

REVISTA

DIREITOS SOCIAIS  
E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)

**APONTAMENTOS SOBRE O ESTADO DA ARTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
VOLTADAS PARA O CINEMA E O AUDIOVISUAL: UMA ANÁLISE DO  
FINANCIAMENTO DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL (FSA)**

**REMARKS ON THE STATE OF ART OF CINEMA AND AUDIOVISUAL PUBLIC  
POLICIES: AN ANALYSIS OF FINANCING OF THE AUDIOVISUAL SECTOR  
FUND (FSA)**

<i>Recebido em:</i>	29/01/2019
<i>Aprovado em:</i>	26/07/2019

**Nathalia Resende Lara Gabriel<sup>1</sup>**

**Frederico Augusto Barbosa da Silva<sup>2</sup>**

**Juliana Veloso Sá<sup>3</sup>**

**RESUMO**

Esse artigo tem como tema as políticas públicas direcionadas ao cinema e ao audiovisual. O objetivo é evidenciar o impacto das opções de estruturação do financiamento no modelo político e econômico. O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) absorveu recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e promoveu mudanças significativas no perfil de conjunto das políticas culturais, sem que, no entanto, houvesse intencionalidade. As mudanças

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Endereço eletrônico: [nathaliarl1@gmail.com](mailto:nathaliarl1@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB); Professor do Mestrado em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCeub); Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Endereço eletrônico: [frederico.barbosa@ipea.gov.br](mailto:frederico.barbosa@ipea.gov.br)

<sup>3</sup> Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade de Brasília. Endereço eletrônico: [jvelososa@gmail.com](mailto:jvelososa@gmail.com)



ocorreram em função de um duplo desdobramento: uma crise fiscal e a vinculação da CONDECINE à constituição do FSA. Exploradas as controvérsias a respeito dos significados do modelo, o FSA seria um dos componentes da política da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), mas ainda não é clara a mistura de componentes retóricos da regulação, fomento e fiscalização. Assim, mostramos a evolução da importância do FNC no Sistema Federal de Cultura (SFC) e, depois, mediados pela criação da CONDECINE, da importância do FSA no FNC.

**Palavras-chave:** políticas culturais; financiamento; fundo setorial do audiovisual.

#### ABSTRACT

The subject of analysis of this paper consists on the public policies directed to the movie and audiovisual industries. The main objective is to highlight the impact of the financial structure options on the relevant political and economic model. It is sustained the argument that the Audiovisual Sectoral Fund (FSA) absorbed funds from the National Fund for Culture (FNC) and promoted significant changes in the overall profile of cultural policies, although there was no intention. The changes happened due to a double component: a fiscal crisis and CONDECINE's association to the FSA's constitution. Explored the controversies regarding the meanings of the model the FSA would be one of the components of the National Cinema Agency (ANCINE) policy, but the mixture of rhetorical components of regulation, promotion and regulatory enforcement is not yet clear. Thus, we show the evolution of the importance of the FNC in the Federal System of Culture (SFC) and then, mediated by the creation of CONDECINE, the importance of the FSA in the FNC.

**Keywords:** cultural public policies; public funding; audiovisual sectoral fund.



## INTRODUÇÃO

O quadro de fundo da reflexão que aqui será realizada é o dos direitos culturais. Direito de acesso ao cinema, ao audiovisual e ao repertório de imagens produzidas pelos mercados e pela ação pública é um direito universal, mas, provavelmente, a realização desse direito envolve ações públicas de escopo mais amplo que imponha a democratização da comunicação e não apenas das cadeias de produção do cinema e do audiovisual. A discussão em geral é demarcada por linhas claras entre Estado, mercado e comunidades. Trata-se de uma discussão ideológica. Entretanto, propomos uma outra linha, que essas “entidades abstratas”, mesmo que sejam potências reais, são transversais umas às outras. As composições, fugas pra frente e decisões dependem dos jogos entre atores interpelados por e limitados por essas ideologias, mas delas emergem possibilidades inusitadas. A aceitação da ideia de cadeia de produção tem consequências que, se permitem medir certo êxito e limitação das políticas do cinema e do audiovisual, prendem-nas em alternativas dadas pela linguagem e pelos tropos mobilizados na argumentação. A potência produtiva e criativa de grupos comunitários, etnias e minorias são plenamente considerados. Não sabemos se deveriam, mas é certo que as políticas desenvolvidas traçam linhas divisórias e sistemas de inclusões e exclusões seletivas.

### 1. CONTEXTO ARGUMENTATIVO

Ao Direito compete a garantia da proteção e efetivação dos direitos fundamentais à cultura, o que implica garantir tanto a proteção do patrimônio cultural quanto o acesso às formas de cultura. Objeto de tutela constitucional, a cultura recebe diferentes qualificações e conceitos no *corpus* constitucional. Importante, nesse sentido, a delimitação de seu conteúdo para efeito de aplicação das normas jurídicas que lhe fazem referência.



Por exemplo, “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (art. 215, CF). Significa que, imerso na hermenêutica propriamente jurídica, é dever do Estado a garantia do exercício das expressões culturais, consagradas no art. 5º, IX, CF, mas também apoiar e valorizar as manifestações culturais. A indagação intuitiva seria, por conseguinte, questionar justamente o que são essas manifestações culturais, no que, segundo SILVA, seriam a exteriorização das atividades culturais, como os concertos e exposições (2001, p. 74). Também seria desafiador resolver outro impasse, qual seja o do papel do Estado, suas relações com o mercado, com o campo social e suas possibilidades, não apenas do audiovisual, mas das comunicações em geral.

Entretanto, é quase um mantra, com consequências mais ou menos inevitáveis do ponto de vista da argumentação das políticas, afirmar que cabe ao Estado incentivar e proteger as manifestações culturais em geral, mais especificamente, as manifestações populares, indígenas e afro-brasileiras (art. 215, §1º, CF). Ressalte-se que a proteção é dada às culturas populares, e não à cultura popular. A palavra no plural é resultado da colonização do Brasil, em que nossa população foi formada por um entrelaçado de várias culturas como as dos índios, negros e europeus. Essa pluralidade, reconhecida constitucionalmente, representa as diversas manifestações culturais nas camadas sociais (SILVA, 2001, pp. 75 e 76). Acrescentaríamos, classes e frações de classes, grupos, etnias, comunidades, movimentos sociais, corporações, instituições etc.

Uma simples leitura do texto constitucional não detém densidade semântica suficiente para extrair-se um conceito de cultura definido e estanque. Parece ser necessária, portanto, a exploração do horizonte hermenêutico da tradição que cria as regras das práticas sociais de uma determinada sociedade, lida sob um prisma constitucional capaz de congrega normativamente as diretrizes prospectivas de ação.



A cultura deixa de ser tratada como um simples termo, e para uma melhor definição jurídica, começa a referir-se como um *direito*. Os direitos culturais seriam então aqueles destinados à memória, às tradições, à transmissão dos conhecimentos e às artes, observando a convivência simultânea dos elementos temporais – passado, presente e futuro. Para a efetivação dos direitos culturais pelo Estado, impõe-se a adoção de uma ação afirmativa, positiva, transformadora, que busque uma igualização dos desiguais *in concreto*, isto é, como alteração da realidade fática.

A CF/88 pode ser identificada como uma Constituição Cultural, pois, além de ter uma seção específica para o tema, tem como objetivo o desenvolvimento, a preservação e propagação da memória, da identidade e do reconhecimento de saberes e modos de vida, incluindo aí as ciências. O direito cultural não pode ser reduzido ao reconhecimento de formas particulares de expressão, mas deve ser entendido como processo de enriquecimento e reconhecimento das diferenças e diversidades, as quais são confirmadas no corpo do texto constitucional.

Para uma análise no âmbito do direito, é necessário o uso de um conceito jurídico de política pública que seja capaz de apreender as dimensões ação pública e que tome a cultura como objeto e o direito como regra organizadora e objetivo. Assim, nos valem da definição de política pública de BUCCI:

Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à consecução e o intervalo de tempo em que se separa o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39)



Esse conceito de política pública adapta-se bem, embora de forma imprecisa, ao de políticas culturais. O objeto das políticas culturais são os circuitos culturais, que, sendo fluidos e móveis, não se prestam a uma tradução perfeita ao contexto discursivo dos direitos e das políticas públicas prestacionais.

Os apoios e a ação pública na criação e dinamização dos circuitos culturais refletem uma intencionalidade, liga à democratização e à democracia cultural presente na Constituição, visto eles abrangerem todos os setores de comunicação e abarcarem também a multiplicidade de sujeitos ativos que atuam dentro dos circuitos culturais (SILVA; ARAÚJO; MIDDLEJ, 2009, p. 232).

É evidente que o conceito de cultura e o de circuitos culturais não se confundem, mas tais categorias são fundamentais para a elaboração de uma agenda, em nível de análise de políticas públicas. Cultura seria, portanto, uma constelação móvel de circuitos que interagem entre si de maneira fluida intervindo nela os agentes de produção simbólica, os meios de produção, as formas de exibição, o público e as instâncias organizativas que asseguram o funcionamento de todo esse aparato (BRUNNER, 1985, p. 08).

