicia oferecer explicações adequadas às configurações assumidas

pelo objeto de estudo (Figura 1). O conjunto de proposições recolhidas, a partir incursão aos campos de estudos em políticas públicas (Vidigal, 2023, p. 48-121) e em economia da cultura (Vidigal, 2023, p. 122-225) possibilitou, em sua mediação perante as propriedades formais delineadas, a identificação de oito categorias analíticas primárias (Vidigal, 2023, p. 309-332), as quais inicialmente serão tratadas na sequência.

Considerando que o complexo da política cultural se organiza a partir da mediação entre as representações sobre a função do Estado e os modos de organização da ação governamental frente à dinâmica cultural (Urfalino, 1997, p. 312-314), a primeira categoria articulada requereu, preliminarmente, a mobilização de recursos que permitam o acesso a essas duas instâncias analíticas parciais. No âmbito das ‘representações sociais sobre o Estado’, foram recorridas variáveis sobre a apreensão de ‘ideologia estatal’ (Brunner, 1988, p. 287-303) e as concepções de ‘nacional-popular’ (Canclini, 1983, p. 40-48). Em relação aos ‘modos de organização da ação governamental’, por sua vez, compreendendo formulações acerca de diferentes ‘modalidades de apoio público’ (Chartrand; McCaughey, 1989, p. 48-55 e 72) e ‘modelos econômicos’ (Potts; Cunningham, 2010, p. 167-172 e 176-178) operados em políticas públicas para a cultura. Constituinte inextricáveis instâncias analíticas da dimensão institucional do complexo incursionado, de forma a acessar diferentes padrões de seletividade nessa estruturalmente inscritos (Jessop, 1990, p. 8-10, 196-209 e 260-262), o esquema interpretativo de ‘paradigmas políticos’ (Hall, P. 1993, p. 279-281) propicia cartografar condições do contexto, a partir das quais a ação cultural é posta em marcha por organizações governamentais (Canclini, 1987, p. 27-53).

Um segundo grupo de categorias analíticas é mobilizado ao se adentrar a dimensão processual da referência modelada. Localizando a intervenção governamental neste escopo de estudo como centralmente empreendida por meio de mecanismos políticos de coordenação da forma de provisionamento social de bens e serviços culturais

(Pratt, 2009, p. 271, 276 e 284–285), as ‘relações de produção, distribuição e consumo’ na dinâmica econômica da cultura compõem uma variável central de análise (Scott, 2000, p. 11–12; Throsby, 2010, p. 1–7 e 15–17; Hesmondhalgh, 2013, p. 4–5, 16 e 29–30). Uma outra categoria articulada, neste momento endereça, por sua vez, os ‘espaços de governança’ conformados na política pública para a cultura, a partir do tensionamento entre diferentes modos de coordenação e formas discursivas em operação, particularmente, aos espaços emergentes desde a incorporação de indústrias culturais e criativas, enquanto objeto da ação governamental (Pratt, 2005, p. 39–42).

Nessa dimensão, tendo ainda sido necessário acessar distintas configurações assumidas pelas ‘redes de interação social’ estabelecidas entre organizações governamentais, partes interessadas e níveis de governo mobilizados no âmbito de políticas culturais (Portolés, 2017, p. 39–43 e 51), fornecendo parâmetros relevantes para a identificação e análise de atores e instâncias sociais envolvidos no caso a ser estudado.

Ao se investigar a dimensão material do conjunto de fenômenos, por fim, um terceiro grupo categorial é articulado. Deste, ao se considerar a erraticidade da ‘cultura’ enquanto espaço de ação governamental (Dubois, 1999, p. 7–9 e 17; Gray, 2010, p. 219–221), uma primeira aproximação fez-se necessária ao ‘domínio de intervenção’ da política pública para a cultura, podendo ser cartografado a partir de sistemas de classificação do setor cultural (Unesco, 2009; CAB, 2015). Seguindo, ao propiciar uma mediação programática entre a ação política e seu domínio, foram mapeadas distintas ‘áreas de intervenção’ acionadas por agendas públicas para a economia da cultura (OEI, 2016, p. 135–168), que reiteram a concertação de diferentes atores governamentais para efetivação dessas agendas no contexto de distintas formas de organização administrativa do Estado (Throsby, 2010, p. 28–29).

Acolhendo a relevância da intencionalidade (Margulis, 2014, p. 13–15), seja esta explícita ou implícita (Schuster, 2003, p. 1–2 e 7),

para a análise de políticas culturais, foram ainda mobilizados exercícios que buscam mapear diferentes matrizes de ‘objetivos’ para a intervenção governamental na dinâmica econômica de sistemas culturais (OEI, 2016, p. 133–135; Throsby, 2010, p. 34–41). Por fim, ao promover acesso ao conjunto de estratégias, ferramentas e ações operados pelo caso a ser inquirido (Lascoumes; Le Galès, 2007, p. 1–4), foram perscrutados os tipos de ‘instrumentos’ recorridos pela política pública para a economia da cultura (Throsby, 2010, p. 45–53 e 100–103).

De forma a oferecer um tratamento apropriado às relações estabelecidas entre as variáveis anteriormente expostas, foi ainda adotada uma categoria mediadora com adequada capacidade de reprodução do movimento empreendido por casos concretos de políticas públicas para a economia da cultura (Vidigal, 2023, p. 335–339). Localizando o papel da dinâmica política na constituição, regulação e alocação de valores em uma determinada sociedade (Lasswell, 1951, p. 295; Lowi, 1972, p. 299–301), indica-se que o par categorial ‘valores econômicos’ (Heilbroner, 1983, p. 253–256) e ‘valores culturais’ (Frow, 1995, p. 1–13 e 144–154), reconhecendo divergências quanto a sua operação e formas de interação (Hutter; Throsby, 2008, p. 3–8), propicia um tratamento analítico apropriado ao objeto de estudo (Throsby, 2010, p. 6–7 e 17–22).

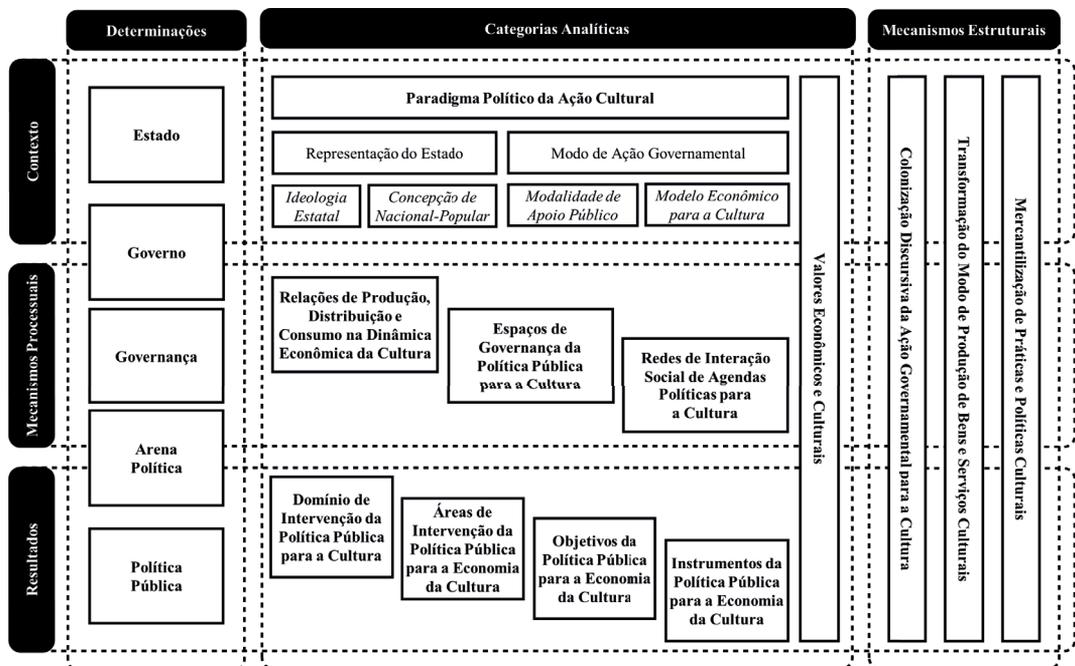
DA APRESENTAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL

Percorrida a exposição das variáveis empíricas e analíticas mobilizadas, pode-se agora endereçar a demonstração do arranjo categorial avançado (Figura 1), de forma a compor um quadro conceitual que referencie a análise de experiências em políticas públicas para a economia da cultura (Vidigal, 2023, p. 332–353). O posicionamento metateórico adotado reivindica, para o referido quadro, uma arquitetura lógica de pesquisa e análise baseada em um esquema explicativo sob a configuração ‘Contexto–Mecanismo–Resultado’, no qual ‘resultados’ são considerados enquanto emergentes do funcionamento de

‘mecanismos’ em um determinado ‘contexto’ (Sayer, 2000, p. 13-17 e 22-23; Hart, 2018, p. 179-186).

Considerando tal arquitetura lógica, por sua vez, pode-se apresentar protoforma das explicações oferecidas a partir da seguinte proposição: no âmbito de condições específicas inscritas em uma dada associação política de caráter estatal, determinadas formas e instâncias de interação entre diferentes arranjos e atores sociais articulam distintas políticas públicas para a economia da cultura, as quais promovem uma forma particular de alocação de certos valores econômicos e culturais em uma sociedade. Após sua análise crítica, a partir de proposições informadas pela ‘economia política cultural’ (Sum; Jessop, 2013), alcançou-se a derradeira forma do quadro conceitual, a qual pode ser representada a partir da figura que segue:

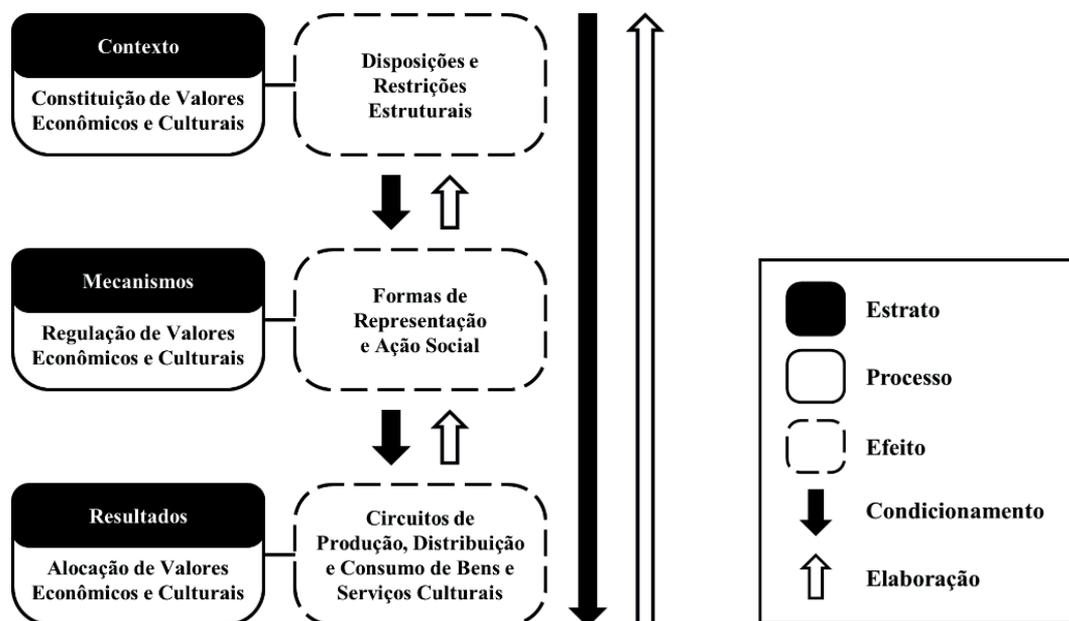
Figura 2 – Quadro conceitual de referência para a análise de políticas públicas para a economia da cultura.



Fonte: Vidigal (2023, p. 345).

Tendo os componentes do quadro conceitual sido abordados, cabe ainda endereçar alguns parâmetros centrais para as dinâmicas de retroalimentação entre seus distintos estratos (Figura 2), relevante questão advinda da análise crítica do arranjo categorial (Sum; Jessop, 2013, p. 2-10 e 23-25). O tratamento às referidas dinâmicas sendo prioritariamente informado pela ‘abordagem morfogênética’ (Archer, 1995, p. 89-92 e 165-344), pode-se referenciar sua aplicação ao quadro, ao se resgatar a função mediadora do par categorial ‘valores econômicos e culturais’, a partir das três proposições. No domínio empírico, os circuitos de bens e serviços culturais – ao engendrarem a circulação de textos e a produção de significado social – referenciam o processo de alocação de valores econômicos e culturais promovidos a partir de políticas públicas para a economia da cultura; provocando, em distintas escalas temporais, alterações nas formas de conduta da população e nas próprias condições estruturais de dada sociedade. No estrato relativo aos mecanismos generativos, por sua vez, evidencia-se o processo de regulação desses valores, compondo formas de representação e ação social que incidem sobre o condicionamento dos fenômenos emergentes e sobre a elaboração de propriedades estruturais de determinado ordenamento social. No contexto de dado caso em estudo, por fim, cabe considerar que o processo de constituição de valores econômicos e culturais atua sobre a conservação ou alteração de disposições e restrições das estruturas do sistema social analisado, as quais representam padrões específicos de seletividade estratégica perante os diferentes processos e resultados sociais. Perante tais parâmetros, as dinâmicas de condicionamento e elaboração destacadas entre os estratos do quadro conceitual podem ser representadas pela figura a seguir:

Figura 3 – Dinâmicas de condicionamento e elaboração entre os estratos do quadro conceitual proposto.



Fonte: Vidigal (2023, p. 350).

DA OPERAÇÃO DO QUADRO CONCEITUAL

A partir de sua apresentação (Figuras 2 e 3), pode-se ater à forma adequada de operação do quadro conceitual na análise de experiências concretas, atentos às limitações impostas. Sobre estas, cabendo ressaltar: (i) quanto ao nível de análise, a circunscrição do estudo de políticas públicas empreendidas na esfera nacional, conduzidas a partir de órgão da administração pública de um dado Estado; (ii) quanto ao objeto de análise, sua restrição ao estudo de políticas públicas para a economia da cultura, nos termos deste trabalho, não assegurando a aplicabilidade a outros tipos de políticas culturais; (iii) quanto à abrangência geográfica, sua adequação ser sustentada apenas no exame de experiência conduzida em um dos vinte e dois Estados-membros da Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, haja vista o recorte de fontes documentais adotado quando da exploração de casos; e (iv) quanto à abordagem,

a necessidade de acolhimento por parte do analista de premissas operadas pelo posicionamento de investigação adotado.

Reivindicada pelo posicionamento de pesquisa adotado (Sayer, 2000, p. 11-12; Bhaskar, 2008, p. 46-47), a ‘retrodução’ consiste no modo central admitido de operar inferências quando da aplicação do referido quadro, estabelecendo um contínuo processo de pesquisa e análise que visa a reconstituição de condições transfactuais de existência dos fenômenos, investigados a partir do conhecimento sobre sua manifestação no domínio empírico (Danermark *et al.*, 2002, p. 96-106). Partindo de decomposição esquemática referenciada na introdução deste artigo (Zachariadis; Scott; Barret, 2013, p. 866-867), sua aplicação neste escopo podendo ser representada a partir de três fases principais. A primeira dessas consiste na descrição substantiva da experiência analisada, realizada a partir da identificação do seu domínio e suas áreas de intervenção, de seus objetivos e instrumentos e dos circuitos de bens e serviços culturais por essa promovidos. Em seguida, procedendo-se à fase de construção de explicações, efetua-se a geração de hipóteses sobre as formas e instâncias de interação entre os diferentes arranjos institucionais e atores sociais mobilizados pelo caso em análise e acerca do complexo articulado pela concepção de Estado e forma de ação governamental, na qual a experiência está imbricada. A avaliação crítica das explicações formuladas, por fim, sendo empreendida por meio de seu julgamento frente a formulações alternativas articuladas a partir de proposições teóricas e testes exploratórios, de maneira a identificar e corrigir potenciais incongruências.

Considerando os procedimentos indicados, cabe ilustrar um exercício conciso de aplicação, assumindo como caso o Programa de Economia da Música – PEM (Ghezzi; Vidigal, 2016; Vidigal; Siqueira, 2017), formulado em 2016, no âmbito do Ministério da Cultura do Brasil. De forma a avançar no exemplo destacado, pode-se debruçar sobre as três fases previstas pelo seu modo central de operação (Danermark *et al.*, 2002, p. 96-106; Zachariadis; Scott; Barret, 2013, p. 866-867).

Tais fases, ressalta-se, devendo ser conduzidas em consideração ao referente expresso pelas categorias empíricas indicadas, cujo delineamento é estabelecido pelas determinações formais expostas e cuja conformação histórica é acessada pelos mecanismos estruturais revelados.