Conclui-se, então, que a cultura não pode ser considerada como um objeto físico, estático que possa ser interpretado, mas como um conjunto de circuitos culturais que revela certa descentralização e interdependência entre eles. Em consequência, as políticas culturais não devem ser examinadas de maneira unicamente instrumental, em razão de seu objeto; circuitos culturais têm um tratamento mais complexo.

Um vasto número de normas e leis foram editadas na década de 1990, representando uma tentativa de reconstrução e ampliação das políticas demolidas nos primeiros anos, no primeiro momento do Governo Collor. Entretanto, há notícias de políticas setoriais culturais no início do governo Vargas, quando órgãos para a proteção do patrimônio cultural nacional foram criados. Vale uma rápida e sintética digressão histórica.



É o caso, por exemplo, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), instituído pelo Decreto-Lei 25/37. O ato executivo que o criou definiu em seu art. 1º o conceito de patrimônio cultural. Com sua definição, tornou-se delimitado o objeto de proteção das políticas relacionadas ao patrimônio cultural.

Posteriormente, a secretaria tornou-se Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), vinculada ao Ministério da Cultura, com o objetivo de tutelar o patrimônio cultural nacional tangível e intangível.

As propostas da época giravam em torno de vincular a cultura com a educação, o que era percebido pela iniciativa federal de criação do primeiro Conselho Nacional sobre Cultura (CNC) e do Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE), o embrião das políticas culturais cinematográficas a serem criadas posteriormente.

No período seguinte, a área cultural desenvolveu-se um pouco mais com o surgimento do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e de algumas instituições privadas como o Museu de Arte de São Paulo e a Fundação Bial. A época compreendida entre 1945 a 1964 não abarcou muitas atuações estatais no campo da cultura. Apenas vale ressaltar que em 1961, o CNC foi reestruturado com o objetivo de elaborar políticas nacionais de cultura.

Em 1966, foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC), órgão voltado para o desenvolvimento de planos de cultura de áreas específicas – Museu Nacional das Belas Artes, Biblioteca Nacional – para que estas pudessem desenvolver suas políticas setoriais.

Por sua vez, no governo Médici, é elaborado um Plano de Ação Cultural (PAC) que financiaria tanto o setor de patrimônio quanto o de atividades culturais. Paralelamente, no campo cinematográfico, a EMBRAFILME é criada através do Decreto-Lei 862/69, como uma instituição voltada para o desenvolvimento de políticas no campo da produção artística. A criação dessa autarquia representa um importante passo tomado pelo Estado como figura



atuante em toda a cadeia produtiva cinematográfica nacional – fluxo industrial da produção de um filme que compreende os setores de produção, distribuição e exibição.

Com a intenção de criar novas fontes de recursos para a produção artística-cultural, foi promulgada a primeira lei de incentivo fiscal para a cultura, a lei 7.505/1986, conhecida como lei Sarney. Um ano depois, foi promulgada a lei Rouanet, sucedâneo da lei Sarney. Juntamente com a lei do Audiovisual, elas promoviam o aporte de recursos pela via indireta, permitindo, com incentivo fiscal, o abatimento do valor investido no imposto de renda.

Em 2001, o Estado, retomando seu papel ativo, institui, por meio da Medida Provisória 2.228-1, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), órgão constituído como agência reguladora. Além de noções-chave – objetivos, diretrizes –, a MP também estabelece, por meio da Política Nacional do Cinema, os planos, programas e projetos para realização das políticas a serem adotadas pelo órgão.

A Lei nº 11.437/2006 destinou a CONDECINE integralmente ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), assim a CONDECINE alimenta o fundo e esse estimula a atividade audiovisual num ciclo que se pretende virtuoso. O FSA, por sua vez foi estruturado para atuar nos elos da cadeia de produção. Assim, a visão industrialista toma conta da política. Apesar dos objetivos econômicos e da forte lógica de mercado, o Estado participa de forma ativa, não apenas regulando, mas induzindo o desenvolvimento do setor de forma integrada e, intencionalmente, fomentando e regulando, ou sejam, corrigindo distorções do mercado. O modelo não é mais de Estado-empresa, mas com participação ativa e planejada nos elos da cadeia produtiva.

Lei no 12.485 criou a obrigatoriedade de veiculação de obras brasileiras nos canais e TVs por assinatura e majorou a CONDECINE, o que colocou para a ANCINE a responsabilidade de regular o conteúdo do audiovisual naquele segmento junto com a ANATEL. Decorre disso a reestruturação das linhas do FSA e aumento significativo dos recursos, como veremos amais á frente.





Como os direitos culturais, o cinema e ao audiovisual também se valem de políticas públicas para a execução de qualquer objetivo ou diretriz que adotem. O mercado simbólico nesses domínios envolve a criação de diferentes conteúdos e envolvem variadas formas de produção e distribuição do produto.

A história de iniciativas de políticas e ações públicas ligadas ao cinema e audiovisual é longa, como se pode observar na tabela 1 que resume a evolução dos instrumentos jurídicos surgidos desde de a década de 1930 e que criaram as institucionalidades na área.

Tabela 1: Evolução institucional do setor cinematográfico brasileiro

Instituição/Ano de Criação	Legislação Relevante
Departamento de Propaganda e Difusão Cultural DPDC (1934)	1934 – Decreto nº 24.651 1991 – Decreto de 5 de setembro de 1991: revogação do decreto anterior
Instituto Nacional do Cinema Educativo INCE(1937)	1937 – Lei nº 378 1946 – Decreto Lei nº 8.536 dá organização
Departamento de Imprensa e Propaganda DIP (1939)	1939 – Decreto-Lei nº 1.915 1939 – Decreto nº 5.077: aprova o regimento interno do DIP 1939 –Decreto-Lei nº 1.949: dispõe sobre as atividades de imprensa e propaganda
Departamento Nacional de Informação DNI (1945)	1945 - Decreto-Lei nº 7.582: cria o DNI e extingue o DIP 1946 – Decreto-Lei nº 9.788: extinção
Conselho Nacional de Cinematografia CNC (1942)	1942 – Decreto-Lei 4.064: departamento criado dentro do DNI 1966 – Decreto-Lei 43: extinção
Instituto Nacional do Cinema INC (1966)	1966 – Decreto-Lei nº 43: cria o INC e torna a censura de filmes competência da União



	1975 – Lei nº 6.281: extinção
EMBRAFILME (1969)	1969 – Decreto Lei nº 862 1975 – Lei nº 6.281 de 1975: amplia atribuições 1985 – Decreto nº 91.144: cria o MinC, transferindo a vinculação da Embrafilme 1987 – Lei nº 7.624: cria por desmembramento a Embrafilme - Distribuidora de Filmes S.A 1990 – Decreto nº 99.226: dissolve a Embrafilme
Conselho Nacional de Cinema CONCINE (1976)	1976 – Decreto nº 77.299 1985 – Decreto nº 91.144: cria o MinC, transferindo a vinculação do Concine
Leis de Incentivo (1986)	1986 – Lei nº 7.505, a Lei Sarney 1991 – Lei nº 8.313, Lei Rouanet: Institui o Pronac, com o Fundo Nacional de Cultura, Fundo de Investimentos Culturais e Incentivos a Projetos Culturais 1992 – Lei nº 8.635, Lei do Audiovisual 1995 – Decreto nº 1.494: regulamenta a Lei do Audiovisual 1997 – Decreto nº 2.290: regulamenta a Lei do Audiovisual quanto ao Fundo Nacional de Cultura 1999 – Lei nº 1.589: altera dispositivos da Lei do Audiovisual e aumenta limites de dedução em vários segmentos para 100%
Agência Nacional do Cinema ANCINE (2001)	2001 – Medida Provisória nº 2.228-1
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional CONCINE (2001)	2001 – Medida Provisória nº 2.228-1 2011 – Lei nº 12.485: ampliação da arrecadação para atividades distribuem conteúdo audiovisual
Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional FUNCINE (2001)	2001 – Medida Provisória nº 2.228-1 2003 – Instrução CVM nº 398: dispõe sobre a



	constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos FUNCINES 2006 – Lei nº 11.437: estendeu a administração dos FUNCINES para as agências ou bancos de desenvolvimento e ampliou suas atribuições
Fundo Setorial Audiovisual FSA (2006)	2006 – Lei nº 11.437 2007 – Decreto nº 6.299

Fonte: Elaborado pelos autores

Pode-se separar a história em momentos: a) expansão fragmentada até a década de 1960; b) EMBRAFILME, com organização de ações diretas nos elos da cadeia de produção até 1990; c) Leis de Incentivo com fomento predominantemente indireto e enfaticamente concentrado na produção de filmes na década de 1990; d) Ação de fomento direto, regulação e fiscalização na cadeia de produção do cinema e do audiovisual.

## 2. DO ESTADO EMPREENDEDOR AO ESTADO INDUTOR: TRANSIÇÕES ENTRE MODELOS DE ATUAÇÃO PÚBLICA NO CINEMA E AUDIOVISUAL

Essa evolução institucional do audiovisual pode ser enquadrada no esquema de modelos de Estado que propomos. A título introdutório, cabe-nos situar a organização que o Brasil atravessou ao longo dos séculos, três fases diversas de modelo de Estado. A primeira, conhecido como Estado liberal, demonstra um Estado com funções reduzidas, apenas garantindo uma proteção dos indivíduos em face do Poder Público. Marcado pela não-intervenção na atividade produtiva, de maneira reduzida, restringe sua atuação para o campo dos serviços essenciais apenas (BARROSO, 2006, p. 60).