Inicialmente, deve-se então proceder à descrição substantiva do Programa em tela, partindo das categorias analíticas que reportam os resultados emergentes no domínio empírico. Em relação ao ‘domínio de intervenção’, sendo possível o cartografar a partir do sistema de classificação referenciado (Unesco, 2009), referenciar-se-ia um conjunto de atividades econômicas e ocupações do segmento brasileiro da música (Vidigal; Siqueira, 2017, p. 187-188). Quanto às ‘áreas de intervenção’, acessando tipologia indicada (OEI, 2016, p. 135-168), o Programa organizou-se, prioritariamente, a partir de agendas referentes às ‘instituições e marcos normativos’, ‘informação e conhecimento’, ‘recursos humanos e formação’ e ‘financiamento’ (Vidigal; Siqueira, 2017, p. 183-184).

Ao se considerar, por sua vez, o conjunto enunciado de problemas, objetivos e estratégias do PEM (Vidigal; Siqueira, 2017, p. 189-191), a arquitetura programática mobiliza, prioritariamente, na categorização acessada (OEI, 2016, p. 133-135), matrizes de ‘objetivos’ para a intervenção governamental na dinâmica econômica de sistemas culturais relativas à ‘eficiência econômica’, ‘crescimento econômico’ e ‘pleno emprego’. No exercício das categorias primárias afetas a esse estrato, por fim, a carteira de projetos elaborada para o Programa (Vidigal; Siqueira, 2017, p. 192-198) considerou, sobretudo, instrumentos, usando a classificação sugerida (Throsby, 2010, p. 45-53), típicos de ‘política fiscal’, ‘política regulatória’ e ‘política de emprego’. A partir desse levantamento primário de aspectos materiais da experiência, pode-se buscar reproduzir a alocação de ‘valores econômicos e culturais’ gerada pelo PEM a partir da incursão aos circuitos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços musicais promovidos pela referida

iniciativa. Neste percurso, sendo importante considerar – além dos públicos atendidos e os recursos financeiros destinados – os conteúdos, processos e significados culturais operados por tais bens e serviços, bem como as atividades, relações e instituições agenciadas em tais circuitos econômicos.

A partir desses componentes mínimos da descrição substantiva da experiência investigada, pode-se voltar à fase de construção de explicações; a qual, evidentemente, está intrinsecamente relacionada às perguntas específicas que se pretendem responder por meio da análise do Programa. Como indicado, tal fase consiste na geração de hipóteses acerca dos mecanismos e das estruturas capazes de gerar os resultados observados. No que se refere, ao primeiro dos dois estratos apontados, o tratamento oferecido propõe auscultar as ‘relações de produção, distribuição e consumo’ no domínio econômico de intervenção e os ‘espaços de governança’ e as ‘redes de interação social’ operados no âmbito do PEM (Ghezzi; Vidigal, 2016, p. 468–478), visando acessar os conflitos entre as diferentes formas de representação e ação social engendrados pelos distintos arranjos institucionais e atores sociais mobilizados.

Em relação ao segundo estrato, por sua vez, propõe-se a indagação pelo analista sobre o ‘paradigma político’ no qual o Programa está inscrito, a partir de investigação às instâncias parciais, que expressam formas dominantes de concepção sobre o papel do Estado e sobre a organização da ação governamental; buscando, assim, contribuir para perquirir as disposições e restrições estruturais inscritas no contexto de sua formulação e implementação.

As hipóteses geradas na fase anterior podem ser, por fim, submetidas à análise crítica, promovendo o descarte ou aprimoramento das explicações prototípicas. Tal análise pode ser percorrida a partir de testes exploratórios, como pela condução de uma série de entrevistas junto a atores que compuseram as redes de interação social relativas ao referido Programa, como servidores do Ministério da Cultura e membros da Rede Música Brasil à época. Ou ainda, realizada a

partir de proposições teóricas concorrentes, por exemplo, ao estabelecer diálogo com pesquisas desenvolvidas que, ao rejeitarem o Estado enquanto unidade analítica relevante, partem da identificação de padrões no comportamento de indivíduos e grupos sociais para oferecer explicações sobre processos políticos de tomada e execução de decisões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia da cultura, enquanto campo legitimado de intervenção governamental, vem gerando um complexo de discursos e práticas que têm reposicionado o papel da cultura enquanto contexto, vetor e finalidade de agendas de desenvolvimento. Experiências, que partem dos mais diferentes contextos, e alcançam os mais distintos resultados, vêm sendo concebidas, operadas e avaliadas. O programa de pesquisa que lentamente se arquiteta em torno de tais experiências, por sua vez, tende a reproduzir tal fragmentação.

Perante tal cenário, propõe-se o reconhecimento de um entrelugar referencial para um processo analítico que ceva a faculdade transformadora da atividade humana. Sendo constatado um extenso percurso, eminentemente coletivo, frente à consolidação de um programa de pesquisa estruturado, espera-se que a abordagem exposta neste artigo contribua para avançar na compreensão de experiências em políticas públicas para a economia da cultura, bem como no desenvolvimento de proposições teóricas e de recursos metodológicos, que subsidiem adequadamente a ação política. Localizar o objeto de estudo, a partir do confronto entre práticas e significados culturais e da sua resposta na constituição de objetos e sujeitos, não enclausura a práxis política à acomodação de interesses sociais inconciliáveis, mas evoca a capacidade da política cultural em constituir armas da crítica para transformação do mundo social.

REFERÊNCIAS

- ARCHER, M.S. **Realist social theory: the morphogenetic approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- BENNETT, T. Putting policy into cultural studies. In: GROSSBERG, L.; NELSON, C.; TREICHLER, P. (Eds.). **Cultural studies**. Londres: Routledge, 1992, p. 23-34.
- BHABHA, H.K. **O Local da cultura**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.
- BHASKAR, R. **A realist theory of science**. Londres: Routledge, 2008.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. II ed. Brasília: Editora UnB, 1998.
- BOLÁN, E.N. **La política cultural: temas, problemas y oportunidades**. Cidade do México: CNCA, 2006.
- BOWEN, G.A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009. DOI: 10.3316/QRJ0902027
- BRUNNER, J.J. **Un espejo trizado: ensayos sobre cultura y políticas culturales**. Chile: FLACSO, 1988.
- BRIZUELA, J. I.; BARROS, J. M. Políticas Culturais e Território na América Latina: Diálogos conceituais entre Néstor García Canclini, Rodolfo Kusch e Milton Santos. **PragMATIZES - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura**, n. 8, p. 22-36, 4 mar. 2015.
- CANCLINI, N.G. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: CANCLINI, N.G. (Org.). **Políticas culturales en América Latina**. Cidade do México: Grijalbo, 1987, p. 13-61.
- CANCLINI, N.G. **Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.
- CAUST, J. Putting the “art” back into arts policy making: how arts policy has been “captured” by the economists and the marketers. **International Journal of Cultural Policy**, v. 9, n. 1, p. 51-63, 2003. DOI: 10.1080/1028663032000089723
- CHARTRAND, H.; MCCAUGHEY, C. The arm’s length principle and the arts: an international perspective – past, present and future. In: CUMMINGS Jr., M.; SCHUSTER, J.M. (Eds.). **Who’s to pay for the arts:**

the international search for models of support. Nova Iorque: American Council for the Arts, 1989, p. 43–73.

CONVENIO ANDRÉS BELLO. **Guía metodológica para la implementación de las cuentas satélite de cultura en Iberoamérica**. Bogotá: CAB, 2015.

DANERMARK, B.; EKSTRÖM, M.; JAKOBSEN, L.; KARLSSON, J. **Explaining society: critical realism in the social sciences**. Nova Iorque: Routledge 2002.

DIMAGGIO, P. Social structure, institutions, and cultural goods: the case of the United States. In: BOURDIEU, P.; COLEMAN, J. (Eds.). **Social theory for a changing society**. Londres: Routledge, 2019, p. 133–156. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780429306440-5> <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429306440-5/social-structure-institutions-cultural-goods-case-united-states-paul-dimaggio>

DUAYER, M.; MEDEIROS, J. Lukács' critical ontology and critical realism. **Journal of Critical Realism**, v. 4, n. 2, p. 395–425, 2005. DOI: 10.1558/jocr.v4i2.395

DUBOIS, V. **La politique culturelle: genèse d'une catégorie d'intervention publique**. Paris: Belin, 1999.

ESCOBAR, A. **El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea**. Santafé de Bogotá: CEREC, 1999.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, n. 1, 211–259, 2000. DOI: 10.38116/ppp21

FROW, J. **Cultural studies and cultural value**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

GHEZZI, D.R.; VIDIGAL, G.P. Programa de economia da música: histórico e perspectivas. **Políticas Culturais em Revista**, v. 9, n. 2, p. 459–485, 2016. DOI: 10.9771/pcr.v9i2.17637

GRAY, C. Commodification and instrumentality in cultural policy. **International Journal of Cultural Policy**, v. 13, n. 2, p. 203–215, 2007. DOI: 10.1080/10286630701342899

GRAY, C. Analysing cultural policy: incorrigibly plural or ontologically incompatible?. **International Journal of Cultural Policy**, v. 16, n. 2, p. 215–230, 2010. DOI: 10.1080/10286630902935160

- HALL, P. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275–296, 1993. DOI: 10.2307/422246
- HALL, S. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. *Educação e Realidade*, v. 22, n. 2, p. 15–46, 1997.
- HART, C. **Doing a literature review**: releasing the research imagination. 2 ed. Londres: Sage, 2018.
- HEILBRONER, R. The problem of value in the constitution of economic thought. *Social Research*, v. 50, n. 2, p. 253–277, 1983.
- HESMONDHALGH, D. **The cultural industries**. 3 ed. Londres: Sage, 2013.
- HUTTER, M.; THROSBY, D. Value and valuation in art and culture: introduction and overview. In: HUTTER, M.; THROSBY, D. (Eds.). **Beyond price**: value in culture, economics, and the arts. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 1–20.
- JESSOP, B. **State theory**: putting the capitalist state in its place. Pensilvânia: Penn State University Press, 1990.
- JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 29–45, 1998. DOI: 10.1111/1468–2451.00107
- KLIJN, E.H.; KOPPENJAN, J. **Governance networks in the public sector**. Londres: Routledge, 2016.
- KONG, L. Culture, economy, policy: trends and developments. *Geoforum*, v. 31, n. 4, p. 385–390, 2000. DOI: 10.1016/S00167185(00)00004–X
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007. DOI: 10.1111/j.1468–0491.2007.00342.x
- LASSWELL, H. Politics: who gets what, when, how. In: LASSWELL, H. **The political writings of Harold D. Lasswell**. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1951, p. 295–461.
- LOWI, T.J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972. DOI: 10.2307/974990

LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social II**. Tradução: N. Schneider. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARGULIS, M. Políticas culturales: alcances y perspectivas. In: MARGULIS, M.; URRESTI, M.; LEWIN, H. **Intervenir en la cultura: más allá de las políticas culturales**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2014, p. 13-32.

MCGUIGAN, J. **Culture and the public sphere**. Londres: Routledge, 1996.

ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Estudio comparativo de cultura y desarrollo en Iberoamérica: estado de las políticas públicas y aportes para el fortalecimiento de las economías creativas y culturales**. Madrid: OEI, 2016.

OSTROM, E. **Understanding institutional diversity**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.

PORTOLÉS, J.B. Towards more collaborative cultural governance. In: UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Org.). **Reshaping cultural policies: advancing creativity for development**. Paris: UNESCO, 2017, p. 35-51.

POTTS, J.; CUNNINGHAM, S. Four models of the creative industries. **Revue d'Économie Politique**, v. 120, n. 1, p. 163-180, 2010. DOI: 10.3917/redp.201.0163

PRATT, A. Cultural industries and public policy: an oxymoron? **International Journal of Cultural Policy**, v. 11, n. 1, p. 31-44, 2005. DOI: 10.1080/10286630500067739

PRATT, A. The challenge of governance in the creative and cultural industries. In: LANGE, B.; KALANDIDES, A.; STÖBER, B.; WELLMANN, I. (Eds.). **Governance der Kreativwirtschaft: diagnosen und handlungsoptionen**. Bielefeld: Verlag, 2009, p. 271-286.

SAYER, A. **Realism and social science**. Londres: Sage, 2000.

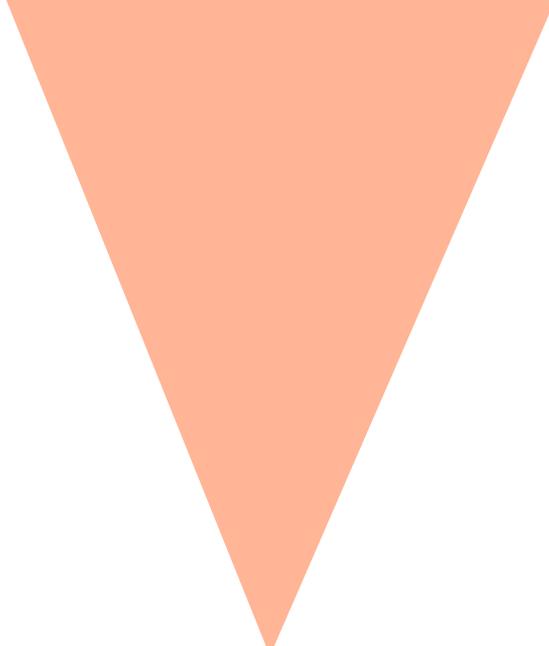
SCHUSTER, J.M. Mapping state cultural policy. In: SCHUSTER, J.M. (Ed.). **Mapping state cultural policy: the state of Washington**. Chicago: University of Chicago, 2003, p. 1-20.

SCOTT, A.J. **The cultural economy of cities: essays on the geography of image-producing industries**. Londres: Sage, 2000.

- SCULLION, A.; GARCÍA, B. What is cultural policy research?. **International Journal of Cultural Policy**, v. 11, n. 2, p. 113-127, 2005. DOI: 10.1080/10286630500198104
- STANBRIDGE, A. Detour or dead-end? Contemporary cultural theory and the search for new cultural policy models. **International Journal of Cultural Policy**, v. 8, n. 2, p. 121-134, 2002. DOI: 10.1080/1028663022000009588
- STONE, D. **Policy paradox: the art of political decision making**. 3 ed. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2012.
- SUM, N.L.; JESSOP, B. **Towards a cultural political economy: putting culture in its place in political economy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.
- THROSBY, D. **The economics of cultural policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **The 2009 UNESCO framework for cultural statistics**. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2009.
- URFALINO, P. L'histoire de la politique culturelle: inventaire d'objets. In: RIOUX, J.P.; SIRINELLI, J.F. (Dir.). **Pour une histoire culturelle**. Paris: Seuil, 1997, p. 311-324.
- VICH, V. **Desculturalizar la cultura: la gestión cultural como forma de acción política**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.
- VIDIGAL, G.P. **Um entre-lugar das políticas públicas para a economia da cultura: em busca de um quadro conceitual operativo para análise da ação governamental orientada à dinâmica econômica de sistemas culturais**. 2023. 513f. Tese (Doutorado em Estudos de Cultura) – Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2024.
- VIDIGAL, G.P.; SIQUEIRA, T.R. O desenvolvimento de uma agenda para a economia da música: uma estratégia para dinamização do setor musical brasileiro. In: VALIATI, L.;
- FIALHO, A.L.N. (Orgs.). **Atlas econômico da cultura brasileira: metodologia I**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017, p. 181-200.
- VOLKERLING, M. Deconstructing the difference-engine: a theory of cultural policy. **The European Journal of Cultural Policy**, v. 2, n. 2, p. 189-212, 1996. DOI: 10.1080/10286639609358014
- WILLIAMS, R. **Culture**. Londres: Fontana, 1981.

YÚDICE, G. La reconfiguración de políticas culturales y mercados culturales en los noventa y siglo XXI en América Latina. **Revista Iberoamericana**, v. 67, n. 197, p. 639-659, 2001. DOI: 10.5195/reviberoamer.2001.5840

ZACHARIADIS, M.; SCOTT, S.; BARRETT, M. Methodological implications of critical realism for mixed-methods research. **MIS Quarterly**, v. 37, n. 3, p. 855-879, 2013. DOI: 10.25300/MISQ/2013/37.3.09



Desenvolvimento e políticas culturais entre os caminhos do plano nacional de cultura (2010 a 2022)¹

*DEVELOPMENT AND CULTURAL POLICIES: AMONG THE PATHS
OF THE NATIONAL CULTURE PLAN FROM 2010 TO 2022*

*Flávia Maroto Bergamin²
Fernanda Graziella Cardoso³*

-
- 1 Artigo apresentado no XXIX Encontro Nacional de Economia Política (2024).
 - 2 Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC, bacharela em Ciências Econômicas e em Ciências e Humanidades pela UFABC. E-mail: flavia.mbergamin@gmail.com
 - 3 Professora da UFABC, vinculada aos Bacharelados em Ciências Econômicas e em Ciências e Humanidades e ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial. E-mail: fernanda.cardoso@ufabc.edu.br

RESUMO

O artigo avalia o Plano Nacional de Cultura à luz do conceito furtadiano de desenvolvimento, a partir de 15 de suas metas de 2010 a 2022. A conclusão é que, apesar de seu potencial, o Plano Nacional de Cultura não logrou cumprir sua vocação de instrumento para a promoção do desenvolvimento.

Palavras-chave: Cultura. Economia. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper evaluates the National Culture Plan based on Celso Furtado's development concept. To this end, 15 of its goals from 2010 to 2022 were analyzed. The conclusion is that, despite its potential, the PNC was unable to fulfill its vocation as an instrument for promoting development.

Keywords: Culture. Economy. Development.

INTRODUÇÃO

Diferentes são as dimensões que podem ser trabalhadas a partir do conceito de desenvolvimento. Uma dessas é a cultura, que se liga com o livre exercício da cidadania, as vivências de diferentes grupos sociais e o estímulo à criatividade, temas relevantes para a economia política – inclusive, quanto à necessidade de os países em desenvolvimento serem protagonistas de seus destinos. Furtado (2012) entende o conceito de desenvolvimento como modo de vida, o que engloba os valores culturais, que norteiam o que as pessoas de determinada sociedade valorizam ou almejam alcançar.

Nesse sentido, Furtado (2012) chama a atenção para a política cultural, defendendo um Estado também atuante na proteção do patrimônio cultural e no fomento à cultura. Uma de suas preocupações se refere à privatização do acesso aos equipamentos culturais, o que acentuaria ainda mais uma desigualdade ao dificultar o acesso de determinados grupos da população.

Assim, cabe entender como o Estado brasileiro tem se firmado quanto à cultura, se dialoga ou se afasta dessa discussão. O Plano Nacional de Cultura (PNC), estabelecido em 2010, se mostrou uma grande oportunidade por orientar as ações culturais dos governos

durante os anos de 2010 a 2024, estruturar metas a serem alcançadas nos três níveis e possuir como um de seus eixos “a cultura como potencial para o desenvolvimento econômico” (Ministério da Cultura, s/d).

De 2003, quando a cultura foi entendida como fundamental para a sociedade, que deveria participar das decisões relativas às políticas de cultura, até 2022, quando um governo com tendências autoritárias saiu do poder após causar uma guerra cultural (Rocha, 2023), muito mudou. Essas mudanças, em boa medida, se relacionam com o próprio andamento das políticas culturais do país no período, e podem ser analisadas por meio dos reflexos na formulação e no andamento do Plano Nacional de Cultura.

Este artigo, partindo do entendimento de que a cultura é uma dimensão indissociável do desenvolvimento socioeconômico e tomando como referência o ex-ministro da cultura e economista Celso Furtado, tem como objeto de análise o Plano Nacional de Cultura no período de 2003 a 2022, por meio de uma seleção de metas do plano, para responder em que medida esse Plano contribuiu para a consecução do objetivo de desenvolvimento.

DIÁLOGOS ENTRE CULTURA E DESENVOLVIMENTO

o estruturalismo latino-americano, escola de pensamento a que se associa Celso Furtado, analisa a maneira como as instituições e a estrutura produtiva emergentes da formação socioeconômica de ex-colônias de exploração condicionaram a dinâmica econômica dos países periféricos, gerando comportamentos distintos das nações centrais. Esses comportamentos distintos, por sua vez, implicavam a necessidade do estabelecimento de estratégias próprias para a superação do subdesenvolvimento, até porque este não correspondia a uma fase que antecedia o desenvolvimento; pelo contrário, desta perspectiva, são fenômenos coetâneos (Furtado, 1967).

Uma das formas utilizadas por Furtado (1980, p. 7) para discutir o desenvolvimento é compreendê-lo como a “realização das

potencialidades humanas”, isto porque é preciso que o Estado proveja condições para que os indivíduos se desenvolvam e tenham acesso a bens e serviços para além dos direitos básicos. No contexto do subdesenvolvimento, tanto o acúmulo de riquezas quanto a atuação estatal em prol do bem-estar comum enfrentaram obstáculos, que muito se explicam pela conformação do sistema-mundo entre centro e periferia, especialmente, após a Revolução Industrial (Furtado, 1967), e pela manutenção da dinâmica socioeconômica colonial nestes países. Historicamente, as economias dos países subdesenvolvidos periféricos se subordinaram às dos países centrais, especializando-se as primeiras na produção de bens primários ou de baixa complexidade e, por conseguinte, de baixa valorização no mercado internacional. Essas economias, por isso, ficaram altamente vulneráveis à movimentação do mercado internacional, tanto do ponto de vista da pauta exportadora (concentrada em bens primários) quanto da pauta importadora (concentrada em bens de maior complexidade ou valor agregado). E mesmo com a modernização da estrutura produtiva observada desde meados do século XX no Brasil, por exemplo, o subdesenvolvimento persistiu.

Conforme Cardoso (2018, p. 138), “para Furtado, o subdesenvolvimento seria fruto das condições históricas que criaram obstáculos à absorção do setor pré-capitalista (...) que transformaram a heterogeneidade estrutural numa característica permanente dessas economias”. Desse modo, o desenvolvimento periférico acabou se definindo pela diversificação do padrão de consumo de uma minoria, cujos gostos, estilo de vida e padrões de consumo emulam padrões culturais de países já desenvolvidos (Furtado, 1967). Por isso, é necessário colocar em evidência a dimensão cultural da heterogeneidade estrutural que, por sua vez, se relaciona com a condição de dependência.

Logo, a condição de dependência da periferia envolve necessariamente a dimensão cultural – assim como a sua superação e o alçamento ao desenvolvimento. Furtado (1992) explica que a forma de

assimilação do progresso técnico, por parte da periferia, se realizou no plano do estilo de vida, sem engendrar grandes transformações na matriz produtiva, levando inclusive ao agravamento da concentração de renda e riqueza e, por conseguinte, de poder. Por isso, envolveu modernização, mas não um processo de desenvolvimento, ocasionando o que o autor denominou de armadilha histórica do subdesenvolvimento (Furtado, 1992; Cardoso, 2018). Os benefícios do progresso tecnológico, protagonizado pelos países centrais, sendo aproveitados por uma minoria nos países periféricos, especialmente via cestas diversificadas de consumo de bens de luxo, permitiram a essa mesma minoria uma situação de dominação cultural, a partir da qual legitima o sistema político.

Além das transformações econômicas, relacionadas à capacidade e à matriz produtivas e ao padrão de inserção externa decorrentes, o alçamento ao desenvolvimento, a partir de uma perspectiva estruturalista, requer o enfrentamento direto de problemas estruturais consolidados historicamente, tais como as desigualdades de renda e de riqueza, ou seja, às transformações econômicas deveriam se somar transformações sociais, relacionadas à maneira como se distribui o excedente econômico e, por conseguinte, o poder político.

Conforme Furtado (1992), o mimetismo cultural dos estilos de vida (e dos padrões de consumo) dos países de civilização industrial mais avançados, reflexo da dependência, promovido pelas elites econômicas e políticas, contribuía sobremaneira para a manutenção da armadilha do subdesenvolvimento, uma vez que a dominação política e a dominação cultural se retroalimentam (Furtado, 1967). As duas combinadas alimentaram a ilusão de que o modelo de crescimento baseado no consumo e produção de bens de luxo, com potencial altamente concentrador de renda e riqueza, promoveria o desenvolvimento para todos – ou seja, permitiria que todos acesassem o padrão de vida almejado, por meio de cestas de consumo diversificadas, cujos gostos e desejos foram moldados pelos padrões culturais dos países centrais.

Aqui, portanto, já se demarca, à luz de Celso Furtado, a importância da cultura, seja para a superação da dependência, seja para a construção de uma trajetória de desenvolvimento.

Neste artigo, cultura é entendida como expressão, como formas de existir; para Furtado é o que dá sentido às pessoas (Furtado, 2012). Esta, então, se liga ao cotidiano e pode ser concebida de dois modos: o primeiro, como o modo de vida, as tradições e valores, e o segundo como política cultural e, por conseguinte, como produto da ação do Estado.

A primeira frente se refere, por exemplo, às culturas nos países periféricos, que foram e ainda são cerceadas e violentadas para prevalecer o modelo do colonizador, de modo que a dependência entre os países não é apenas econômica, mas social e cultural também. Na conta desta última, entra o impedimento à liberdade religiosa e o desrespeito às diferentes tradições, por exemplo, algo presente e forte no território brasileiro.

A manutenção das desigualdades históricas e a emergência de novas formas de desigualdade transformam a cultura dos países no que Furtado (2012) chama de cultura da dependência, que barra o acesso aos serviços mais básicos e mantém a grande população em um ciclo vicioso de trabalhar para sobreviver e estar acordado para trabalhar. É aqui, principalmente, que se firma a necessidade de discutir o que se entende como desenvolvimento.

Dias e Plein (2020, p. 51) afirmam que, para sair do subdesenvolvimento, é preciso tanto “a defesa de um processo endógeno de desenvolvimento quanto uma articulação consistente entre esse processo e o sistema cultural no sentido de reverter a condição de heterogeneidade social e dependência cultural das sociedades periféricas”. Assim, reconhecem a importância da dimensão cultural para a consecução do objetivo do desenvolvimento.

É nesse sentido que a segunda frente da cultura surge: suas políticas como fator de desenvolvimento socioeconômico. Para isso, Dias e Plein (2020) destacam a importância de políticas que promovam

a criatividade nos países periféricos, porque não basta apenas os países centrais produzirem cultura, é necessário que essa produção cultural seja diferente, não apenas uma cópia do que já foi feito, algo que não reforce as violências e os estereótipos comuns, quase sempre eurocentrados. Por isso, a importância de resgatar a cultura que foi muito silenciada e forçosamente apagada para que se possa, de fato, pensar no desenvolvimento, uma vez que para se quebrar a dependência cultural, é necessário que o dependente fale, se expresse.

Recorrendo a Antonio Candido (2011), que entende a literatura como um direito de todo ser humano, entende-se que a cultura, nesse sentido, também precisa ser um direito, havendo de estar ao alcance de todos, a fim de promover acesso e produção de conhecimento, informação e até lazer para os cidadãos. É o que foi proposto por Marilena Chauí (2021), ex-secretária de cultura da cidade de São Paulo. O conceito de cidadania cultural diz respeito ao entendimento da cultura como um direito, em que o Estado fomenta e apoia iniciativas e atividades culturais, mas não as produz – isso fica a cargo da população (Chauí, 2021).

Borja (2019, p. 80) acrescenta que, graças à dependência cultural, que se trata de uma violência, a “acumulação de capital teria se transformado no fim último”, de forma a não haver sentido em estimular a criatividade, ainda mais nos países periféricos explorados.

Dessa forma, o caminho para um desenvolvimento que vai além de apenas acumulação de capital deve passar pela criação e difusão de diferentes políticas sociais, incluindo as culturais, que trabalharão para o acesso e a produção de cultura da população. Essas medidas poderão promover o reencontro com valores substantivos e prioridades, muitas vezes, subjugados pela dependência cultural.

No Ministério da Cultura (MinC), Furtado (2012) defendeu a forte atuação do Estado na criação de políticas culturais, partindo dos valores culturais da população, o que coloca tal dimensão como uma forma dos países dependentes e periféricos se colocarem frente aos outros e contestarem sua dependência (Borja, 2019).

Calabre (2007, p. 14) afirma que a cultura deve ser “expressão da cidadania” e reflexo das manifestações de diferentes grupos sociais. A autora parte da ideia de que o Estado não deveria produzir cultura, mas garantir “a produção, distribuição e consumo” da população, porque “cultura é fator de desenvolvimento” (Calabre, 2007, p. 17). Tal ponto merece atenção, uma vez que o controle (no sentido de censura) poderia barrar artistas e delimitar quais manifestações culturais e temas são válidos. Assim, é possível pensar um Estado que garanta o acesso à cultura através de políticas culturais (e também sociais), mas que não as controle.

Para combater tal questão, é necessário que o Estado, por meio do MinC, por exemplo, se atente para o fomento à produção de cultura, a preservação do patrimônio cultural e o “apoio à atividade cultural ali onde essa se apresenta como ruptura com respeito às correntes dominantes”, (Furtado, 2012, p. 78–79). Assim, Furtado define bem o que precisa ser feito: causar uma ruptura através da atividade cultural, no sentido de promover uma cultura que não se submeta ao padrão dominante, que expresse as diferenças culturais, traga à tona conceitos históricos e seja questionadora, no sentido de promover o pensamento crítico.

Para a sequência da reflexão aqui proposta, apresentam-se as “três tristes tradições” como cenário da discussão, conforme Rubim & Rocha (2017). Os autores destacam problemas fundamentais do campo cultural, sendo o primeiro desses as ausências de políticas públicas específicas e incisiva atuação do Estado, ponto do qual partem as críticas relacionadas à Lei Rouanet. O segundo problema é o autoritarismo, a violência percebida contra a cultura durante o regime militar (1964–1985), e até mesmo em tempos recentes, com a falta de acesso de grande parte da população aos espaços culturais e os ataques verbais à cultura. Por fim, o terceiro problema se refere à instabilidade, a falta de firmeza institucional com a cultura⁴ e a falta de recursos direcionados à cultura.

.....
4 Por exemplo, a troca de ministros (dez ocorrências entre 1985 e 1994) e a transformação

O PLANO NACIONAL DE CULTURA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO 2010-2022

os dois governos de Lula aqui analisados, com Gilberto Gil e Juca Ferreira à frente do MinC, trouxeram um novo panorama sobre as políticas culturais com a promessa de mais participação social, e é a partir do fim do segundo governo Lula, que se inicia o Plano Nacional de Cultura, objeto deste artigo.

A virada de chave para que a população passasse a participar efetivamente das discussões foi a criação das Conferências Nacionais de Cultura (CNC), que ocorreram em 2005, 2010 e 2013. Tal ação se constituiu de uma importante inovação que possibilitou à sociedade civil discutir e propor ações de políticas culturais e trouxe estados e municípios para mais perto da discussão, uma vez que as etapas estaduais e municipais são a base para a etapa nacional das conferências. A elaboração inédita de um Plano Nacional de Cultura também se fez importante nesse sentido, uma vez que suas metas reforçam um sentido amplo de cultura e buscam atingir os diferentes grupos da população.

Nos governos de Dilma, com Ana de Hollanda e Marta Suplicy à frente do MinC, a situação da cultura sofreu abalos, mas ainda houve a revisão do plano para deixá-lo com metas mais específicas e factíveis, além da criação do Vale-Cultura. Não foi possível seguir a linha desenhada nos governos anteriores e a situação do MinC realmente piorou com a falta de verbas. Cabe ressaltar a instabilidade política como fator mais do que importante, em que se inseriram os dois governos Dilma, de amplas mobilizações da direita (oposição) e corte de gastos – o que afetou sobremaneira a atuação do MinC. Quanto à conjuntura econômica, houve queda nos investimentos do governo a partir de 2015, a Operação Lava-Jato referente à corrupção e pressão dos empresários, destacando-se a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020),

.....
do Ministério em Secretaria Especial no governo de Fernando Collor e de Bolsonaro.

questões que compunham a instabilidade do período, resultando em um golpe que retirou a presidente de seu cargo em agosto de 2016. No governo Temer, a questão da verba insuficiente não apenas permaneceu como se agravou, uma vez que as despesas com cultura ficaram cada vez menores, além de não ter acontecido a IV CNC e ao menos três metas analisadas não possuírem atualizações desde 2017. Apesar de contar com pessoas da área da cultura na pasta, ressalta-se o caráter neoliberal de seu governo, refletido nos discursos favoráveis às privatizações e ao corte de gastos e de investimentos que o setor cultural precisava, assim como a extinção (depois revertida) do próprio MinC.

Bolsonaro, em seu governo, acaba por “descarrilar o trem” da cultura ao, de fato, extinguir o MinC e transformá-lo em uma pasta especial comandada por gestões que não tiveram preocupação social com a cultura. Utilizaram-na para a “guerra cultural”, retratando e gerando verba para ações relacionadas à “família, moral e aos bons costumes”, na busca por convencer boa parte da população a seguir o que estava sendo colocado através, principalmente, das redes sociais (Rocha, 2023).

Criado em 2010 pela Lei nº 12.343, o Plano Nacional de Cultura (PNC) apresenta um conjunto de objetivos que buscam promover avanços na área das políticas culturais. Segundo o MinC, “seu objetivo é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil” (Ministério da Cultura, s/d). O plano também integra o § 3º do artigo 215 da Constituição Federal.