Na segunda fase ou Estado social (*welfare state*), o Estado assume um papel econômico, tanto no sentido de condutor do desenvolvimento dos mercados quanto como minimizador das suas distorções. Iniciado, no caso brasileiro, com a Constituição de 1934, surge como entidade atuante diretamente na economia. Modelo fortemente interventivo,



teve sua atuação inaugurada com iniciativas oficiais na economia. As primeiras empresas estatais foram criadas nessa época, tendo como exemplo a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (BARROSO, 2006, p. 61).

Não obstante a intervenção estatal ter sido iniciada no governo Vargas, seu clímax se deu no regime militar. O Estado Econômico brasileiro tem sua maior ênfase com a era das empresas “brás”: Eletrobrás, Nucleobrás, Sidrebrás<sup>4</sup>. A EMBRAFILME é de 1969 tem uma história de atuação no fomento, inicialmente à produção e depois na distribuição do filme nacional. Foi extinta no início da década de 1990, no governo Collor. O discurso era de redução do tamanho do Estado, pela ineficiência, mau uso de recursos, mas a crise de legitimidade, as necessidades dos processos econômicos e as pressões de atores importantes no cenário político, estimularam a recriação de mecanismo de fomento e de participação do Estado em inúmeras políticas públicas. As agências são discutidas nesse contexto. Seriam ambientes técnicos, marcados pela despolitização de suas decisões, afastadas das ingerências políticas o executivo ou do legislativo e com papel de regular e equilibrar o funcionamento dos mercados.

A Agência Nacional do Cinema (ANCINE) surge nesse contexto, embora seu desenho original mais abrangente configurava lhe como ANCINAV. A ANCINE se constituiu como uma agência peculiar, que possui como uma de suas principais características o fomento.

Uma passagem em revista a esses tópicos propiciará a familiaridade necessária para uma análise detida dos aspectos mais relevantes do exame da efetividade das políticas públicas culturais cinematográficas do ponto de vista da gramática jurídica, tendo-se como anteparo empírico de pesquisa as ações relacionadas ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

---

<sup>4</sup> A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) havia sido criada em momento anterior (BARROSO, 2006, p. 61).



De fato, a estruturação do Comitê Gestor do FSA, criado pela lei no 11.437/06<sup>5</sup> coloca temperos na discussão da legitimidade e questões importantes ao modelo de agência adotado no âmbito do audiovisual.

### **2.1 O CASO DO CINEMA: A AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA – ANCINE**

Criada pelo artigo 5º da Medida Provisória 2.228-1/2001, a Agência Nacional do Cinema – ANCINE é uma autarquia, em regime especial, pertencente à administração indireta e vinculada ao Ministério da Cultura (MINC). Criada em um contexto em que o Estado passa de um mero executor para um regulador das atividades econômicas. Há de se atentar que a ANCINE regula uma atividade privada de interesse público.

Um ponto importante que deve ser ressaltado é que a ANCINE é uma agência do cinema, não do audiovisual, conforme almejado pelo III CDC e Gedic, Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica. Este grupo elaborou um projeto para a criação de uma indústria do audiovisual brasileira antes mesmo da formulação da ANCINE. A partir de suas ideias, o III CDC criou as bases para a Medida Provisória n. 2.228-1/01 (BAHIA, 2012, p. 111).

A ANCINE é uma instituição pública peculiar que possui ao mesmo tempo funções fomentadoras e reguladoras. Por essa singularidade, atua em diversas áreas estimulando a indústria cinematográfica brasileira, como no fomento à produção de filmes, fiscalização dos setores, combate à pirataria. Essa variedade de campos de atuação justifica-se pelo setor ainda não ser autossustentável, o que demanda uma atuação direta do Estado de forma expressiva.

A Medida Provisória não só regulamentou a criação da ANCINE, mas estruturou a cadeia do audiovisual em um tripé de apoio que refletia a nova forma de interligação entre

---

<sup>5</sup> O Decreto no 8.281/14 ampliou o número de membros do Comitê Gestor no FSA de seis para nove, sendo que agentes de mercado contribuem na formulação das políticas e seus instrumentos, mas sua participação é de um terço.



os três elos da cadeia: produção, distribuição e exibição. Em primeiro lugar, encontra-se o Conselho Superior de Cinema (CSC), o qual seria o formulador de políticas setoriais. Em seguida, a própria ANCINE, com as funções de fomento e fiscalização. Por fim, tem-se a Secretaria do Audiovisual (SAv), responsável pelo setor de produção de filmes. Essa complementaridade era observada até no fato desses três órgãos serem vinculados a ministérios diferentes: o CSC à Casa Civil; a ANCINE ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); e a SAv ao MinC<sup>6</sup> (IKEDA, 2011, p. 45).

A nova etapa da política audiovisual deveria tornar o cinema um modelo autossustentável, já que abarcaria um campo de atuação mais abrangente. Pensando em uma interdependência dos agentes do audiovisual, seu objetivo é configurar as relações da cadeia produtiva em cadeias de valor sustentáveis.

Para isso, a ANCINE atua por meio da edições de programas e criação de fundos especializados, garantindo uma maior relação entre a atuação dos seus agentes, do Estado e do próprio mercado, que voltam todos seus objetivos para a criação de um mercado audiovisual nacional totalmente integrado.

## 2.2 O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

A ANCINE, conforme o exposto, é responsável pela parte operacional, acompanhando a aplicação dos recursos e o aporte financeiro, além de servir como um suporte técnico para a atuação dos seus agentes financeiros. A efetiva aplicação dos recursos é decidida pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que faz uma análise dos projetos e acompanha sua evolução anualmente, controlando a aplicação dos recursos.

---

<sup>6</sup> Após o governo Lula, o tripé institucional foi desfeito concentrando-se todos os órgãos no Ministério da Cultura. Decreto nº 4.858/2003 vincula a ANCINE ao Ministério da Cultura e o Decreto nº 7.000/2009 vinculava o CSC.



O FSA é um fundo destinado ao desenvolvimento integrado de toda a cadeia produtiva. Criado pela Lei 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto 6.299/2007, é uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC).

Através do FNC, o Ministério da Cultura pode apoiar programas, projetos e ações culturais mediante o aporte direto de recursos. A intenção por detrás da criação desse fundo era de afastá-lo do raciocínio dos mecanismos de fomento indireto, o qual foi o modelo adotado pelas décadas de 80 e 90, baseando-se, segundo um grande número de analistas, na “lógica de mercado”.

Um dos exemplos que pode ser citado foi a Lei do Audiovisual, Lei n. 8.685 de 1993. Assim denominada por ser especificamente voltada para a atividade audiovisual contava com o modelo de renúncia fiscal. Com sua atuação pretendia-se que o mercado cinematográfico fosse recuperado da crise de produção que tinha se instalado no início dos anos 90.

Sua criação foi um sucesso, tendo o cinema apresentado sinais de recuperação entre 1995-1999, contudo, o setor queria consolidar mecanismo mais sólidos e manejáveis. Depois da “Retomada”, o fomento indireto começou a dar sinais de esgotamento.

Nesse contexto, as políticas públicas a serem promovidas pelo FNC e pela Secretaria do Audiovisual (SaV/MINC) seriam mais efetivas, visto poderem selecionar diretamente os projetos a serem incentivados. Contudo, o FNC jamais se configurou como um grande meio de incentivo, já que implicava, na sua lógica interna, em recursos fortemente concorrentes com outras áreas e linguagens.

Em 2006, o MinC propôs uma reestruturação do FNC, reforçando o papel do Estado como protagonista no incentivo do audiovisual, promovendo projetos e rearranjando sua atuação nos diversos elos da cadeia produtiva. O FSA surge então como uma programação específica desse novo modelo do FNC. Contém investimentos retornáveis, empréstimos reembolsáveis e não reembolsáveis em casos previstos. Essas características dotam o FNC



de uma característica peculiar que é a de fundo misto, com uma dimensão contábil e outra financeira, administrada por instituições financeiras externas à administração direta do Governo Federal.

O FSA formou-se pela necessidade de complementar as ausências de integração dos diferentes elos da cadeia produtiva que não eram contemplados com financiamento dos incentivos fiscais. Concebido como um marco na história das políticas públicas para o âmbito do audiovisual, sua criação retorna com o modelo de captação de recursos de maneira direta, extinto desde o fim da EMBRAFILME.

A área do cinema e audiovisual acreditou que a solução para impasses importantes no acesso aos bens audiovisuais, entre elas, a maior ocupação no mercado era o retorno da atuação do Estado. Os modelos de fomento direto e indireto coexistem até os dias atuais, mas fortemente redesenhados. O conceito de FSA e sua atuação nos gargalos e elos das cadeias de produção gerou resultados.

Ao contrário das primeiras políticas de incentivo fiscal que direcionavam os ganhos para o setor produtor, o FSA moldando-se à nova visão sistêmica, investe estrategicamente nos elos da cadeia de produção. A arquitetura de decisão também mudou, numa diferença importante em relação aos processos decisórios das leis de incentivo.