Em sua trajetória de criação se destacam as ações do Seminário Cultura é Para Todos (2003), que formaram a base do documento a partir da participação da sociedade civil, as Câmaras Setoriais (2004), voltadas para representantes das diversas artes, e a Emenda Constitucional 48 (2005), que definiu a duração do Plano Nacional de Cultura, complementando o texto constitucional (Brasil, 2008;

Rocha, 2019). No mesmo ano, é apresentada a Proposta de Emenda à Constituição que inclui o Sistema Nacional de Cultura e ocorre a I Conferência Nacional de Cultura, que serviu de base para as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura (Brasil, 2008; Rocha, 2019). O Plano Nacional de Cultura conta com 36 estratégias, 274 ações, 53 metas e 5 diretrizes gerais⁵ que destacam o papel do Estado como formulador de políticas culturais, a valorização da diversidade cultural, a universalização do acesso à cultura, o desenvolvimento sustentável e a necessidade da participação social (Brasil, 2010). Quanto à atuação do MinC, este é responsável por 16 metas, deve atuar conjuntamente com outros órgãos em 11 metas e há, ainda, 26 metas que correspondem a um trabalho conjunto entre governo federal, estadual e municipal (Brasil, 2023).

Para este artigo, foram destacadas 15 das 53 metas do Plano Nacional de Cultura, selecionadas de acordo com a discussão sobre desenvolvimento conforme seção 1, possibilidade de abrangência das diferentes áreas do plano (acesso à cultura, educação, financiamento etc.) e informações disponíveis. Até 2022, último período de apuração do relatório de monitoramento, 7 metas haviam sido concluídas⁶ e 5 estavam acima dos 90% de andamento⁷ (Brasil, 2023, p. 258).

As 15 metas analisadas foram agrupadas em cinco categorias e estão descritas na tabela 1: 1) Mapeamento e Disponibilização de Informações, 2) Diversidade Cultural, 3) Economia, 4) Formação e 5) Acesso e Participação.

.....
5 <http://pnc.cultura.gov.br/lei-do-plano/>

6 São essas: 1, 3, 7, 18, 21, 31 e 35.

7 São essas: 9, 10, 22, 45 e 48.

Tabela 1 - Metas do PNC selecionadas para análise

META	DESCRIÇÃO	CATEGORIA	ANDAMENTO
2	100% das unidades da federação (UFs) e 60% dos municípios com dados atualizados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)	1	Desatualizada e/ou sem informações
3	Cartografia da diversidade das expressões culturais realizada em todo o território brasileiro	1	Desatualizada e/ou sem informações
4	Política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantada	2	Baixo
6	50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no sistema nacional de informações e indicadores culturais (SNIIC) atendidos por ações de promoção da diversidade cultural	2	Baixo
8	110 territórios criativos reconhecidos	3	Baixo
9	300 projetos de apoio à sustentabilidade econômica da produção cultural local	3	Bom
11	Aumento em 95% no emprego formal do setor cultural	3	Baixo
12	100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural	4	Bom
13	20 mil professores de arte de escolas públicas com formação continuada	4	Baixo
23	15 mil pontos de cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as unidades da federação (UFs) e os municípios integrantes do sistema nacional de cultura (SNC)	5	Baixo
28	Aumento em 60% do número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música	5	Bom
31	Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural	5	Concluída

META	DESCRIÇÃO	CATEGORIA	ANDAMENTO
49	Conferências nacionais de cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das unidades da federação (UFs) e 100% dos municípios que aderiram ao sistema nacional de cultura (SNC)	5	Baixo
51	Aumento de 37%, acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura	3	Desatualizada e/ou sem informações
53	4,5% de participação do setor cultural brasileiro no produto interno bruto (PIB)	3	Baixo

Fonte: Ministério da Cultura, 2022, elaboração própria

De maneira geral, o andamento do plano não foi positivo, uma vez que a maioria das metas não foram alcançadas e 19 dessas não chegaram a 50% de andamento. Quanto às vinte metas que passaram dos 50%, apenas cinco estão acima dos 90% de conclusão (Brasil, 2023, p. 258). Sobre as metas analisadas, oito avançaram pouco ou ainda não iniciaram, três não possuem informações, três se desenvolveram bem e uma foi concluída.

Um dos princípios norteadores do plano é promover a diversidade cultural, que, de fato, aparece em algumas metas. A primeira dessas é a meta 3 que, se concluída, mostraria quais são e onde se concentram atividades envolvendo temas de sexualidade, gênero, raça e de diferentes religiões, e através de meios variados de produção cultural, como literatura, música, pintura, entre outras. Essa meta é fundamental para o entendimento da forma como se distribuem territorialmente as atividades e para a coleta de dados culturais do país, a fim de saber o que tem sido feito e o que ainda precisa de atenção.

Nesse sentido, também coube uma seção específica para o tema, com as metas 4 e 6, ambas ainda em baixo andamento. Assim, evidencia-se uma preocupação do plano em estabelecer ações que representem as diferentes culturas brasileiras, mas tal preocupação não se refletiu para além da formulação das metas.

Quanto à cultura como um direito, isso ocorre na lei de criação do plano, como “IV – direito de todos à arte e à cultura; V – direito à informação, à comunicação e à crítica cultural; VI – direito à memória e às tradições” (Brasil, 2010, Art. 1º). Cabe também destacar o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a seção de Acesso e Participação. O Sistema Nacional de Cultura está previsto na Constituição e se tornou obrigatório em 2012 com a emenda que gerou o artigo 216-A (Brasil, 1998; Brasil, 2012). Além disso, esse sistema é fundamentado no Plano Nacional de Cultura, então busca a diversidade cultural, a expansão do acesso e fomento à cultura, e integração das políticas e ações culturais (Brasil, 1988), questão fundamental para que as metas sejam alcançadas em nível municipal, estadual e federal. Por seu escopo, esse é a primeira meta estabelecida no plano, uma vez que une, em um único sistema, as informações e institucionalizações necessárias para o firmamento das políticas culturais e a fluidez do Plano Nacional de Cultura.

A partir do sistema, a que os estados e municípios aderem através do Acordo de Cooperação Federativa, deve-se criar “órgão gestor, conselho de política cultural, conferência de cultura, plano de cultura e sistema de financiamento cultural com existência obrigatória do fundo de cultura” (Brasil, 2023, p. p. 53). Segundo o MinC, a meta consta como concluída, uma vez que todos os estados e o distrito federal e mais 94,3% dos municípios assinaram o termo de cooperação com o sistema. No entanto, apenas 70,4% dos estados e 54,8% dos municípios de fato criaram o Sistema Municipal de Cultura e institucionalizaram suas leis de cultura (Brasil, 2023, p. 54).

Quanto às metas relativas ao tema, na categoria Acesso e Participação, 2 das 4 permaneceram em andamento: a meta 23 e a meta 28. A meta 49, que também integra o bloco, não foi concluída por não ter acontecido a Conferência Nacional de Cultura em 2017. A meta 31, que se refere às instituições culturais nos municípios, foi concluída.

Seus fatores comuns são o acesso e a produção de cultura pela população, pois os Pontos de Cultura são espaços cuidados por pessoas

(apenas com o apoio do Estado) e que é fundamental todos os municípios possuam equipamentos culturais de variados tipos. A meta 49 se refere ao espaço de discussão das políticas culturais, as Conferências Nacionais de Cultura, que reforçam a importância da participação popular na construção cultural, e que não basta apenas aumentar o acesso aos equipamentos culturais, é preciso expandir e diversificar sua produção e criação.

Isso se encaixa com o conceito de cidadania cultural (Chauí, 2021). Nesse sentido, amplia-se o sentido de cultura, como aquilo que representa significados e valores da sociedade, e que se relaciona com o trabalho enquanto criação, “trabalho da sensibilidade, da imaginação e da inteligência na criação das obras de arte; trabalho de reflexão, da memória e da crítica na criação de obras de pensamento” (Chauí, 2021, p. 93). Assim, se firma a necessidade de atuação do Estado, como colocaram Furtado (2012) e Calabre (2007), de forma a promover o direito à cultura de fato, para além do papel.

Para Furtado (2012), competia ao MinC a proteção do patrimônio cultural brasileiro e sua aproximação com a sociedade, o que aparece no plano através das metas 3, 4, 5 e 6, unidas no tema de preservação e promoção do patrimônio cultural e memória. A meta 5, única não analisada neste trabalho, se refere ao Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, que mesmo contando com atuação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), permaneceu apenas em andamento (Brasil, 2023, p.71).

Também cabe destacar a relação cultura-educação. No plano, essa relação aparece em, no mínimo, 8 metas específicas, das quais 6 não foram alcançadas, ou seja, apesar de haver uma preocupação em estabelecer metas que abordam educação, não houve o compromisso de levá-las adiante. Nesse sentido, Silva (2007, p. 51) afirma que “o campo cultural constrói-se historicamente contra o mundo da racionalização econômica e contra o Estado, embora, paradoxalmente, desenvolva-se em estreita relação com esses domínios”, uma vez que a cultura também se desenvolve através do fomento

do Estado – que é o que deveria acontecer frequentemente – e seja parte de uma das áreas do desenvolvimento econômico. Neste último ponto, as políticas sociais contribuem para o exercício da cidadania ao promoverem atividades críticas, que estimulem os cidadãos a pensarem e estudarem sobre si, onde vivem, os motivos disso e pensarem na construção de uma sociedade diferente, menos desigual (Silva, 2007).

Por fim, é preciso retornar ao ponto de Furtado (2012) sobre a economia garantir condições para o desenvolvimento da política cultural. As metas relacionadas ao tema, com exceção da meta 9, que previa a criação de 300 projetos e o número alcançado foi de 272, ficaram muito abaixo do esperado. Quanto às outras, a meta 7 foi parcialmente desenvolvida, a meta 10 teve seu índice descontinuado (o Índice de Competitividade do Turismo Nacional) e a meta 42 não tem informações, consta como iniciada.

A partir das discussões sobre cultura e desenvolvimento realizadas na seção 1, é possível afirmar que há um potencial relevante do Plano Nacional de Cultura, como norteador de políticas culturais, para superar o status histórico de dependência cultural e de armadilha de subdesenvolvimento, conforme Furtado (1992). No entanto, há algumas ponderações a serem feitas.

O Plano Nacional de Cultura possui um conjunto de metas estruturantes, consideradas a base para que esse plano pudesse ser desenvolvido, das quais seis foram analisadas e não foram concluídas – as outras nove permaneceram com um baixo desenvolvimento. Dois exemplos de metas que não se completaram e são fundamentais não apenas para esse plano, mas para o desenvolvimento das políticas culturais, são a implantação do SNC (meta 1) e do SNIIC (meta 2). Além disso, o Plano Nacional de Cultura não informa com exatidão como cada meta será aferida; há menção ao órgão responsável ou a alguma pesquisa, mas não muito mais do que isso, além de que alguns indicadores foram descontinuados e isso não foi revisto.

Este é um dos pontos mais críticos da análise do plano: a disponibilização dos dados. A maioria das metas não teve suficiente andamento e, para muitas, não há dados disponíveis. Isso se reflete muito com a questão das metas 1 e 2 não terem sido cumpridas, porque se não há informações, não há como saber onde se está e medir quais esforços serão necessários para uma movimentação em direção ao alcance proposto.

A lei do Plano Nacional de Cultura determina que o MinC monitore e avalie o andamento e alcance das metas, “com base em indicadores nacionais, regionais e locais” (Brasil, 2010, Art. 8), o que não ocorreu por completo. Lima (2019) argumenta sobre ainda não haver uma tradição de avaliar as políticas culturais, bem como uma boa infraestrutura nos municípios, de modo a deixar o monitoramento do Plano Nacional de Cultura limitado. A autora realizou uma análise dos indicadores das metas a partir da metodologia de Jannuzzi (um dos nomes do monitoramento do Plano Nacional de Cultura), que estabelece algumas propriedades⁸ que todo indicador precisa ter (Lima, 2019).

Como resultado, “a relevância na agenda está presente em cerca de 51 indicadores (96%), seguido, de longe, por cobertura territorial de 27 (54,7%)”, enquanto a cobertura populacional aparece em 25 metas (47,2%) (Lima, 2019, p.135). No geral, apenas relevância e cobertura territorial aparecem em mais da metade dos indicadores (Lima, 2019), o que indica que há falhas na definição e acompanhamento dos indicadores, bem como a falta de continuidade dos dados. Lima (2019) e Calabre (2009) apontam uma questão importante quanto à mensuração dos indicadores e da quantidade de equipamentos culturais: isso não retrata totalmente a “dinâmica cultural” de algum espaço, pois existem atividades que ocorrem

.....
8 “relevância para a agenda político-social, validade, confiabilidade, cobertura populacional, cobertura territorial, sensibilidade, especificidade, transparência metodológica, comunicabilidade, periodicidade, factibilidade e comparabilidade” (Lima, 2019, p. 129).

fora dos espaços formais, que também são formas de se entender a cultura de determinada região.

Barros, Santos e Melo (2019) agregam à discussão a questão da participação social no monitoramento do Plano Nacional de Cultura. Segundo os autores, a participação social não deve substituir a participação formal nos espaços de votação (como conselhos e cargos políticos) e, sim, proporcionar meios da sociedade civil também debater sobre o que está ou não funcionando e o que poderia ser feito. De acordo com a Constituição, especificamente o artigo 11, parágrafo único, o Plano Nacional de Cultura deveria ser revisto periodicamente, com a primeira revisão obrigatoriamente quatro anos após sua publicação. Para isso, foi formado um Grupo de Trabalho com representantes do MinC, que se reuniram diversas vezes para formar as ações de revisão das 53 metas, o que durou até 2016, grande período de instabilidade política (Barros, Santos & Melo, 2019).

Em 2015 foi criada uma consulta pública online para que a população avaliasse cada uma das metas, o que, de acordo com os autores, tratou-se de uma inovação na forma de avaliar as políticas culturais. No entanto, a participação contou com apenas 101 pessoas cadastradas (Barros, Santos & Melo, 2019). Por fim, mesmo com essa inovação e a vontade de construir o Plano Nacional de Cultura junto com a população, tal avaliação não foi levada para frente, uma vez que o Comitê Executivo, etapa obrigatória, não foi criado (Barros, Santos & Melo, 2019).

Percebe-se, assim, uma espécie de abandono do plano. Isso se relaciona com as questões externas, como a descontinuidade das políticas culturais e dos entendimentos dos governos sobre o que é cultura: parte-se de um governo que elaborou o Plano Nacional de Cultura de modo a retratar e fomentar a diversidade cultural e promoveu a participação popular, passando para uma outra gestão conturbada e cenário de corte de verba e, depois, o firmamento do discurso neoliberal atrelado à cultura, até chegar no momento em que, de fato, não havia mais MinC. Logo, o que havia sido proposto, em 2010, não era

mais a prioridade, uma vez que até a verba destinada ao MinC foi reduzida ao longo dos anos. O acompanhamento que era necessário para as metas serem alcançadas, infelizmente, não foi realizado. Cabe destacar, também, a falta de metas específicas (e atuações das outras) para ações nas periferias do país. Na discussão sobre desenvolvimento, esse é um diálogo importante de ser realizado pelas políticas culturais, uma vez que garantir o acesso à cultura é uma das formas de redução de desigualdades na medida em que amplia oportunidades de conhecimento, através de espaços como salas de leitura, de estudo, aulas de instrumentos musicais e de formação cultural, e lazer, com ações dos diferentes tipos de manifestações culturais, que podem desenvolver e aguçar o pensamento crítico e formar pessoas questionadoras de suas realidades, ao mesmo tempo em que promovem o sentimento de pertencimento. Além disso, promover o desenvolvimento cultural pode fazer com que as pessoas, que já constroem ações culturais hoje e as que o farão no futuro, partam de novos olhares e possam percorrer novos caminhos, menos desiguais e com maiores possibilidades de inserção cultural e socioeconômica. Apesar de seu potencial, o Plano Nacional de Cultura não logrou cumprir sua vocação de instrumento para a promoção do desenvolvimento, muito pela própria instabilidade política e mudanças de orientação e de entendimento sobre a importância da cultura como dimensão crucial do desenvolvimento no período analisado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

as três tradições a que se referem Rubim e Rocha (2017) foram trabalhadas durante os governos de Lula, que incentivou a participação popular através das Conferências Nacionais de Cultura e contou com atuações que se complementaram, mas estas permaneceram nas gestões seguintes. Os governos de Dilma buscaram manter a mesma linha de ação dos anteriores e reformar o Plano Nacional de Cultura de modo a promover sua continuidade, mas não houve completo sucesso. O plano foi reformado para que pudesse ser seguido, um

ponto que o governo anterior deixou “solto”, mas a instabilidade no MinC não deixou que as discussões ocorressem com êxito.

Com o governo de Temer, a instabilidade já estava presente em sua posse, o ministério passou pelo sufoco de ser transformado em secretaria especial e o discurso era de necessidade de privatização, não de atuação do Estado. No período seguinte, Bolsonaro de fato extinguiu o MinC e, além de vários nomes passarem pela pasta, não havia uma preocupação com as políticas culturais para o povo, mas com uma cultura conservadora que agradasse a linha política do presidente. Logo, não se tratou apenas de incompetência da gestão, mas de um projeto deliberado.

Dessa forma, nota-se que o Plano Nacional de Cultura não avançou por questões em sua formulação – como indicadores descontinuados e fontes de aferição das metas mal estabelecidas –, mas, também, por descaso ou intencionalidade dos governos do período, este que parece ter tido continuidade, principalmente, a partir de 2016. Destaca-se como grande problema a falta de andamento do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores de Cultura, que são fundamentais para a organização das políticas culturais, das demandas dos diferentes grupos e expressões culturais e para a aferição do andamento das atividades culturais e do próprio Plano Nacional de Cultura.

REFERÊNCIAS

BARROS, J. M.; SANTOS, G.; MELO, R. Análise da participação social no processo de revisão das metas do Plano Nacional de Cultura. In: RUBIM, Albino (Org.). **Planos de cultura**. Salvador: Editora da UFBA, 2019.

BORJA, B. Desenvolvimento e política cultural: reflexões de Celso Furtado no caminho do Ministério da Cultura. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 25, p. 39–56, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/386> acesso 20 fev. de 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura: relatório 2022 de acompanhamento das metas**. Brasília, DF: MinC, 2023.

Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/imagem/arquivos-pdf-documentos/Relatrio2022deAcompanhamentodasMetasdoPlanoNacionaldeCulturaedio.pdf> acesso em 20 de fev. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.** Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Disponível em <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/960> acesso em 20 de fev. de 2025.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf acesso em 20 de fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012.** Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm acesso em 20 de fev. de 2025.

BRASIL. **Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais.** Brasília, DF: MinC, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/texto/arquivos-pdf/DiretrizesGeraisparaoPlanoNacionaldeCultura2008.pdf> acesso em 20 de fev. de 2025.

CALABRE, L. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, A.; BARBALHO, A. (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil.** Salvador: UFBA, 2007.

CANDIDO, A. O direito à literatura. In: _____. **Vários Escritos.** 5 ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul/ São Paulo: Duas Cidades, 2011.

CARDOSO, F. **Nove Clássicos do Desenvolvimento Econômico.** Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

CHAUÍ, M. **Cidadania cultural – O direito à cultura.** 2 ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2021.

CHERNAVSKY, E; DWECK, E; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflação? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 3(70), p. 811 – 834, 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art06>

DIAS, L. C.; PLEIN, C. Celso Furtado e a dimensão cultural do subdesenvolvimento. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, v. 6, n. 2, p. p. 38–53, 2020. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/26239>. Acesso em: 4 mar. 2023.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, ([1967] 1977).

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

FURTADO, C. **Brasil – a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Organização de Rosa Freire d'Aguiar Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

LIMA, C. L. C. Avaliação dos indicadores das metas do Plano Nacional de Cultura. In: RUBIM, A. (Org.). **Planos de cultura**. 1. ed. Salvador: Editora da UFBA, 2019. v. 32. 300p.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura – Entenda o Plano**. Brasília. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

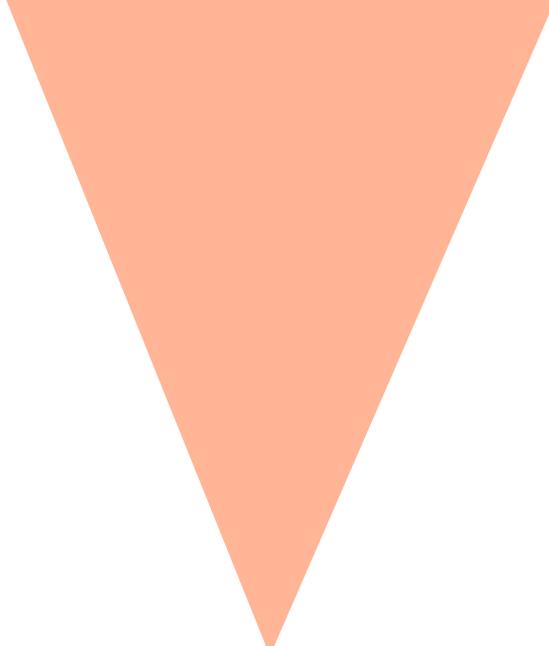
ROCHA, R. A construção do Plano Nacional de Cultura: um itinerário crítico. In: RUBIM, Albino (Org.). **Planos de cultura**. 1 ed. Salvador: Editora da UFBA, 2019. v. 32. 300p.

ROCHA, J. C. de C. **Bolsonarismo da guerra cultural ao terrorismo doméstico**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2023.

RUBIM, A. A. C.; ROCHA, R. Políticas de cultura y de comunicación del Ministerio de Cultura en el gobierno de Lula. **Revista de Estudios Brasileños**, [S. l.], v. 4, n. 8, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/139788>. Acesso em: 24 jun. 2023.

SOARES, M. M. **Relatório final de avaliação ex post do Plano Nacional de Cultura: pesquisa de avaliação ex post do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/7371> acesso em 20 de fev. de 2025.

SILVA, F. A. B. **Política Cultural no Brasil 2002–2006: acompanhamento e análise**. Brasília: PNC, 2007.



Dinâmicas de campos, redes e políticas públicas na produção e pós-produção do cinema brasileiro

DYNAMICS OF FIELDS, NETWORKS AND PUBLIC POLICIES IN THE PRODUCTION AND POST-PRODUCTION OF BRAZILIAN CINEMA

*Debora Regina Taño¹
Silbio Eduardo Alvarez Cândido²
Ana Lúcia Vitale Torkomian³*

-
- 1 Professora do bacharelado em Engenharia de Produção com habilitação em Produção em Cultura da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), mestre e graduada em Imagem e Som (UFSCar). E-mail: debora.tano@unirio.br
 - 2 Professor de estudos organizacionais do Departamento de Engenharia de Produção (DEP) e dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) e em Administração e Sociedade (PPGAS) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: seacandido@ufscar.br
 - 3 Professora Titular do Departamento de Engenharia de Produção (DEP) e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: torkomia@ufscar.br

RESUMO

Com o objetivo de compreender a influência do Estado na consolidação do campo da produção cinematográfica brasileira, por meio de políticas públicas culturais, o estudo apresenta as mudanças ocorridas no setor entre 1995 a 2018, por meio da análise das redes formadas pelas empresas responsáveis pelos processos de produção e pós-produção de áudio e imagem. Para tanto, articula as teorias de campos e a análise de redes sociais, trazendo ainda para esta a influência do Estado em suas configurações. Assim, faz-se possível entender o setor cinematográfico brasileiro enquanto um conjunto de campos interconectados, compostos pelas interações entre empresas especializadas, e como se alteraram com as políticas públicas culturais federais.

Palavras-chave: Cinema brasileiro. Análise de redes sociais. Políticas culturais. Produção cinematográfica.

ABSTRACT

In order to understand the influence of the State in the consolidation of the field of Brazilian cinematographic production, through cultural public policies, the study presents the changes that occurred in the sector between 1995 and 2018 through the analysis of the networks formed by the audio production companies and finalization of the image that compose it. Therefore, it articulates field theories and social network analysis, bringing to it the influence of the State in its configurations. Thus, it is possible to understand the Brazilian cinematographic sector as a set of interconnected fields, composed by the interactions between specialized companies, and how they changed with the federal cultural public policies.

Keywords: Brazilian cinema. Social network analysis. Cultural policies. Film production.

INTRODUÇÃO

A pós a transformação dos estúdios de cinema e suas produções verticalizadas em projetos realizados por diferentes empresas especializadas em cada uma das etapas da produção de filmes, as empresas produtoras deixaram de realizar todas as atividades internamente e passaram a articular a produção cinematográfica de acordo com o projeto a ser desenvolvido (Storper, 1989). No Brasil, as tentativas de verticalização, nos anos 1950, tiveram vida curta e outras formas e arranjos produtivos foram estabelecidos (Taño; Torkomian, 2020). A indústria nacional de filmes chegou ao seu ápice nos anos 1980, com intensa participação estatal na produção e distribuição. Tal período, no entanto, foi seguido pela descontinuação da produção no início da década seguinte, tendo como motivo central a extinção, em 1990, da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) pelo governo de Fernando Collor de Melo (Nagib, 2002).

Após alguns anos de estagnação, o setor cinematográfico voltou a se organizar, a partir de 1995, estabelecendo diferentes formas de funcionamento e novas relações com o Estado, como o apoio por meio de leis de incentivo e estruturas institucionais próprias do setor (Ikeda, 2015).

Com foco nessas novas estruturas iniciadas a partir de 1995, o presente trabalho analisa as interações entre empresas responsáveis pelos processos de produção e de pós-produção de áudio e de imagem, que possibilitaram a reestruturação da indústria cinematográfica brasileira até 2018. Isso é feito por meio das teorias de campos, sobretudo, a vertente da ação estratégica e sua abordagem da interação entre campos (Fligstein; Mcadam, 2012) e a análise de redes sociais (Burt, 1992; Granovetter, 1985, 2017; White *et al.*, 1976), com o objetivo de compreender como o Estado influenciou as redes envolvidas na produção cinematográfica e como essas impulsionaram a organização do setor.

Do ponto de vista teórico, o trabalho aborda a influência das ações do Estado na reconfiguração das redes sociais. Aponta-se aqui, por meio da análise das redes de diferentes períodos em consonância com as políticas públicas setoriais implementadas e atuantes em cada um desses, a importância do Estado como indutor da configuração e reconfiguração das redes.

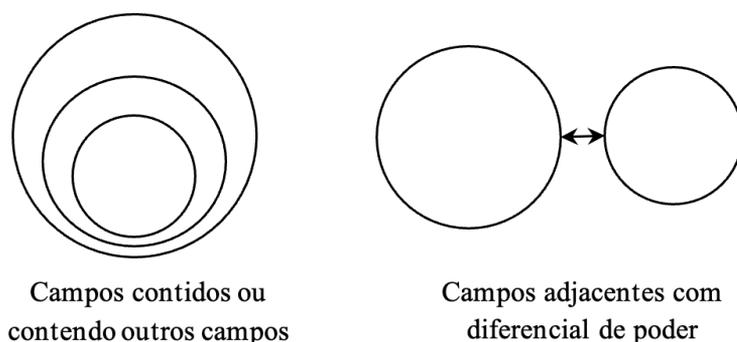
Do ponto de vista empírico, o estudo propõe a compreensão da indústria cinematográfica brasileira, enquanto um conjunto de campos interconectados, formados por empresas de atividades especializadas, e suas alterações a partir das políticas públicas culturais do país, uma vez que o cenário institucional é estabelecido e as práticas produtivas incentivadas, o aumento no número de empresas e, portanto, das relações entre essas, estimula a ampliação da rede de interações e do compartilhamento do entendimento de cada campo. Por fim, destaca-se ainda a possibilidade de ampliar o entendimento da indústria de cinema no Brasil a partir dos estudos organizacionais e, mais especificamente, sob a ótica da teoria de campos e/ou da análise de redes sociais, seguindo recente tendência desse campo de estudo (Canedo *et al.*, 2010; Gimenez, 2016; Kirschbaum, 2014; Lima *et al.*, 2021; Lima *et al.*, 2022; Loiola; Lima, 2009; Rocha *et al.*, 2018).

CAMPOS E REDES NA ANÁLISE ORGANIZACIONAL

Na visão mais comum do institucionalismo, na análise organizacional, formulada por DiMaggio e Powell (2005), o campo é definido como uma arena institucionalizada na qual atores interagem em redes sociais. A consolidação de um campo ocorre, entre outros motivos, pelas trocas efetuadas entre seus atores, sobretudo as que dizem respeito ao entendimento do próprio campo e suas posições. Um campo estável é aquele em que os papéis de cada ator estão definidos e no qual as unidades de governança internas trabalham para a manutenção de tal estabilidade a partir da legitimação e naturalização da lógica estabelecida, seja pelo grupo dominante ou pelo acordo entre os grupos, assim como pelo estabelecimento de ações administrativas internas e externas. O momento de estabilidade é um estágio intermediário, independentemente de sua duração, entre o campo emergente, ou desorganizado, e o campo instável, aberto para transformação. Estes três estágios constituem o ciclo do campo que se alternam de acordo com a consolidação dos papéis e entendimentos definidos interna e externamente pelas relações entre os atores que o compõem (Fligstein; Mcadam, 2012).

Influenciada e próxima ao institucionalismo sociológico da análise organizacional, a abordagem dos campos de ação estratégica, proposta por Fligstein e McAdam (2012), amplia a visão de campo para além da autonomia interna, depositando maior atenção para a relação entre múltiplos campos. Tais relações podem se estabelecer entre campos contidos uns nos outros, ou adjacentes, conforme representado na Figura 1. Entre um campo e outro há tipos de ligações, que variam de acordo com a distância, no caso dos adjacentes, e dependência de recursos. Enquanto a distância se refere à recorrência dos laços entre campos, a dependência oscila pela variedade e intensidade de recursos compartilhados, podendo, assim, os campos terem relações de dependência e hierarquia, ou de interdependência (Fligstein; Mcadam, 2012).

Figura 1 - Relações entre campos



Fonte: autores baseados em Fligstein; Mcadam, 2012.

Fligstein e McAdam (2012) apontam que as redes sociais operam como importantes conduítes de conexão entre os múltiplos campos envolvidos em arranjos socioeconômicos. Um campo é um espaço intersubjetivo, mais abstrato, já as redes, em geral, referem-se a interações mais concretas, que demandam contato direto e que podem ser mais ou menos regulares e formalizadas. A concretude das redes facilita o mapeamento objetivo da estrutura das interações, que são influenciadas pelos sentidos sociais construídos no campo, podendo ser utilizadas para compreender suas transformações. De Nooy (2003) aponta que as interações diretas capturadas pelas redes também são importantes na compreensão da mudança dos campos.

De acordo com o grau e o número de interações realizadas pelos atores dentro e entre campos, suas posições relativas se alteram. Tais posições podem ser entendidas a partir de medidas próprias da rede, como o grau de centralidade, que é mensurado pela quantidade de ligações que determinado nó possui (Burt, 1992). A repetição das interações, assim como a quantidade de interações com atores (nós) diferentes estabelece a forma da rede, tanto visualmente, em grafos, quanto socialmente, a partir da possibilidade de análise de grupos centrais coesos, chamados de cliques; pequenos grupos esparsos; subgrupos, ou clusters, de aglomerações de atores; posições relativas

de destaque, entre outras posições que aprofundam o contexto socio-métrico (Higgins e Ribeiro, 2018).

Posições centrais em redes de vínculos competitivos fazem com que os atores se comportem de modo protetivo, tendendo a impedir o desenvolvimento de novas conexões. Já em situações cooperativas, o número de vínculos pode impulsionar a acumulação de contatos e os ganhos decorrentes (Granovetter, 1985; 2017). Nesses contextos, as redes acabam sendo mais difusas, sendo que a interdependência entre os atores se torna característica da própria rede e não apenas de grupos de atores específicos, favorecendo a obtenção de novas informações e a busca por parcerias esparsas (Sacomano Neto; Truzzi, 2004).

Entende-se, assim, que as interações econômicas como práticas recorrentes criam um processo continuado, que é sempre reconstituído a cada nova interação, fortalecendo tanto os aspectos econômicos, quanto culturais (Granovetter, 2014).

Dessa forma, a combinação das características próprias aos campos com a estruturação de seu “esqueleto” pela visão das redes sociais permite uma análise das relações que se estabelecem, da interação direta entre os atores, em uma complementaridade entre as abordagens (Candido *et al.*, 2015).

ESTADO E PERSPECTIVA INDUSTRIAL

Ao considerar a participação estatal na economia, Dobbin (1994) aponta que subjacentes às políticas industriais dos países estão diferentes concepções acerca da eficiência industrial e do progresso. Tais diferenças de culturas industriais são resultado de ideias historicamente produzidas sobre ordem e racionalidade, em cada território, de acordo com as instituições que são desenvolvidas tanto para organizar a vida econômica, quanto a vida política, havendo correlação direta entre ambas. Vale ressaltar que o termo cultura industrial, colocado pelo autor, abrange os modelos institucionalizados de estruturação industrial, a partir de práticas culturais, e, portanto, dotadas de significado (Dobbin, 1994).

No caso brasileiro, há um hibridismo de políticas socioeconômicas, que transitam entre os objetivos e instrumentos liberais e desenvolvimentistas (Ban, 2013). Segundo De Toni (2013), a definição de política industrial no país está intimamente ligada à perspectiva neodesenvolvimentista, a qual pressupõe ações antecipatórias e intrusivas, não apenas atuando de forma reativa a eventuais crises. Nessa visão, a função da política industrial é criar estratégias de desenvolvimento e coordenação, a fim de chegar a um ambiente econômico favorável para que empresários possam investir e inovar, considerando, ao mesmo tempo, a inclusão social. Destaca-se, ainda, a necessidade de compartilhamento de interesses e construção conjunta entre sociedade e propositores da política industrial, uma vez que apenas dessa forma essa política será legitimada e viabilizada (Abdal, 2019). Tal abordagem encontra consonância com a proposta de Fligstein e McAdam (2012), na qual a relação entre o Estado e campos não estatais também ocorre de forma recíproca, passando pelo processo de criação de novos espaços de atuação, para esses, e necessidade de regulamentação realizada pelo primeiro. Para os autores, o Estado também consiste em um conjunto de campos, que de forma semelhante a qualquer outro, requer o compartilhamento de entendimentos e legitimidade interna e externa a esse, assim como afeta e pode ser afetado pelos campos contidos ou adjacentes a esse campo.