A reformatação de processos decisórios é parte importante do discurso de democratização. Esse processo envolve tanto a seleção de projetos, podendo alcançar uma visão de escopo da atuação e a implementação. Repetimos, a ideia de cadeia de produção tem como objeto da política tem forte impacto na escolha dos instrumentos, mas também no desenho da participação nos processos decisórios.

As políticas foram redefinidas e o FSA ganhou os seguintes objetivos, todos ligados à ideia de desenvolvimento das cadeias produtivas e discursivamente opostos aos estímulos





à produção, sem consideração às interdependências conceituais e empíricas das cadeias de produção<sup>7</sup>:

A partir dessas finalidades e tendo em vista um crescimento e desenvolvimento da indústria do cinema e do audiovisual, as ações do Fundo Setorial do Audiovisual seguem as seguintes diretrizes:

- Melhorar a posição competitiva das empresas brasileiras independentes do cinema e do audiovisual nos mercados interno e externo;
- Atuar em gargalos específicos de segmentos deficientemente contemplados pelos mecanismos de fomento vigentes;
- Ampliar o consumo dos produtos brasileiros do cinema e do audiovisual;
- Estimular modelos de negócios menos dependentes dos recursos públicos e compartilhar os riscos inerentes da atividade audiovisual entre os agentes públicos e privados;
- Aperfeiçoar a competência artística, técnica, gerencial e financeira das empresas brasileiras do cinema e do audiovisual;
- Estimular a produção de conteúdo cinematográfico e audiovisual com alto grau de competitividade nos mercados doméstico e internacional;
- Aperfeiçoar a capacitação profissional do setor audiovisual.

Considerando esses objetivos e a atuação na produção, participação do filme brasileiro no mercado interno no desenvolvimento de salas de exibição, separamos os resultados por períodos de governo. A ideia não é julgar governos, cada um enfrenta desafios políticos e econômicos estruturalmente diversos, mas mostra impactos das

---

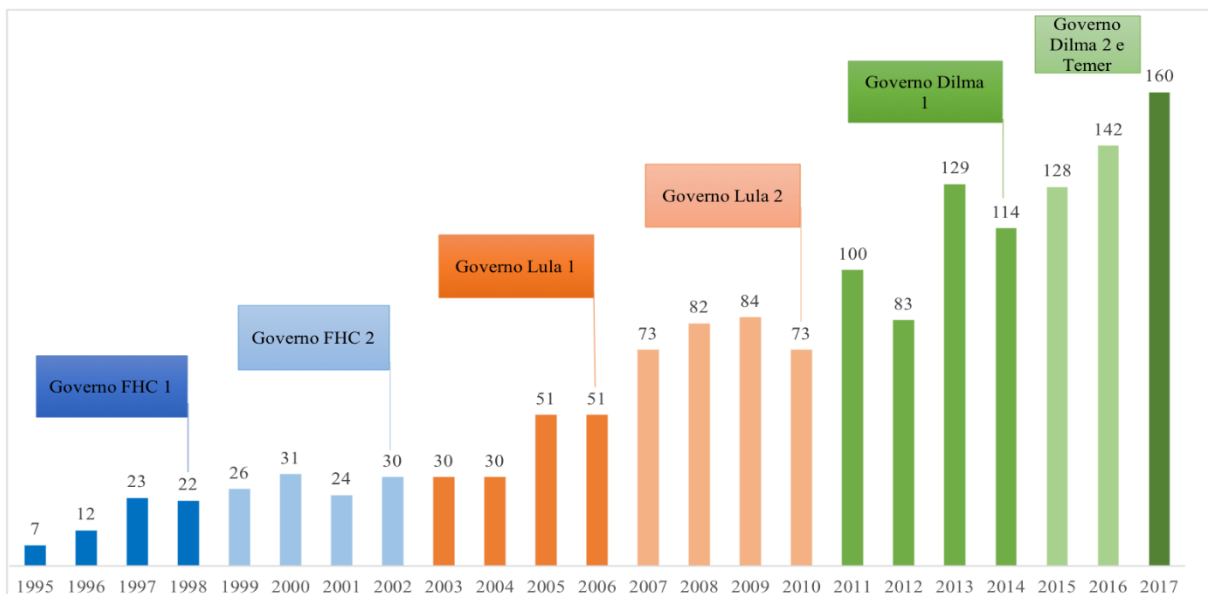
<sup>7</sup> “Diferentemente dos atuais mecanismos de fomento ao setor de cinema e audiovisual, baseados essencialmente em renúncia fiscal, as ações do FSA estão voltadas para atuar em gargalos específicos, identificados com base em diagnósticos, pesquisas e estudos técnicos” (FSA, 2016). O texto institucional referia-se ao predomínio dos incentivos fiscais da década de 1990 e início dos anos 2000.



políticas em alguns indicadores, como já afirmado: produção de filmes, “Market Share” e salas de exibição.

A ANCINE atua e sinaliza outras questões, a exemplo de outras janelas de exibição (cotas de exibição e produção para TV), coprodução bilateral, focos específicos (produção nacional e independente), produção de jogos eletrônicos etc.

Gráfico 1: Produção de filmes nacionais entre 1995-2017.



Fonte: Filme B.

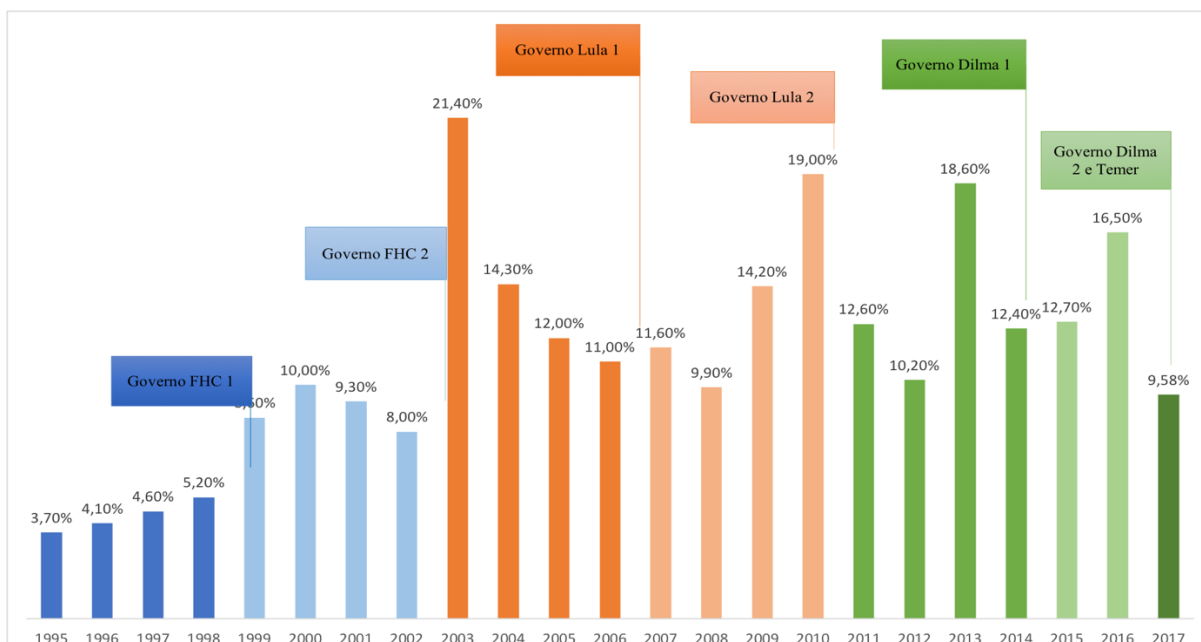
Elaboração dos autores

Apesar do impacto positivo no número de filmes lançados, não houve o correspondente impacto no *market share*, cuja repercussão vem sendo bem menor que os dados de lançamento de filmes brasileiros. O aumento do *market share* nacional vem a depender de uma pequena quantidade de títulos. Para que o *market share* possa competir com os números estrangeiros é necessário que haja um estímulo à produção de filmes com um potencial de competitividade, o que, por conseguinte, ocasionaria um crescimento da



inserção de filmes nacionais no mercado de bens e do gosto. Mas, mesmo diante desse cenário, seus números não são de todo desanimadores.

Gráfico 2: Market Share Nacional (%) entre 1995-2017.