MÉTODO

Uma característica fundamental da indústria cinematográfica é o papel central das empresas produtoras, que articulam para a captação de recursos, acesso às políticas e relações com empresas e profissionais que lhes prestam serviços (Figueiredo, 2019; Manning, 2017), tomando posição de intermediárias e de responsáveis por decisões estratégicas (Behrens *et al.*, 2021). Com tal panorama, o presente estudo analisa as relações entre os campos formados pelas empresas responsáveis pelos processos de produção e pós-produção de áudio e

imagem, todas estas contidas no campo da produção cinematográfica. A escolha dos processos de pós-produção de áudio e imagem ocorre pelo pertencimento dos processos ao campo ampliado da produção, assim como pela sua execução por empresas, o que permite uma visão das organizações que compõem o setor.

Com tais definições, para delimitar uma amostra de empresas, foi preciso definir uma amostra de filmes e por esses identificar as empresas atuantes. A amostra de filmes foi selecionada considerando a separação dos eixos de mercado do cinema nacional, colocada por Chalupe (2010), sendo esses os filmes para grande público, nicho, médio e voltado à exportação. Definiram-se como eixos de base para a amostra os dois extremos – grande público e exportação –, com o objetivo de alcançar uma amostra relativamente equilibrada, que reflita uma imagem geral do campo, uma vez que estes dois eixos atuam em mercados diferentes, complementando-se.

Para cumprir tal objetivo, dois critérios foram adotados para a seleção dos filmes. No que diz respeito ao eixo grande público, foram incluídos filmes que somadas suas arrecadações de bilheteria chegassem a aproximadamente 40% do total arrecadado no ano de seu lançamento, visando, assim, abarcar considerável representatividade econômica da produção de cada ano. Entende-se que o valor de 40% é expressivo no valor total da arrecadação anual, sobretudo, por ser alcançado com um número pequeno de filmes, o que já demonstra uma concentração de renda.

Já com relação aos filmes voltados à exportação, ou sucesso de crítica, foram selecionados aqueles que tiveram participação em festivais nacionais e internacionais de relevância, sendo esses as mostras competitivas e *Un Certain Regard* do Festival de Cannes, mostras Competitiva e Panorama do Festival de Berlim, os que tiveram indicações ao Oscar em categorias que premiam o filme enquanto conjunto, e ainda os vencedores de melhor longa-metragem nos festivais nacionais de Gramado, Brasília e Grande Prêmio do Cinema Brasileiro (GPCB). Assim, os filmes participantes e

vencedores de festivais representam parte do campo que valoriza as características artísticas da obra, o que nem sempre coincide com o sucesso econômico.

Em relação ao período, optou-se por iniciar a pesquisa em 1995, ano que marca a chamada Retomada do cinema brasileiro (Ikeda, 2015) e finalizar em 2018, momento de mudanças consideráveis no setor, que foi esvaziado politicamente entre 2019 e 2022 e voltou a se restabelecer a partir de 2023.

Uma vez aplicados os critérios de seleção, excluindo-se os filmes não encontrados, chegou-se a uma amostra de 150 filmes, sendo 35 da seleção apenas por renda, 106 da seleção por festivais e nove que se inserem nos dois grupos. Com a amostra de filmes definida, foram consultados os bancos de dados disponibilizados pela Ancine, dos quais foram extraídos os nomes das produtoras responsáveis. As informações de empresas de pós-produção de áudio e de imagem foram encontradas nos créditos de cada um dos filmes.

Com o levantamento das informações chegou-se a um total de 290 organizações, sendo 118 empresas produtoras, 95 empresas de pós-produção de áudio e 77 de imagem e finalização.

Para fins de análise, foram divididos três períodos, sendo esses de 1995 a 2002, 2003 a 2010 e 2011 a 2018. Tal periodização tem como base as alterações dos governos presidenciais, sendo o primeiro período referente aos governos de Fernando Henrique Cardoso, o segundo, aos de Luís Inácio Lula da Silva e o terceiro, aos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer.

Dessa forma, cada um dos períodos aqui propostos possui as suas empresas atuantes e interações existentes entre essas (Borgatti *et al.*, 2013), separando-as em duplas, ou seja, em suas relações diádicas, objeto de análise das redes sociais. Cada empresa foi definida como um nó e cada interação entre dois nós, como uma aresta. Destaca-se aqui que uma vez que as interações ocorrem a partir das empresas produtoras, cada aresta possui uma produtora e uma empresa de outra atividade (som ou imagem e finalização) como nós.

Com tal divisão, os dados foram inseridos no software de criação de redes sociais Gephi, gerando para cada período uma rede, nas quais foram analisadas informações como grau de centralidade das empresas, medido pelo número de laços que dado nó possui com diferentes nós (Borgatti *et al.*, 2013), e a força de tais laços, que corresponde à quantidade de vezes que determinada relação diádica se repete. A fim de facilitar a visualização, cada tipo de empresa foi designada com um formato diferente, variando também o tamanho do ícone, de acordo com o grau médio de centralidade de cada nó. A distribuição realizada foi Force Atlas, que coloca os nós centrais com certa distância entre si, permitindo uma boa visualização desses e também das interações em pequenos grupos, com a separação dos extremos.

REDES E CONSOLIDAÇÃO DOS CAMPOS

A partir do referencial teórico aqui trabalhado, pode-se entender que a indústria cinematográfica brasileira, para além de uma cadeia produtiva, é um campo, formado por diversos campos internos a esse. Tal divisão em subcampos ocorre, uma vez que cada atividade possui lógicas internas de funcionamento próprias necessárias para sua existência e desenvolvimento, além de relações entre esses campos e, conforme proposto por Fligstein e McAdam (2012), enquanto objeto de análise os campos se apresentam como unidades socialmente autônomas.

Considerando o campo da produção, as atividades internas a esse são aqui entendidas como subcampos adjacentes e dependentes, havendo entre si uma estrutura hierárquica do campo formado pelas empresas produtoras para as empresas e profissionais das demais atividades. A implicação de tal hierarquia para as redes que perpassam os campos é que empresas produtoras tendem a ser centrais, concentrando poder em relação às empresas que lhes prestam serviços. O estudo ainda abrange as relações do campo estatal com o campo da

produção, que, por meio da regulamentação de políticas públicas setoriais, afeta a dinâmica entre os campos internos.

Acompanhando a tendência neoliberal da década de 1990, o governo brasileiro partiu para a tentativa de instauração de um Estado mínimo, fechando e fundindo órgãos estatais e passando atividades produtivas para o setor privado (Cano, 2017). Incluído nessas ações está o fechamento da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), que até então tinha o papel de coprodutora, distribuidora e articuladora da exibição de filmes nacionais no território brasileiro, além de fornecedora de subsídios para película e equipamentos (Amancio, 2007). A partir disso, novas formas de relacionamento entre o campo cinematográfico e o Estado tiveram que ser estabelecidas. A Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/95), que entrou em vigor em 1995, em conjunto com a Lei Rouanet (Lei 8.313/91), do mesmo período, são as primeiras políticas de incentivo a utilizarem o apoio indireto à atividade cinematográfica, por meio da renúncia fiscal.

Com a retomada da produção de filmes, pode-se colocar que o primeiro período analisado, de 1995 a 2002, se refere à reestruturação do campo cinematográfico brasileiro, havendo a mudança de uma ordem política baseada na intervenção direta do Estado para uma baseada na concepção indireta. Ao mesmo tempo em que o governo de Fernando Henrique traçou políticas e ações que reestruturaram a produção de filmes no país, a classe de trabalhadores e demais envolvidos em tal produção se organizou para que esta se efetivasse da melhor maneira possível (Marson, 2009). Tem-se, assim, o estabelecimento de novas interações entre os atores, sua mobilização e o compartilhamento dos objetivos e entendimentos acerca dos seus subcampos e como esses deveriam funcionar, configurando o que Fligstein e McAdam (2012) consideram um campo emergente, em processo de estruturação.

Quando analisada a rede deste período, ilustrado seu gráfico na Figura 2, têm destaque as produtoras Globo Filmes, Skylight e Filmes do Equador, com graus de centralidade 10, 7 e 6 respectivamente.

No que se refere à pós-produção, entre as empresas de áudio, as de maior destaque (grau de centralidade) são Rob Filmes (6), Álamo (5) e JLS Facilidade Sonoras (5). Destaca-se o importante papel das duas primeiras enquanto conectoras das margens da rede com o seu clique, grupo coeso, central. Já entre as empresas de imagem estão Estúdios Mega (9), Casablanca Lab (7) e Lider Cine (6), aparecendo as duas primeiras de forma bastante central no gráfico. As empresas de destaque, tanto de som quanto de imagem, possuem trabalhos em todos os eixos do mercado de filmes no Brasil, de produções voltadas para festivais, até grandes sucessos de público no país. Sua amplitude de atuação e conexão, como se percebe pelas redes analisadas, pode ser explicada pela especialidade do trabalho realizado, que se consolida no decorrer dos períodos.

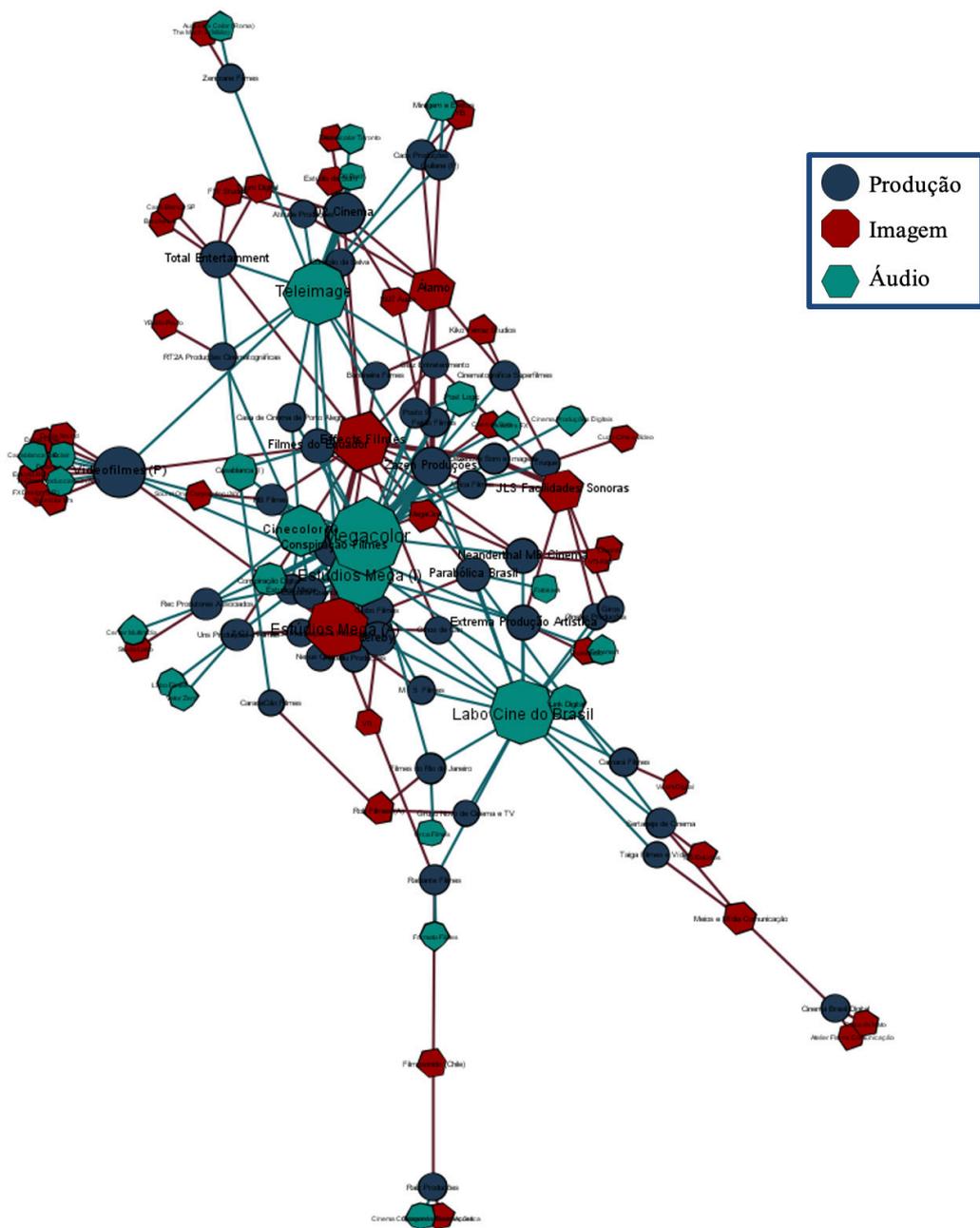
Nota-se na rede apresentada uma alta concentração da atividade em poucas empresas que estão conectadas pelos atores centrais citados, com apenas alguns *clusters* isolados. Outros pequenos grupos, que também aparecem nos demais períodos, são compostos por empresas vinculadas a projetos únicos que, de forma geral, estão incluídos na amostra por sua relevância em festivais, mas que não compartilham diretamente das interações do campo.

Nos anos seguintes uma nova crise se estabeleceu no setor, decorrente da incapacidade de autossustentação apenas a partir das leis de incentivo. Em 2001, após amplas discussões foi editada a Medida Provisória (MP) nº 2.228-1/01, a qual instituiu três importantes órgãos estatais: o Conselho Superior de Cinema (CSC), responsável pela formulação de políticas; a Ancine, com a função de fomentar, fiscalizar e regular a atividade cinematográfica; e a Secretaria do Audiovisual (SAV), responsável pela preservação, restauração e difusão do cinema nacional, formação de mão de obra e produção de curtas e médias-metragens (Medida Provisória nº 2.228-1, 2001). A Medida Provisória ainda regulamentou a cota de tela e a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), fonte de financiamento da Ancine e que, mais

tarde, seria a base do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), criado em 2006 com a finalidade de fomento direto a projetos por meio de editais (Ikeda, 2015; Michel; Avellar, 2014).

Essa regulamentação foi a base do crescimento cinematográfico e relativa sustentação nos governos de Luís Inácio Lula da Silva. Durante seus dois primeiros mandatos, alguns decretos foram apresentados alterando pontos do funcionamento dos órgãos citados, seja pela alteração de ministérios – como o caso da Ancine que passa do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) para o Ministério da Cultura (MinC), em 2003 –, ou ainda pelo fortalecimento da SAV. Tais ações refletem no período uma ampliação considerável no número de participantes dos campos e suas interações, como se observa na Figura 3.

Figura 3 - Rede Período 2 (2003-2010)



Fonte: elaborado pelos autores

A existência de mais de uma interação entre as mesmas empresas é medida pela força da conexão, ou sua coesão, e determina a densidade

da rede, uma vez que a mesma interação se repete, pode-se dizer que o laço possui mais intensidade e, assim, quanto mais laços fortes a rede possui, maior é a sua densidade. Enquanto a coesão diz respeito à força dos laços, a densidade demarca uma variável da rede como um todo (Granovetter, 2014). No período de 1995 a 2002, as redes apresentaram apenas três laços de força dois, sendo considerada uma rede difusa. Tal difusão denota uma ampliação da interdependência entre as empresas e integração entre os subcampos, já que produtoras e estúdios de imagem e áudio realizam trocas menos frequentes, mas mais ramificadas.

Nesse segundo período, alguns laços se tornaram mais fortes, chegando ao grau quatro nos casos da produtora Conspiração Filmes com as empresas Megacolor e Estúdios Mega, respectivamente de imagem e áudio. Há ainda mais sete laços de força três e 13 de força dois. Por mais que seja um aumento considerável de força de interações, quando comparado ao período anterior, o aumento de arestas da rede, de forma geral, acaba por difundir tal força, mantendo a rede difusa. Destaca-se, ainda, a não existência de *clusters* isolados na rede, impulsionando a troca de informações entre as empresas do campo.

Além do aumento da força das relações, há um crescimento na quantidade de empresas de todos os tipos. No que se refere à pós-produção, mais empresas passaram a atuar no setor e as centralidades se difundem, com a manutenção de nomes como Álamo e JLS Facilidade Sonoras, acrescentando *Effects* Filmes e a divisão de áudio dos Estúdios Mega, e na imagem o crescimento da Megacolor e da Labo Cine do Brasil. Segundo Carreiro (2019), os avanços tecnológicos e seu barateamento, que reduziram barreiras à entrada do campo, e a ampliação da formação de mão de obra especializada são fatores centrais para o crescimento e aperfeiçoamento da área no Brasil, a partir dos anos 2000. Soma-se a isso o aumento da disponibilidade de recursos proporcionados pelas políticas públicas já citadas.

Ponto importante a ser colocado nesse período é a manutenção da centralidade da Videofilmes, voltada agora a filmes de nicho e lançamentos médios; a queda da Globo Filmes e o crescimento da O2 Cinema. Essa tem, neste período, seu melhor momento com foco em filmes de nicho, exportação e coproduções, após o sucesso de *Cidade de Deus* (Fernando Meirelles, 2002) no período anterior. Já a divisão de cinema da Rede Globo começa a atuar de uma nova forma, criando, a partir de 2004, um sistema de apoio a filmes de outras produtoras menores (Butcher, 2006). Uma vez que as produtoras aqui elencadas são as majoritárias de cada produção, a participação da Globo Filmes acaba por não aparecer na amostra, não retirando sua importância para o campo nesse período, mas alterando a sua forma de participação, por meio de coproduções, que se tornam uma alternativa à produção (Rocha *et al.*, 2018).

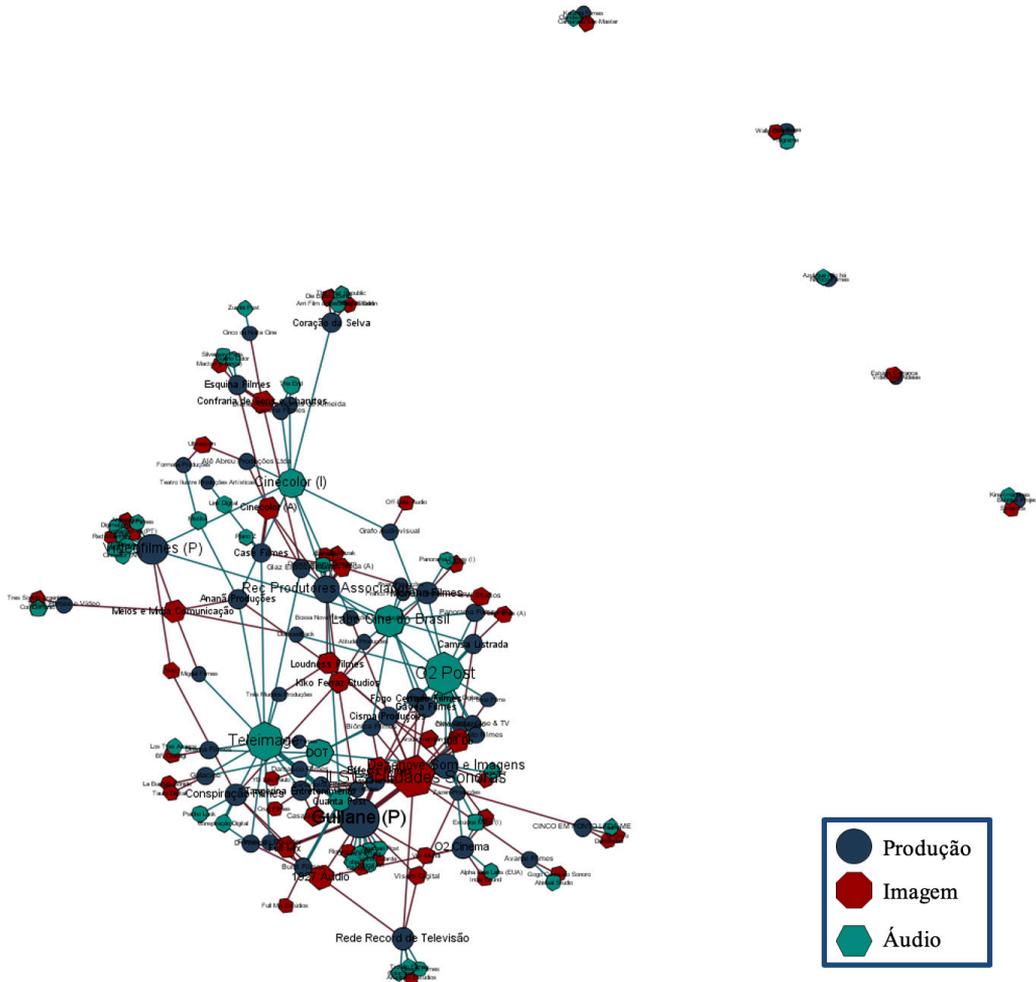
Esse período se apresenta como a emergência do campo enquanto setor que agrega e necessita de cada um de seus subcampos para existir. As regras e os entendimentos são aqui mais bem compartilhados, favorecendo uma relação mais interconectada no interior e entre os campos. A consolidação do campo segue em crescimento no terceiro período, de 2011 a 2018, com a incorporação de mais empresas em todas as funções e, portanto, um adensamento dos atores em cada um dos subcampos analisados.

Nos governos de Dilma Rousseff, as políticas se voltaram para uma visão ampliada da produção audiovisual, abrangendo a televisão, a publicidade e a indústria de jogos digitais. Entre as políticas mais expressivas do período estão a Lei nº 12.485/11, conhecida como Lei da TV Paga, que criou a obrigatoriedade de produções nacionais em canais e pacotes de televisão a cabo, ampliando a demanda por produções independentes; o Programa Brasil de Todas as Telas, de 2014, que propunha o desenvolvimento de projetos, capacitação e formação profissional, produção e difusão de conteúdos brasileiros; e o Programa Cinema Perto de Você, que visava a ampliação do circuito exibidor no país. Nesse período, também o papel e força

dos órgãos relativos ao cinema se alteram, colocando não mais a SAV, mas a Ancine no centro da atividade (Ikeda, 2015).

Como exposto na Figura 4, a rede nesse período apresenta núcleos centrais de trocas mais intensas, e laterais com pequenos grupos mais dispersos unidos por uma ou duas interações. Assim, de forma geral, o terceiro período é mais diversificado: mais empresas e interações mais diversas, o que indica uma certa dispersão do poder, possivelmente, em decorrência da ampliação de tipos e mercados dos próprios filmes.

Figura 4 - Rede Período 3 (2011-2018)



Fonte: elaborado pelos autores.

O aumento do número de empresas no período, sobretudo, as chamadas independentes, é em parte resultado da Lei da TV Paga (Costa, 2016). Tal regulamentação não apenas afetou a parte televisiva do setor audiovisual, mas também a cinematográfica. Essa possibilitou que empresas produtoras menores e mais jovens tivessem outras formas de rentabilidade para além do longa-metragem, produzindo seus próprios conteúdos ou atuando em parceria com produtoras já consolidadas. Além disso, aumentou o alcance do produto nacional, formando público que a longo prazo pode vir a ampliar seu acesso da televisão para o cinema (Costa, 2016).

Assim como por conta da Lei da TV Paga, o crescimento no número de empresas e a dispersão vistas nas redes, ao longo dos anos, pode ser associado às demais políticas públicas implementadas no setor. Da amostra de filmes analisada, a utilização de alguma política de incentivo é unânime, mesmo entre os filmes com alta renda obtida (Taño; Torkomian; Cândido, 2020). Assim, a participação do campo estatal, além de regular o campo da produção como um todo, auxiliou seu crescimento e consolidação.

Analisando uma rede difusa, percebe-se que as trocas são eventuais e, portanto, não estabelecem, como em redes mais densas, um sistema fechado entre os envolvidos (Gnyawali; Madhavan, 2001). Com tal conceito dentro do campo do cinema brasileiro, percebe-se que nos três períodos não há a formação de uma densidade considerável, sendo a maior parte das interações de força simples, igual a um. Assim, pensando que as interações aqui expostas são atividades que geram os produtos fílmicos, pode-se entender que essa dispersão, por um lado, possui uma vantagem, por incluir um maior número de atores e uma ampliação das possibilidades de produção – o que se tratando de um campo cultural é bastante relevante tanto no âmbito da oportunidade de criação, quanto da diversidade (Bahia, 2012) – por outro, abre espaço para a inconstância, dificultando a estabilização do funcionamento do campo.

Poderia ser papel da Ancine articular as relações entre campo estatal e organizações, enquanto unidade de governança que mantém a estabilidade do campo, mas como aponta Ikeda (2015, p. 146):

A Ancine, o principal órgão institucional desse tripé, tornou-se simplesmente uma agência regulamentadora, sem poderes efetivos para intervir no mercado cinematográfico em busca dos objetivos definidos por sua lei de formação: o desenvolvimento integrado da indústria audiovisual e a busca pela autossustentabilidade do setor. É como se houvesse um insuperável hiato entre as competências da agência e os seus objetivos, conforme definidos pela própria MP nº 2.228-1/01.

Esse hiato pode ser entendido como uma das consequências da cultura industrial (Dobbin, 1994) do governo brasileiro, que não afeta apenas o setor cinematográfico. Abdal (2019) aponta para a fragilidade na consolidação da legitimidade das políticas industriais e medidas decorrentes dessas. O autor destaca que o processo de transformação da “indústria que se tem” para a “indústria que se quer ter” “demanda recuperação e fortalecimento institucional das instâncias de formulação, implementação, gestão e acompanhamento” (Abdal, 2019, p. 453) de tais políticas. Vê-se, assim, que as políticas cinematográficas, das últimas décadas, oscilam entre um apoio efetivo que consolidou o campo e pouca articulação real entre as esferas envolvidas. Tal oscilação fez com que as organizações constituintes do campo cinematográfico brasileiro, com base nas necessidades de significado e pertencimento, ao longo dos anos, encontrassem sua própria forma de funcionamento, em redes difusas, uma vez que com estas a troca de informações se faz de forma mais ampliada e pouco concentrada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A combinação das abordagens teóricas que dão lastro ao estudo empírico realizado permite perceber a importância das políticas públicas para o estabelecimento e consolidação do campo do cinema brasileiro. Com o objetivo de compreender a influência do Estado na consolidação do campo da produção, por meio de políticas públicas, o estudo apresentou as mudanças ocorridas no setor em três períodos, de 1995 a 2018, realçando o crescimento e estruturação das redes de empresas que o compõem.

É importante apontar que uma vez que o estudo foi realizado com uma amostra de filmes, por mais abrangente que tenha sido planejada, não se trata da totalidade da produção nacional do período. Assim, por este motivo e pelos recortes teórico e metodológico, algumas discussões próprias do contexto ficaram de fora, como é o caso das relações entre os campos da distribuição e exibição e as particularidades de cada um desses.

Segundo diversos autores (Chalupe, 2010; Ikeda, 2015; Sousa, 2023), a produção, com auxílio das políticas públicas mencionadas no presente estudo, tornou-se a parte mais desenvolvida da cadeia cinematográfica, ficando as etapas seguintes, distribuição e exibição, pouco contempladas por tais políticas e ainda regidas pelo mercado, reforçando não apenas a fragilidade do setor, como o hibridismo da cultura industrial do país. Além destes pontos, é de grande importância aprofundar os tipos de interações existentes entre as empresas dentro e fora do campo da produção, assim como ampliar tal análise para os trabalhadores não vinculados diretamente às organizações aqui tratadas.

Uma vez que a amostra de filme e, portanto, de empresas, selecionada teve como objetivo traçar um panorama geral e, de certa forma, equilibrado com relação à produção cinematográfica nacional, combinando produções de grande renda e sucesso em festivais, algumas relações importantes acabaram por serem minimizadas, como as de poder existentes entre as produtoras. Análises com

relação ao poder que se estabelece entre as empresas são de grande importância e podem considerar outros pontos da abordagem de campo de ação estratégica (Fligstein; Mcadam, 2012) ou por meio dos capitais dos atores envolvidos no setor (Bourdieu, 2007). Nota-se, ainda, que para estudos futuros será necessário expandir a análise aqui realizada focalizando o período após 2018, possivelmente, separando mais uma vez em períodos menores referentes aos governos federais que se seguiram. Os diferentes contextos políticos e econômicos do país no governo de Jair Bolsonaro e no terceiro governo Lula demandam uma revisão das proposições aqui feitas, a fim de entender as novas alterações e dinâmicas ocorridas em tais períodos, considerando, sobretudo, o fim e o reestabelecimento do Ministério da Cultura e dos órgãos institucionais ligados ao audiovisual nacional.

REFERÊNCIAS

- ABDAL, A. Contribuição à crítica da Política Industrial no Brasil entre 2004 e 2014. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 38, n. 2, p. 437–456, 2019. DOI: 10.25091/s01013300201900020008
- AMANCIO, T. Pacto cinema-Estado: os anos Embrafilme. *Alceu*, v. 8, n. 16, p. 173–184, 2007. Disponível em: https://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/Alceu_n15_Amancio.pdf acesso em 23 de fev. de 2025.
- BAHIA, L. *Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro*. São Paulo: Itaú Cultural, 2012.
- BAN, C. Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, v. 20, n. 2, p. 298–331, 2013. Handle: *RePEc:taf:rripxx:v:20:y:2013:i:2:p:298-331* DOI: 10.1080/09692290.2012.660183
- BEHRENS, R. *et al.* Leveraging analytics to produce compelling and profitable film content. *Journal of Cultural Economics*, v. 45, n. 2, p. 171–211, 2021. DOI: 10.1007/s10824-019-09372-1
- BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; JOHNSON, J. C. *Analyzing Social Networks*. London: SAGE Publications, 2013.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRASIL. **Medida provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001**. Brasil, 2001. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=2228-1&ano=2001&ato=f42ATUE50MNpWT33d#:~:text=ESTABELECE%20PRINC%20C3%20DPIOS%20GERAIS%20DA%20POL%20C3%20DTICA,IND%20C3%20ASTRIA%20C-INEMATOGR%20C3%20FICA%20NACIONAL%20%2D%20FUNCINES%20ALTERA>

BURT, R. S. **Structural Holes: The Social Structure of Competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1992. v. 36

BUTCHER, P. **A dona da história: origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro**. [s.l: s.n.].

CANDIDO, S. E. A.; SACOMANO NETO, M.; CÔRTEZ, M. R. Campos e redes na análise das organizações: explorando distinções teóricas e complementaridades metodológicas. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 924, p. 1073–1097, 2015.

CANEDO, D. P.; RANAIVOSON, H.; LOIOLA, E. Existe uma indústria cinematográfica do Mercosul? Uma análise da rede social de produção do cinema regional. **III Encontro Baiano de Estudos em Cultura. Anais**. 2010.

CANO, W. Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 265–302, ago. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n2art1>

CARREIRO, R. **A pós-produção de som no audiovisual brasileiro**. João Pessoa: Marca da Fantasia, 2019.

CHALUPE, H. **O filme nas telas: a distribuição do cinema nacional**. São Paulo: Ecofalante, 2010.

COSTA, M. R. DA. Cinema, ao fim e ao cabo. Primeiras impressões sobre o impacto da Lei 12.485/11, a lei da TV a cabo. **Rebeca – Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual**, v. 4, n. 1, p. 356–380, 2016. Disponível em: <https://rebeca.socine.org.br/1/article/view/176/59>

DE NOOY, W. Fields and networks: Correspondence analysis and social network analysis in the framework of field theory. **Poetics**, v. 31, n. 5–6, p. 305–327, 2003. [https://doi.org/10.1016/S0304-422X\(03\)00035-4](https://doi.org/10.1016/S0304-422X(03)00035-4)

DE TONI, J. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos.** 2013. 348, xlii f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>. Acesso em: 25 fev. 2025.

DOBBIN, F. **Forging industrial policy: The United States, Britain, and France in the railway age.** New York: Cambridge University Press, 1994.

FIGUEIREDO, J. L. DE. O sistema produtivo da indústria do cinema brasileiro e sua dispersão concentrada. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 16, n. 2, p. 62, 28 maio 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5142/514262383003/514262383003.pdf> acesso em 25 de fev. de 2025.

FLIGSTEIN, N. **The architecture of markets: An economic sociology of twenty-first-century capitalist societies.** Princeton: Princeton University Press, 2002.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields.** New York: Oxford University Press, 2012.

GIMENEZ, F. A. P. O mercado cinematográfico brasileiro: um campo pouco explorado pelos estudos organizacionais. **Revista Interdisciplinar de Marketing**, v. 6, n. 1, p. 73–80, 2016.

GNYAWALI, D. R.; MADHAVAN, R. Cooperative Networks and Competitive Dynamics: A Structural Embeddedness Perspective. **The Academy of Management Review**, v. 26, n. 3, p. 431, 2001. doi:10.2307/259186

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. In: MARTES, A. C. B. (Ed.). **Redes e Sociologia Econômica.** São Carlos: EdUFSCar, 2014. p. 31–68.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481–510, 1985. Disponível em: https://sociology.stanford.edu/sites/sociology/files/economic_action_and_social_structure.pdf acesso em 20 de fev. de 2025.