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Elaboração dos autores

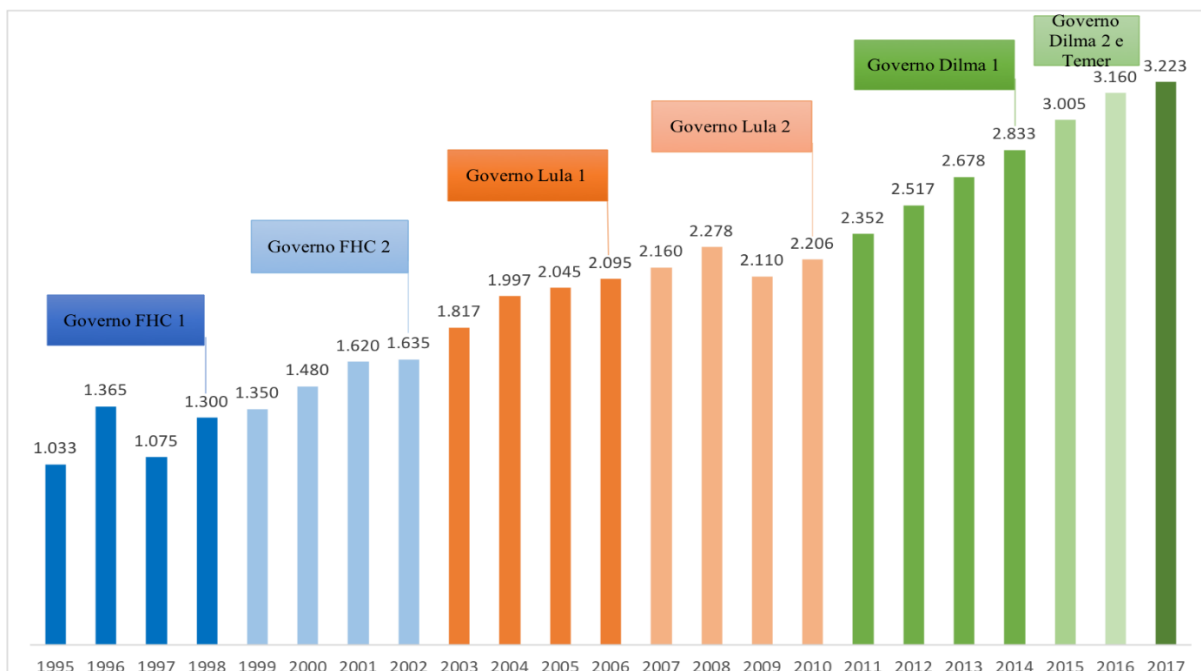
No mercado exibidor, as salas de rua foram substituídas por salas em shoppings centers, estas com menor número de assentos e com telas de tamanho menor. Com a implementação das salas *multiplex*, o público frequentador de cinema voltou a crescer. A modernização do setor de exibição atraiu a atenção das *majors*<sup>8</sup>, que viram os *multiplex* como uma oportunidade de maior divulgação do seu material. Seria de esperar uma mudança de trajetória nas tendências de consolidação e ampliação de salas de exibição com as crises econômicas e políticas, mas como tratam-se de investimentos vultuosos e de

<sup>8</sup> Nome dado às grandes distribuidoras de cinema principalmente americanas.



maturação de médios e longos prazos, podem-se ver continuidades no comportamento do mercado de salas de exibição.

Gráfico 3: Evolução das Salas de Exibição entre 1974-2000



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Elaboração dos autores

### 2.2.1 O ENQUADRAMENTO FINANCEIRO NORMATIVO

As fontes de receita do Fundo Setorial do Audiovisual provêm do Orçamento da União; do repasse da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE); da cobrança de taxas, principalmente do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL; de multas; e do produto das aplicações financeiras.

A parte mais expressiva de seus recursos advém da CONDECINE. Inicialmente, havia dois tipos de CONDECINE, a “CONDECINE Título” e a “CONDECINE Remessa”. A



primeira incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais dos diversos segmentos do mercado. Já a segunda configura uma alíquota a ser paga sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação.

Com a Lei 12.485/2011, foi instituída uma nova modalidade, a “CONDECINE Teles”, a ser paga pelas empresas de telecomunicação. O orçamento do FSA, que antes dependia em grande parte do repasse de dinheiro pelo Governo Federal, com a criação dessa nova modalidade de recolhimento, decuplicou sua arrecadação.

Como a CONDECINE é uma contribuição que tem como fato gerador a atividade audiovisual, adota-se um raciocínio de retroalimentação: quanto mais se estimular o desenvolvimento da atividade audiovisual, maior será o recolhimento do tributo, o que, por consequência, gerará uma maior receita orçamentária para o FSA. O gráfico 4 apresenta o comportamento da arrecadação da contribuição nas suas diferentes modalidades.

Tabela 2: Valores Arrecadados CONDECINE entre 2006 – 2017 em reais (R\$)

Modalidades/ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CONDECINE-Títulos	27.138.005	30.770.445	35.254.845	34.559.728	38.192.286	42.467.545	64.576.515	84.156.782	74.862.191	81.742.376	84.950.862	65.644.654
CONDECINE-Remessa	422.031	237.745	529.457	750.764	1.462.517	1.231.283	5.088.092	10.949.725	7.386.676	9.658.600	9.999.782	11.428.035
CONDECINE-Teles	-	-	-	-	-	-	655.667.563	711.561.365	702.263.960	759.960.486	877.966.713	715.949.936
<b>Total</b>	<b>27.560.036</b>	<b>31.008.189</b>	<b>35.784.302</b>	<b>35.310.491</b>	<b>39.654.803</b>	<b>43.698.828</b>	<b>725.332.169</b>	<b>806.667.873</b>	<b>784.512.827</b>	<b>851.361.462</b>	<b>972.917.357</b>	<b>793.022.625</b>

1. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) é estabelecida na Medida Provisória 2228-1/2001 em três modalidades, com diferentes fatos geradores: CONDECINE Título (incisos I e II do Art. 33), CONDECINE Remessa (Parágrafo 2º do Art. 33) e CONDECINE Teles (inciso III do Art. 33).

2. 2006 a 2015: Valores líquidos com o abatimento de 20% da Desvinculação das Receitas da União-DRU. 2016 e 2017: Valores líquidos com o abatimento de 30% da Desvinculação das Receitas da União-DRU.

3. Os valores disponíveis nesse arquivo são valores correntes do ano de referência.

Elaboração: Coordenação do Observatório do Cinema e do Audiovisual - COB/SAM/ANCINE. Publicado em 27/02/2018.



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Dados extraídos em 24/05/2013 (2006 a 2012); 24/05/2014 (2013); 28/04/2015 (2014); 14/06/2016 (2015); 02/02/2017 (2016) e 23/02/2018 (2017).

Os recursos arrecadados podem ser utilizados em quatro diferentes formas de aplicação: investimentos retornáveis; empréstimos reembolsáveis – o proponente pega o valor e depois devolve sua totalidade ou parcialidade; equalização, redução de encargos financeiros nas operações de financiamento; e valores não reembolsáveis – o valor é dado ao proponente a fundo perdido.

Esse modelo de investimento se assemelha com o adotado pela EMBRAFILME. Um financiamento sobre operações com adiantamento de renda, ou seja, é uma operação de risco compartilhado entre agente público e privado.

Desde 2011, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES tornou-se o agente financeiro central do FSA. Recursos do orçamento são repassados para o BNDES, que atua na supervisão e contratação das instituições que irão operacionalizar as linhas de ação do FSA. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, a Caixa Econômica Federal e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, são os demais agentes financeiros cadastrados, atuando cada um deles em linhas de ação distintas.

### **2.3.2 PROJETOS E LINHAS DE AÇÃO**

Os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual são alocados em segmentos distintos do audiovisual, sendo estes internamente divididos em linhas de ação específicas – fases de produção, exibição e distribuição – seguindo uma lógica que identifica os gargalos e prioriza o investimento em setores considerados prioritários para a política econômica.

As linhas de ação são divididas originalmente em três grandes categorias: 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 – PROINFRA.

As primeiras linhas de ação do FSA surgiram em 2008, tendo seus resultados sido publicados em 2009<sup>9</sup>. As linhas de ação A, C e D são representadas pelo PRODECINE. A linha A (PRODECINE 01) trata-se de produção de obras de longa-metragem, voltada para o investimento em produção independente de obras cinematográficas de longa metragem brasileira, incluindo coproduções internacionais.

A linha C (PRODECINE 02) engloba a aquisição de direitos de distribuição de obras cinematográficas de longa-metragem. Dedicada aos investimentos em aquisição de direitos de obras cinematográficas de longa-metragem, de produção independente, que tenham como objetivo a exploração comercial em todos os segmentos do mercado.

Na sequência, a linha D (PRODECINE 03) abrange a comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem no mercado de salas de cinema. Orientada para operações de investimento em comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, de produção independente, para exibição em salas de cinema.

No que concerne ao PRODAV, ele é responsável pela linha B (PRODAV 01), que trata-se de uma linha voltada ao fomento da produção independente de obras audiovisuais para a televisão. Focada em operações de investimento em produção independente de obras audiovisuais televisivas, tanto para televisão aberta ou por assinatura, incluindo coproduções internacionais.

A análise das tabelas pretende apontar possíveis contradições do modelo de atuação em todas as janelas do audiovisual e do cinema, tomando como referência a destinação de sua receita.

---

<sup>9</sup> Chamada pública em <https://fsa.ancine.gov.br/?q=como-participar/chamadas-publicas/chamadas-publicas-encerradas&page=2>.