- GRANOVETTER, M. **Society and Economy: Framework and Principles**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2017.
- HIGGINS, S. S.; RIBEIRO, A. C. **Análise de Redes em Ciências Sociais**. Brasília: Enap, 2018.
- IKEDA, M. G. **Cinema Brasileiro a partir da Retomada: aspectos econômicos e políticos**. São Paulo: Summus editorial, 2015.
- KIRSCHBAUM, C. Renascença da indústria brasileira de filmes: destinos entrelaçados? In:
- MARTES, A. C. B. (Ed.). **Redes e Sociologia Econômica**. São Carlos: EdUFSCar, 2014. p. 309–335.
- LIMA, C. L. C. et al. Audiovisual baiano: uma análise de redes sociais. **III Seminário Iberoamericano de Economia da Cultura**. Belo Horizonte, 2022. p. 1–24.
- LIMA, C. L. C.; CANEDO, D.; COSTA, L. **Audiovisual baiano em rede: organização produtiva e análise de redes sociais**. Salvador: Benditas, 2021.
- LOIOLA, E.; LIMA, C. L. C. Redes sociais na produção de filmes da “Novíssima Onda Baiana.” **Políticas Culturais em Revista**, v. 1, n. 2, p. 88–123, 2009. <https://doi.org/10.1590/1809-5844201812>
- MANNING, S. The rise of project network organizations: Building core teams and flexible partner pools for interorganizational projects. **Research Policy**, v. 46, n. 8, p. 1399–1415, 2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2982576>
- MARSON, M. **Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine**. São Paulo: Editora Escrituras, 2009.
- MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. Indústria cinematográfica brasileira de 1995 a 2012: estrutura de mercado e políticas públicas. **Nova Economia**, v. 24, n. 3, p. 491–514, dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/2065>
- NAGIB, L. **O Cinema da Retomada: depoimentos de 90 cineastas dos anos 90**. São Paulo: Editora 34, 2002.
- ROCHA, D. T. DA et al. Mapeando as relações de coprodução e codistribuição no cinema brasileiro: uma análise pela ótica da teoria de redes. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 41, n. 1, p. 41–61, 2018. <https://doi.org/10.1590/1809-5844201812>

SACOMANO NETO, M.; TRUZZI, O. M. S. Configurações estruturais e relacionais da rede de fornecedores: uma resenha compreensiva. **Revista da Administração**, v. 39, n. 3, p. 255–263, 2004.

SOUSA, A. P. **O cinema que não se vê: a guerra política por trás da produção de filmes brasileiros no século XXI**. [s.l.] Fino Traço Editora, 2023.

STORPER, M. The transition to flexible specialisation in the US film industry: external economic the division of labour, and the crossing of industrial divides. **Cambridge Journal of Economics**, v. 13, p. 273–305, jun. 1989.

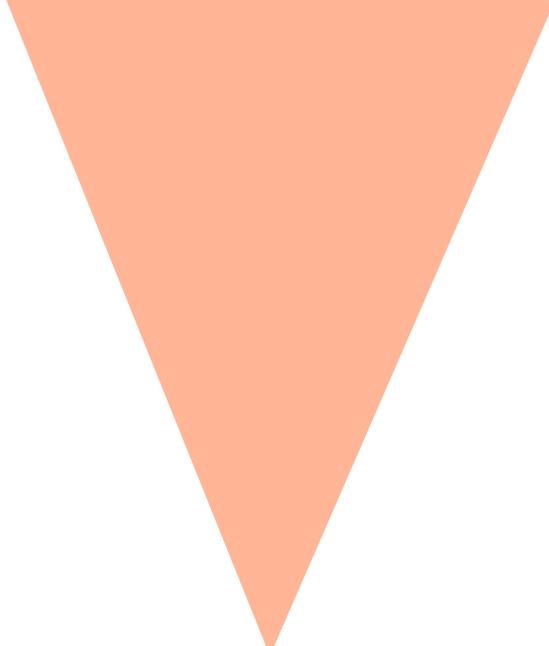
TAÑO, D. R.; TORKOMIAN, A. L. V. Isomorfismo mimético no cinema brasileiro: o modelo norte-americano de governança e a frustração da indústria nacional. **Comunicação Mídia e Consumo**, v. 17, n. 49, p. 367–388, 2020. DOI 10.18568/CMC.V17I49.2133

TAÑO, D. R.; TORKOMIAN, A. L. V.; CANDIDO, S. E. A. Relações entre renda, festivais e políticas públicas na produção cinematográfica brasileira. **Anais do Simpósio de Engenharia, Gestão e Inovação**, v. 1, 2020.

WHITE, H. C.; BOORMAN, S. A.; BREIGER, R. L. Social structure from multiple networks. I. Blockmodels of roles and positions. **American Journal of Sociology**, v. 81, n. 4, p. 730–780, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2777596> acesso em 23 de fev. de 2025.



Críticas e Resenhas



Políticas culturales conservadoras en el primer ciclo progresista de Uruguay

*CONSERVATIVE CULTURAL POLICIES IN URUGUAY'S
FIRST PROGRESSIVE CYCLE*

Luis Pereira Severo¹

-
- 1 Magíster en Políticas Culturales (CURE - Universidad de la República (UDELAR). Especialista en Gestión Cultural (FCS - Universidad de la República - UDELAR). En 2024 publicó «Ecosistema de la producción literaria, el libro y la lectura Políticas públicas de promoción y fomento de la literatura en Uruguay en el período 2015–2020», tesis de maestría (<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/45559/1/PereiraSevero.pdf>). De 2005 a 2015 fue Director de Programación Cultural en la Intendencia de Maldonado, Uruguay. E-mail: luis.pereirasevero@gmail.com

RESUMEN

Se acaba de publicar *Políticas culturales en el ciclo progresista*,² un libro compilado por Álvaro de Giorgi que reúne artículos de diversos investigadores. La obra, desde su título, anuncia su objetivo de ofrecer una revisión crítica de las acciones y programas puestos en práctica en el período 2005–2020 en Uruguay, conocido como el ciclo progresista, marcado por los gobiernos de la coalición de izquierda y centro izquierda Frente Amplio. Entre los autores de los artículos se encuentran el Giorgi, y de Paula Simonetti, Deborah Duarte, Pablo Gatti y Eduardo Álvarez.³

Palabras clave: políticas culturales, derechos culturales, ciudadanía cultural.

ABSTRACT

Cultural Policies in the Progressive Cycle, a book compiled by Álvaro de Giorgi and with articles by various researchers, has just been published. The work, right from the title, advances its purpose of being a critical review of the actions and programmes put into practice in the period 2005–2020 in Uruguay, the so-called progressive cycle in which the left and centre-left coalition Frente Amplio governed. It includes articles by de Giorgi himself, and by Paula Simonetti, Deborah Duarte, Pablo Gatti and Eduardo Álvarez.

Keywords: cultural policies, cultural rights. cultural citizenship.

-
- 2 *Políticas culturales en el ciclo progresista, una revisión crítica*, Álvaro de Giorgi, compilador. Sujetos editores, 2024.
 - 3 Simonetti aporta una mirada a las que denomina políticas socio-culturales -las desarrolladas hacia los sectores definidos como vulnerables-, desde los trabajadores del Estado implicados en las mismas; Duarte revisa el programa Usinas Culturales –programa que instaló equipamientos para la producción audiovisual en pequeñas ciudades del país– contrastando objetivos y el desempeño del proyecto; Gatti se enfoca en la trayectoria de la política pública hacia los museos; finalmente Álvarez estudia el programa de vivienda social Plan Juntos desde una perspectiva de política cultural.

Álvaro de Giorgi, tomando como referencia los aportes de Manuel Garretón, profundiza en la necesaria diferenciación entre la cultura entendida como sustrato, aquella que impacta sobre los valores, identidades y prácticas culturales en sentido amplio, y las culturas sectoriales, las que en general son las efectivamente identificadas como políticas culturales (PPCC) en los ámbitos gubernamentales y organismos especializados: las artes, los patrimonios, las tradiciones (p. 24). Señala que la idea de política cultural resulta “subsidiaria de la noción de cultura que se aplique”, y entiende que los procesos culturales son indisolubles de los conflictos y relaciones de poder.

El autor rastrea la noción de *alta cultura* —aquella vinculada a las *bellas artes* en su formalización blanca, europea y de clases acomodadas—, en las acciones emprendidas por el gobierno durante el período analizado. Contrapone ese paradigma, que efectivamente impulsó la creación de las infraestructuras culturales —salas, museos y cuerpos estables— en nuestro país, con el modelo que algunos actores de gobierno y proyectos específicos propusieron como alternativa: el desarrollo de la ciudadanía cultural y los derechos culturales.

Según de Giorgi, al mismo tiempo que en la política económica, por ejemplo, durante el período se asistió a lo que dio en llamarse

el gobierno en disputa (el enfrentamiento desde el relato y desde la implementación de programas de dos equipos económicos con paradigmas no coincidentes), también en el área de las PPCC coexistieron dos propuestas: por un lado la basada en la noción de ciudadanía cultural, centrada en la inclusión de todas las personas en el acceso y la práctica cultural, y otra que alentó y sostuvo los paradigmas preexistentes, vinculados a la denominada alta cultura.

Para el autor, las políticas que centraron su atención en la búsqueda de la excelencia y el emprendedurismo, que según él estuvieron presentes desde el relato y desde la política económica, también encontraron su expresión en las PPCC, y pone como ejemplo la gestión impulsada desde el ballet oficial del SODRE⁴ bajo la dirección artística de Julio Bocca.

De Giorgi señala que ese cuerpo estable absorbió una parte sustantiva del presupuesto destinado a la cultura, puso en práctica métodos verticales y aun autoritarios en la gestión humana (con el culto a la excelencia como objetivo central), y privatizó las formas de administración al prescindir de los mecanismos propios de la gestión pública para ir modelos de fideicomiso y esponsorización empresarial, y, finalmente, no renovó en absoluto su propuesta de programación, que continuó priorizando y tomando como valor excluyente el ballet clásico blanco, europeo y de clases acomodadas, y no otorgó lugar a otras identidades y cánones alternativos, por ejemplo a las culturas de la comunidad afrodescendiente.

Según el autor la única propuesta disruptiva impulsada desde el ballet fue la política de desconcentración (llevar espectáculos del elenco al interior del país), aunque sin que esta afectara los contenidos previamente señalados. De Giorgi señala además que la ampliación de públicos que se registró en torno al BNS no significó el acceso de las clases populares a los espectáculos. El autor apoya su artículo en trabajos anteriores, entre otros los de Delacoste

.....
4 Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura.

G. y Nasser L.⁵ y los recogidos en *La Nueva Cultura del Ballet en Uruguay. El BNS y sus públicos*.⁶

Para De Giorgi en el período convivieron por un lado la noción “antropológica” —que incluye en el concepto “los rasgos distintivos” y el sistema de valores, tradiciones y creencias que caracterizan una comunidad, así como también las artes y las letras—, y, por otro lado, una visión más restrictiva que entiende la cultura como “un repertorio selecto de artefactos y prácticas artísticas e intelectuales” donde estarían la literatura, las artes visuales y escénicas y el cine, todas concebidas (en términos de Arnold Matthew) como el “tesoro de la humanidad” (p. 10-12).

A mismo tiempo, no siempre fue posible identificar intenciones y objetivos claramente explicitados en los programas implementados. Pone como ejemplo el libro *Cultura* publicado por el MEC en 2013, en el que coexisten dos artículos, de Hugo Achugar (entonces director nacional de cultura) y Fernando Butazzoni (en su rol de presidente del SODRE que abordan la gestión desde perspectivas divergentes. Mientras Achugar defiende la idea de ciudadanía cultural, Butazzoni se refiere a la institución como depositaria del tesoro artístico, de la cultura consagrada. “Mientras que el texto de Achugar estuvo mayormente dedicado a impugnar el elitismo cultural, el de Butazzoni ensalzó lo más granado de la cultura elitista local como modelo a rescatar” (p. 194).

El autor llama la atención acerca de la idea de buque insignia: “esta metáfora se utilizó para referirse a lo realizado en el BNS, lo que evidencia que fue considerado lo más virtuoso de lo realizado en esta área de la política pública desde el discurso oficial”. Asimismo, señala que tal valoración fue compartida por todo el espectro político. De Giorgi cita a Butazzoni quién en el trabajo mencionado considera a los elencos estables del SODRE, como el máximo valor patrimonial

.....
5 *Indigestión cultural: Una mirada desde la izquierda a la política cultural de los gobiernos del Frente Amplio*. Cuadernos del CLAEH, 2018

6 Silveira G., Urbanavicius D., Gómez D., UCLAEH, 2021

y “emblema del esplendor cultural del siglo XX” (p. 193). El autor repara sobre lo significativo que resulta elegir como metáfora de valía una construcción de la alta cultura y no, en cambio, situar en ese lugar otras que son visualizados como parte de una posible hegemonía cultural de las izquierdas y que desde siempre han sido parte de la construcción del imaginario político progresista. “¿Es la ‘era dorada’ del SODRE lo mejor de la cultura uruguaya del siglo XX?”, se pregunta de Giorgi (p. 193). Para el autor, esta afirmación es relevante por todo lo que deja afuera, por lo que excluye, y señala el vigor del teatro independiente en la década del sesenta, el semanario *Marcha*, el auge de la canción de protesta, el *candombe beat*,⁷ entre otras. El autor señala que los datos de público asistente al BNS contrastaron notablemente “con las expectativas y deseos de la ‘teoría’ de la des-elitización” de los públicos del elenco. Los asistentes efectivos, en su mayoría de perfil socioeconómico medio y alto, por lo que “estos sectores sociales pudieron incrementar aún más su *habitus* distintivo de clase, subsidiadas desde la política pública en cultura” (p. 207). De Giorgi rastrea los orígenes y el recorrido del ballet clásico, la codificación de sus técnicas y el lugar del patriarcado como constructor del imaginario de lo femenino en esa disciplina. El autor señala que resulta significativo que al problematizar prácticas de reproducción del patriarcado, se mencionen las danzas populares o urbanas pero no se considera el ballet clásico. El autor llama la atención acerca de la ausencia de renovación del repertorio, que mantuvo su enfoque, como se mencionó, en el patrimonio europeo, blanco y hegemónico: “los estilos de las danzas están relacionadas a la identidad cultural regional, no son ‘universales’ en el sentido que el canon europeo ha impuesto al término” (p. 214). Asimismo, destaca que —a pesar de los avances significativos en los procesos de descolonización de las artes y de los “grandes templos” de la cultura artística tienen desarrollos ya significativos— (p. 220), la gestión del BNS no tomó nota

.....
7 Música de fusión uruguaya que a partir de la década del 60' del siglo pasado mezcló candombe, rock y otros géneros.

de ello, dejando afuera por ejemplo la posibilidad de incorporar el candombe y la cultura de los afrodescendientes a su grilla.⁸

El autor menciona como ejemplo la creación de *Balé Folclórico da Bahía en 1988*, que propone un repertorio que reúne danza clásica y las provenientes de las culturas afros presentes en la comunidad (p. 214).

Priorizar, desde el repertorio y la programación, a las artes consagradas “no solo privilegió a sectores sociales altos en detrimento de la población ‘vulnerable’, sino también al género masculino de manera indirecta (...), al apoyar una práctica artística reproductora de ideales de femineidad conservadores”. En suma, la política del ballet nacional, considerado el buque insignia del período, fue para de Giorgi “conservadora en su concepción básica y en lo que privilegió en términos de clase social, género y etnia” (p. 221).

De Giorgi establece una relación entre las políticas culturales emprendeduristas ya mencionadas y la conexión entre la izquierda progresista y el capitalismo. “El progresismo es una alianza entre mercado y Estado” (p. 27). Según el autor, la política de sustrato del período habría sido hacer más eficiente el capitalismo para que derramara en construcción de un Estado de bienestar. Al mismo tiempo, identifica políticas contrahegemónicas impulsadas también desde el gobierno. No obstante, señala que “si el progresismo vio con buenos ojos amigarse con el capital por su capacidad de crear riqueza material (...) descuidó el hecho que, a la vez que riqueza material, el capital produce en simultáneo capital simbólico, que no es otra cosa que su legitimación ideológica” (p. 35). El beneficio económico en el corto plazo “genera un *habitus* hiper competitivo, consumista, clasista y alienante” (p. 36).

Políticas culturales en el ciclo progresista resulta representa un aporte para la evaluación de las políticas culturales. El trabajo tiene origen en el Departamento de Arte y Sociedad del Centro Universitario Regional Este. Su publicación es especialmente bienvenida en un

.....
8 La misma exclusión puede señalarse respecto al tango.

contexto donde, mayoritariamente los programas implementados en el país responden a inercias y cánones preexistentes.

El aporte resulta pertinente para el diseño de estrategias que incluyan en sus repertorios la diversidad de culturas que habitan en el territorio, con el objetivo de pensar en agendas que sean consistentes con el proclamado horizonte de hacer efectivo el ejercicio de los derechos culturales.