Tabela 3: Valores Investidos em Cada Linha de Ação (valores corrigidos para 2017, IPCA)

Total/Linhas	Linhas de Ação	2009	2010	2011	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Total</b>	<b>Produção Cinema</b>	<b>40.878.514</b>	<b>96.121.632</b>	<b>86.129.313</b>	<b>113.776.278</b>	<b>110.841.713</b>	<b>147.049.322</b>	<b>171.579.574</b>	<b>180.721.434</b>
A	Cinema	24.527.108	61.102.627	49.633.841	65.203.608	36.793.440	33.746.115	41.378.523	55.000.000
C	Produção Cinema - via distribuidora	16.351.406	35.019.006	36.495.472	40.883.966	35.493.823	66.254.295	56.092.989	79.464.551
C	Produção Cinema - complementação	-	-	-	7.688.704	14.666.767	23.883.616	15.526.836	12.766.104
A	Produção Cinema - Linguagem inovadora e relevância artística	-	-	-	-	23.887.683	22.884.079	30.624.229	-
A	Coprodução América Latina	-	-	-	-	-	281.218	1.952.558	2.736.168
A	Editais bilaterais - Argentina	-	-	-	-	-	-	2.171.503	1.972.620
A	Editais bilaterais - Portugal	-	-	-	-	-	-	1.085.752	975.270
A	Editais bilaterais - Uruguai	-	-	-	-	-	-	755.086	624.660
A	Editais bilaterais - Chile	-	-	-	-	-	-	326.880	325.090
A	SAV - Longa BO	-	-	-	-	-	-	11.873.167	12.481.960
A	SAV - Longa DOC	-	-	-	-	-	-	9.792.051	-
A	SAV - Longa Infância-Juvenil	-	-	-	-	-	-	-	10.625.011
A	SAV - Longa Afirmativo	-	-	-	-	-	-	-	3.750.000
<b>Total</b>	<b>Produção para TV</b>	<b>5.111.252</b>	<b>27.642.628</b>	<b>29.167.181</b>	<b>55.387.459</b>	<b>93.115.385</b>	<b>162.546.177</b>	<b>140.891.729</b>	<b>167.871.036</b>
B	Produção para TV	5.111.252	27.642.628	29.167.181	55.387.459	71.035.185	72.302.191	69.228.913	74.821.488
B	Programação	-	-	-	-	22.080.201	23.174.871	9.858.431	93.049.548
B	TV's Públicas	-	-	-	-	-	67.069.115	61.804.385	-
<b>Total</b>	<b>Desenvolvimento</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>50.287.623</b>	<b>49.251.439</b>	<b>24.580.963</b>	<b>19.989.656</b>
Novas Linhas	Prodav 03	-	-	-	-	33.114.095	30.185.725	14.263.280	13.989.756
Novas Linhas	Prodav 04	-	-	-	-	4.960.207	7.823.588	-	-
Novas Linhas	Prodav 05	-	-	-	-	12.213.321	11.242.126	10.317.683	-
Novas Linhas	Núcleos criativos - renovação (**)	-	-	-	-	-	-	-	5.999.900
<b>Total</b>	<b>Suporte Automático</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>84.365.287</b>	<b>175.821.481</b>	<b>120.000.000</b>
PAR	SUAT - Comercial	-	-	-	-	-	78.740.935	160.304.535	100.000.000
PAR	SUAT - Artístico	-	-	-	-	-	5.624.352	15.516.946	20.000.000
<b>D</b>	<b>Comercialização</b>	<b>2.223.314</b>	<b>3.105.075</b>	<b>1.021.873</b>	<b>814.836</b>	<b>2.477.489</b>	<b>3.599.596</b>	<b>2.817.671</b>	<b>7.848.100</b>
Novas Linhas	Arranjos Regionais	-	-	-	-	35.955.719	39.123.435	49.483.178	24.215.533
Novas Linhas	Jogos Eletrônicos	-	-	-	-	-	-	-	10.000.000
	TOTAL	48.213.079	126.869.335	116.318.367	169.978.573	292.677.928	485.935.245	565.174.596	530.645.759

Fonte: Fundo Setorial do Audiovisual/ANCINE

Elaboração dos autores

De início, verifica-se que o foco original, quando os primeiros editais foram lançados, era a produtora cinematográfica (Linhas A e C). Se os mecanismos de incentivo fiscal realçaram apenas a produção cinematográfica, em detrimento de outros elos da cadeia produtiva e de outros segmentos de mercado, percebe-se que o FSA, em suas primeiras linhas, similarmente, deu ênfase a esse setor (IKEDA, 2011, p. 202).

Em contrapartida, a linha C promove um vínculo direto entre a produtora e a distribuidora. Assegurando o lançamento da obra por meio de uma distribuidora nacional, maiores oportunidades terão elas de disputarem com as *majors* os direitos de distribuição dos longas-metragens nacionais. Como consequência, maior atuação comercial terá elas, podendo competir efetivamente no mercado.





Os investimentos para a linha C, na maioria das vezes, foram tão elevados quanto os da linha A, para estimular justamente a produção de filmes nacionais. Contudo, observa-se que em 2013, há uma mudança de cenário e o setor de distribuição, pela primeira vez, ganha maior importância que a simples produção.

A linha D nada mais é do que a comercialização das obras. As distribuidoras assumem um menor risco para a divulgação das obras, gerando uma despesa menor. As distribuidoras nacionais têm um capital de giro menor em comparação às estrangeiras, havendo o financiamento das despesas de comercialização pelo FSA, estimula-se a aprofundamento de filmes nacionais nas salas de exibição.

Por fim, a linha B reconhece que os recursos não devem ser voltados apenas para o segmento de mercado do cinema, mas também para o meio televisivo, seja a televisão fechada ou aberta, com a transmissão de obras independentes nos canais nacionais, fazendo frente ao conteúdo estrangeiro. A partir de 2012, a televisão começa a obter timidamente um papel mais expressivo, adquirindo maior investimento no seu segmento.

A partir de 2013, o FSA criou novas linhas de ação <sup>10</sup>. Desde então surgiram: PRODECINE 04, com o objetivo de complementar os recursos financeiros para as obras cinematográficas de longa-metragem; PRODECINE 05, destinado prioritariamente a projetos de longa-metragem com linguagem inovadora e relevância artística; PRODECINE 06, que estimula a produção de longa-metragem, mas por meio do regime de fluxo contínuo.

Quanto ao PRODAV, que tinha apenas uma linha, este expandiu para: PRODAV 02, que visa o investimento para projetos televisivos, tanto para canais abertos quanto por assinatura; PRODAV 03, destinado à seleção de núcleos criativos para a criação de uma carteira de projetos de obras audiovisuais seriadas, não seriadas de longa-metragem e de outros formatos; PRODAV 04, direcionado ao desenvolvimento, por meio de um laboratório

---

<sup>10</sup> Chamada pública em <https://fsa.ancine.gov.br/?q=como-participar/chamadas-publicas/chamadas-publicas-encerradas&page=1>.



de desenvolvimento, de projetos nos moldes do PRODAV 03; PRODAV 05, destinado ao desenvolvimento de projetos nos molde do PRODAV 03, mas sem o intermédio do laboratório de desenvolvimento.

O fomento automático é inaugurado com os PRODAV 06 e 07. No primeiro, as empresas recebem o financiamento em face dos seus desempenhos anteriores para destinação na produção, desenvolvimento e distribuição das obras audiovisuais. O segundo difere no primeiro quanto à destinação dos recursos financeiros para empresas de acordo com seu desenvolvimento artístico. As linhas do PRODAV 06 e 07 substituíram, respectivamente, o Prêmio Adicional de Renda – PAR e o Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro – PAQ.

Os PRODAV de 08 a 12 destinam-se a projetos audiovisuais voltados para o campo da televisão em diferentes regiões brasileiras: (i) região Norte, PRODAV 08; (ii) região Nordeste, PRODAV 09; (iii) região Centro-Oeste, PRODAV 10; (iv) região Sudeste, PRODAV 11; e (v) região Sul, PRODAV 12.

Em 2014, foi criada uma chamada pública de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais, em que o FSA complementa o financiamento de projetos audiovisuais selecionados em chamadas públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal. Por último, em 2017, foi criado o PRODAV 14 voltado especificamente para propostas de produção de jogos eletrônicos para exploração comercial em consoles, computadores ou dispositivos móveis.

Por fim, percebe-se FSA oferece um grande potencial para desenvolver e efetivar políticas públicas nas diferentes janelas que compõe a cadeia produtiva do cinema e nos diferentes segmentos do audiovisual. Apesar das linhas de ação terem se diversificado ao longo dos anos, permanecem os mesmos desafios quanto ao desenvolvimento do mercado audiovisual. Mesmo com novas linhas com financiamento para o setor de distribuição, aumento nos recursos para a televisão independente, infraestrutura, suplementação



estadual e regional e para o campo de jogos eletrônicos, a produção cinematográfica congrega ainda maior parte dos recursos para si.

### **3. AS MUDANÇAS NO FUNDO NACIONAL DE CULTURA E O FOMENTO AO CINEMA E AO AUDIOVISUAL**

Nessa parte discutiremos as consequências no novo desenho do FNC para o fomento geral das artes e da cultura. Evidentemente, as consequências que se apontam referem-se ao movimento geral da crise fiscal e à lógica da vinculação da CONDECINE ao FSA. A diminuição de recursos para programas alternativos ao audiovisual é consequência não intencional das ações do SFC. É um fato, entretanto, que o FNC passou a se constituir em um fundo direcionado ao segmento do audiovisual. As ações relacionadas ao associativismo cultural tanto quanto ao reconhecimento das diferentes culturas ficaram constrangidas pelo desenho das fontes do FNC. A composição também impacta nas possibilidades de fomento de ações transversais que tenham as artes (especialmente as performáticas e do espetáculo vivo) como objeto.

O Fundo Nacional de Cultura (FNC) é um dos mecanismos criados pela Lei nº 8.313/1991. Tem como finalidade fomentar as atividades culturais através do financiamento direto. Ao longo do seu desenvolvimento acolheu propostas de projetos provenientes da sociedade civil, de instituições culturais públicas e privadas localizadas em diferentes Estados, no Distrito Federal e nos municípios. Gradualmente passou a direcionar recursos para iniciativas e programas prioritários do Ministério, de suas secretarias e, em algumas situações, das instituições vinculadas ao MinC. Uma das preocupações na gestão do FNC foi fomentar ações de maneira capilarizada territorialmente. A ideia de Sistema Nacional de Cultura (SNC) atuando de forma a sedimentar o federalismo cooperativo no âmbito da cultura, com as características da descentralização e participação social, organiza, mesmo que de maneira incipiente, a estruturação do financiamento.



Os períodos de ajustamento fiscal são especialmente problemáticos para o fomento à cultura. Ao contrário, em momentos de expansão econômica, a participação social e o aumento da arrecadação contribuem para o fomento das atividades culturais. Assim, o FNC teve seus recursos aumentados ao longo da década de 1990, mas de maneira muito lenta. A partir de 2004, entretanto, seus recursos sofreram importante expansão. De R\$ 174 milhões em 2004, o Fundo vai para R\$ 815 milhões em 2013, sofrendo perdas até 2017, quando atinge R\$ 657,6 milhões, uma queda de R\$ 157,6 milhões, como se viu.

O aumento da participação do FNC nos recursos totais do Sistema Federal de Cultura (SFC)<sup>11</sup> demonstra a consistência das propostas de politização e discussão da alocação dos recursos fiscais. A partir de 2003/2004 os recursos passaram a ser discutidos em diferentes instâncias de escuta e participação da sociedade civil e, por mais que sejam verdadeiras as críticas relativas à fragilidade da institucionalização da participação social, de fato, a participação acontecia em diferentes programas e ações do Ministério.

Lembramos que os recursos totais do Sistema Federal de Cultura (SFC) foram, em geral, crescentes em relação ao ano de 1995 e, especialmente a partir dos anos 2000, então, a forte participação do FNC no total indica, repetimos, a orientação para a discussão política dos recursos, ou seja orientação definida pela administração pública e seus colegiados. Ao final do período, houve um deslocamento em direção a diferentes programas e políticas em

---

<sup>11</sup> O Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005 cria o SFC e define atribuições a Ministério da Cultura da seguinte forma: Ao Ministério da Cultura, órgão central do SFC, compete :I -exercer a coordenação-geral do Sistema; II - estabelecer as orientações e deliberações normativas e de gestão, consensuadas no plenário do CNPC; III - emitir recomendações, resoluções e outros pronunciamentos sobre matérias relacionadas com o SFC, observadas as diretrizes sugeridas pelo CNPC; IV - desenvolver e reunir, com o apoio dos órgãos integrantes do SFC, indicadores e parâmetros quantitativos e qualitativos para a descentralização dos bens e serviços culturais promovidos ou apoiados, direta ou indiretamente, com recursos da União; V - sistematizar e promover, com apoio dos segmentos pertinentes no âmbito da administração pública federal, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e sistemas de gestão relativos à preservação e disseminação do patrimônio material e imaterial sob a guarda da União; VI - subsidiar as políticas e ações transversais da cultura nos planos e ações estratégicos do Governo e do Estado brasileiro; VII - auxiliar o Governo Federal e subsidiar os entes federados no estabelecimento de instrumentos metodológicos e na classificação dos programas e ações culturais no âmbito dos respectivos planos plurianuais; e VIII - coordenar e convocar a Conferência Nacional de Cultura.



função do desenho da estrutura do financiamento, como veremos a seguir na seção sobre o CONDECINE e Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). O Gráfico 6 apresenta a participação do FNC nos recursos do Ministério da Cultura.

O FNC foi regulamentado pela Lei Rouanet (Lei nº 8.313 de 1991), vindo a sofrer modificações e aperfeiçoamentos graduais ao longo da sua vigência, as mais recentes ligadas à criação do FSA<sup>12</sup> e da CONDECINE<sup>13</sup>

De acordo com a legislação o FNC pode ser constituído por recursos do Orçamento Geral da União, 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares, 1% de fundos de investimentos regionais, doações, legados, subvenções e auxílios de diversas entidades, reembolso de operações de empréstimo, saldo de exercícios anteriores, entre outras receitas eventuais. Mais recentemente, foram criados a CONDECINE, como fonte vinculada e o FSA, como linha do FNC, mas com responsabilidade de gestão pela ANCINE.

### **3.1 A CONDECINE E AS MUDANÇAS DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DA CULTURA**

A Agência Nacional do Cinema (ANCINE) foi criada pelo artigo 5º da Medida Provisória 2.228-1/2001, atuando nos diferentes segmentos das cadeias do cinema e do audiovisual, fomentando, fiscalizando e monitorando os vários segmentos do setor<sup>14</sup>. A

---

<sup>12</sup> Estabelecido pela Lei nº 11.437, de 2006.

<sup>13</sup> Criada pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

<sup>14</sup> Os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual são direcionados para linhas de ação específicas: Linha de ação A: Produção de Longa Metragem. Voltada para o investimento em produção independente de obras cinematográficas de longa metragem brasileira, incluindo coproduções internacionais; Linha de ação B: Produção Independente de Obras Audiovisuais para a Televisão. Focada em operações de investimento em produção independente de obras audiovisuais televisivas, tanto para televisão aberta ou por assinatura, incluindo coproduções internacionais; Linha de ação C: Aquisição de Direitos de Distribuição de Obras Cinematográficas de Longa Metragem. Dedicada aos investimentos em aquisição de direitos de obras cinematográficas de longa-metragem, de produção independente, que tenham como objetivo a exploração comercial em todos os segmentos do mercado; Linha de ação D: Comercialização de Obras Cinematográficas



ANCINE atua por meio de programas e através de fundos especializados, orientando-se para criação de um mercado nacional integrado do cinema e audiovisual. Um dos instrumentos mais importantes da área é o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que foi criado pela Lei 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto 6.299/2007, sendo uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC).

As fontes de receita do Fundo Setorial do Audiovisual provêm do Orçamento da União, da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), da cobrança de taxas, principalmente do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, de multas e do produto das aplicações financeiras<sup>15</sup>.

A parte mais expressiva dos recursos do FSA vem da CONDECINE, também instituída pela MP 2.228-1/2001. No primeiro momento foram criados dois tipos de CONDECINE, a “CONDECINE Título” e a “CONDECINE Remessa”. A primeira incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais dos diversos segmentos do mercado. Já a segunda configura uma alíquota a ser paga sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e vídeo fonográficas, ou por sua aquisição ou importação. Com a Lei 12.485/2011, foi instituída uma nova modalidade, a “CONDECINE Teles”, a ser paga pelas empresas de telecomunicação. O orçamento do FSA, que antes dependia em grande parte de repasses e fontes gerais do Governo Federal, com a criação dessa nova modalidade de recolhimento, passou a ter fontes relativamente estáveis e crescentes.

---

Brasileiras de Longa Metragem no Mercado de Salas de Cinema. Orientada para operações de investimento em comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, de produção independente, para exibição em salas de cinema.

<sup>15</sup> Os recursos arrecadados podem ser utilizados em quatro diferentes formas de aplicação: investimentos retornáveis; empréstimos reembolsáveis – o proponente pega o valor e depois devolve sua totalidade ou parcialidade; equalização, redução de encargos financeiros nas operações de financiamento; e valores não reembolsáveis – o valor é dado ao proponente a fundo perdido.



Embora a CONDECINE tenha passado a se constituir na fonte mais relevante, vale a pena lembrar do comportamento de uma segunda fonte vinculada ao FNC, as loterias. O percentual de 3% das loterias deve ser direcionado à cultura, como se viu. O ponto culminante da participação da fonte contribuições sobre concursos e prognósticos, as loterias, alocada no FNC é 2011, com R\$ 228,2 milhões. Em seguida, a fonte é declinante, chega a 2017 com R\$ 34,1 milhões, uma queda de R\$ 194 milhões<sup>16</sup>.

Em 2007 a participação das loterias no FNC era de 71% e em 2017 foi de 6%. No primeiro ano (2007) as loterias eram 6 vezes os recursos da CONDECINE e em 2017 eram 0,07%, enquanto as duas fontes juntas compunham 83% da totalidade de recursos em 2007 e 96% em 2017. Isso quer dizer que, além da diminuição das loterias, diminuíram também as outras fontes, enquanto a CONDECINE passou a se constituir na mais importante fonte do FNC, com evidentes consequências no desenho de financiamento e de relacionamento do FNC com a sociedade e os campos artísticos. A análise do comportamento da CONDECINE será feita na próxima seção, não sem antes dizer que a substituição de outras fontes pela CONDECINE marca o desenho do FNC nos últimos anos, com consequências importantes na estruturação da área cultural.

A CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional) é uma contribuição compulsória que incide sobre produção, veiculação e licenciamento de obras audiovisuais com fins comerciais (e sobre o pagamento e emprego a produtores, distribuidores e intermediários no exterior de importâncias decorrentes do rendimento de obras audiovisuais).

A partir de 2011, ano em que foi promulgada a Lei 12.485/2011, que regula o serviço de TV por assinatura abrindo o mercado às operadoras de telefonia, a CONDECINE

---

<sup>16</sup> Aparentemente as transferências das loterias para o FNC são menores do que as previstas legalmente, hipótese levantada em Barbosa, F. e Chaves, J.V. Fundo nacional de Cultura: situação atual e possibilidades de aprimoramento, nota não publicada.



também passou a ser cobrada sobre prestação de serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais<sup>17</sup>.

Os recursos da CONDECINE compõem o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), um mecanismo de apoio ao audiovisual que financia atividades de diferentes segmentos e etapas da cadeia produtiva (como produção, distribuição, exibição, infraestrutura). O FSA é considerado um mecanismo bastante inovador de financiamento à produção cultural, especialmente por disponibilizar recursos por meio de diferentes instrumentos e modalidades, como financiamentos diretos, investimentos retornáveis ou outras operações de apoio. E a CONDECINE tem papel central, pois representa uma possibilidade importante de diversificação de fonte de recursos para a produção audiovisual.

O Gráfico 6 abaixo mostra a evolução do montante de recursos anuais do FSA e da arrecadação do CONDECINE, comparados aos recursos do FNC e do próprio MinC, que já foram discutidos na seção anterior.

Como foi mostrado, o comportamento dos recursos do MinC e FNC foi de crescimento desde de 1995. Tais recursos, no período em análise, embora maiores do que o de períodos anteriores, começam a sofrer inflexões no sentido de decrescimento a partir de 2013. No gráfico 6 pode-se ver o comportamento da CONDECINE, FSA, FNC e Sistema Federal de Cultura (Sistema MINC).

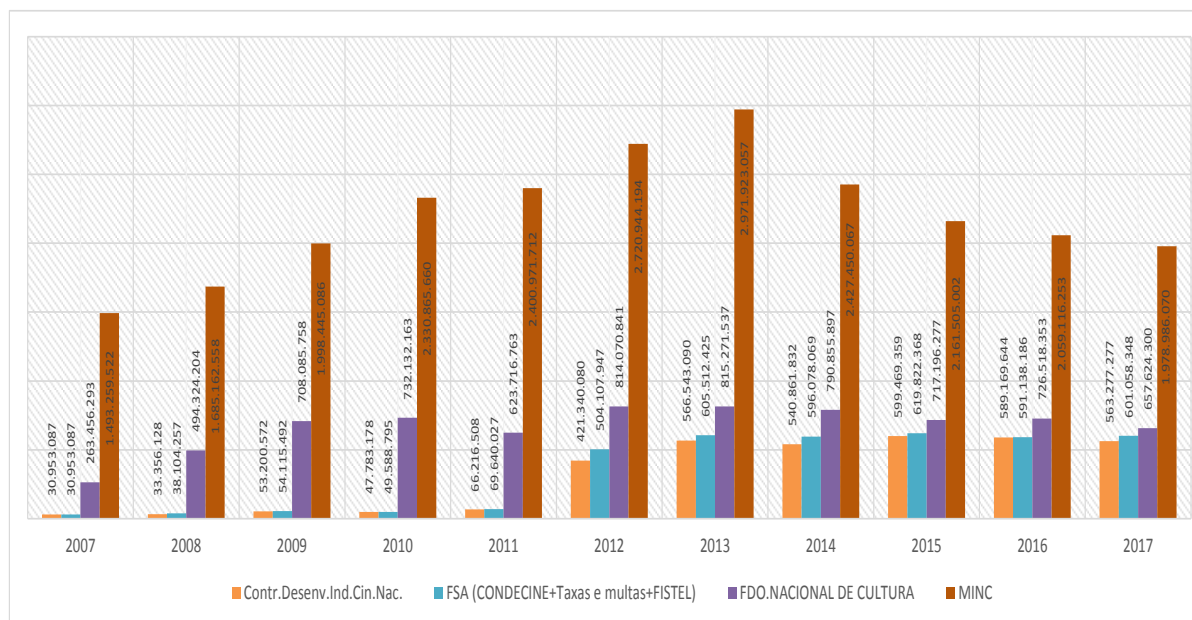
---

<sup>17</sup> Ancine (2018), disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/condecine>





Gráfico 4: Dados Financeiros Do Sistema Federal De Cultura - 2007 a 2017(\*)



(\*) Valores de 2017, IPCA

Fonte: SIAFI/STN; Elaboração IPEA/DISOC

Elaboração dos autores

Em 2011, 73,9% das fontes do SFC eram constituídas por recursos ordinários, 9,5% por recursos vinculados das loterias, 3,8% de taxas e multas recolhidos pela ANCINE entre outras fontes com menor participação. O FNC era constituído por recursos provenientes de concursos de prognóstico (loterias, correspondente a 36,6%); por recursos ordinários (24%); por recursos de concessão e permissão (24%); pela Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE, 10,6%). O montante vinculado ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) se aproxima de 40% dos recursos do FNC em 2011.

Em 2016, os recursos ordinários se constituíam em 58,8% dos recursos do SFC. A participação se eleva para 60,8% em 2017. Os recursos ordinários são em 2017 aproximadamente 15% inferiores aos de 2011. A participação da CONDECINE, por sua vez



umenta de 2,8% em 2011 para 30,7% numa clara substituição de fontes depois das vinculações de recursos para a área do audiovisual.

Os montantes da CONDECINE e FSA também crescem no período. Importante notar como a CONDECINE corresponde a uma proporção bastante grande do total de recursos do FSA. A CONDECINE estava na casa de aproximadamente R\$ 30,9 milhões em 2007 e salta para o empenho de R\$ 563,2 milhões em 2017.

O FSA<sup>18</sup>, constituído por outras fontes como taxas e multas sobre atividades do audiovisual, de receitas de concessões e permissões, principalmente o FISTEL (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações), foi em 2016 da ordem de R\$ 591,1 milhões. Em 2017, foram empenhados R\$ 601 milhões.

CONDECINE e FSA correspondiam, em 2017, a valores muito próximos aos de 2013, embora ligeiramente menores, mas o FNC era 20% inferior e os recursos do SFC eram 42% inferiores.

Lembremo-nos também de que o nível de empenho da CONDECINE em relação ao autorizado é razoável, de aproximadamente 76% em 2017, o autorizado era de R\$ 737 milhões<sup>19</sup>.

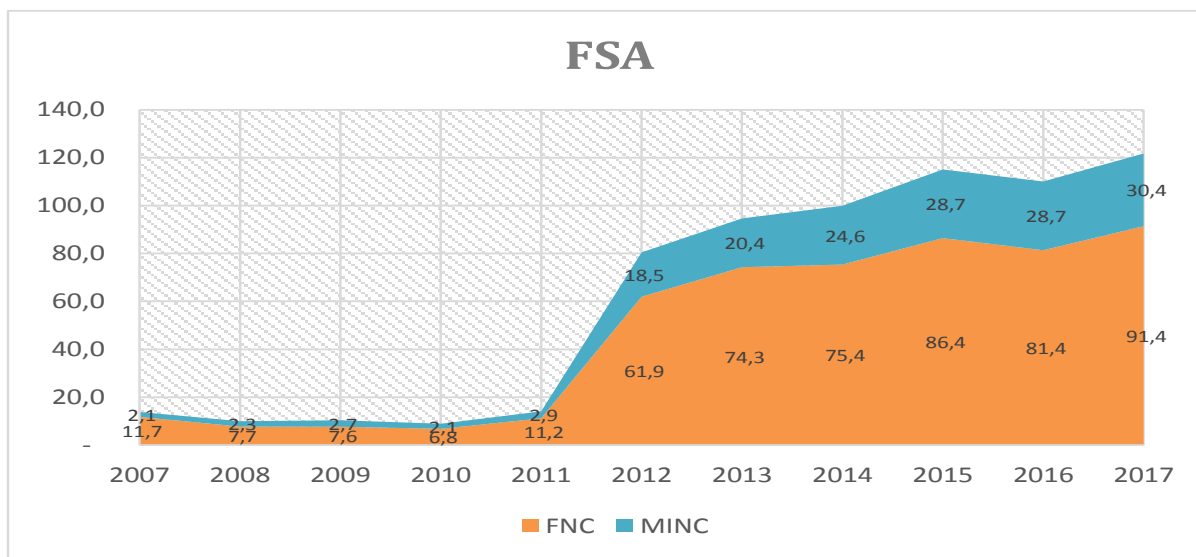
---

<sup>18</sup> O FSA é também constituído por receitas decorrentes da cobrança de taxas e multas e do produto de rendimento de aplicações financeiras.

<sup>19</sup> Os dados de valores arrecadados para a CONDECINE feitas pela ANCINE montam a R\$ 972,9 milhões em 2016 e R\$ 793 milhões em valores correntes, já descontados os 30% da desvinculação realizadas pela DRU.



Gráfico 5: Evolução da Participação do Fundo Setorial Do Audiovisual no FNC e SFC - 2007 a 2017 (\*)



(\*) Valores de 2017, IPCA

Fonte: SIAFI/STN; Elaboração IPEA/DISOC

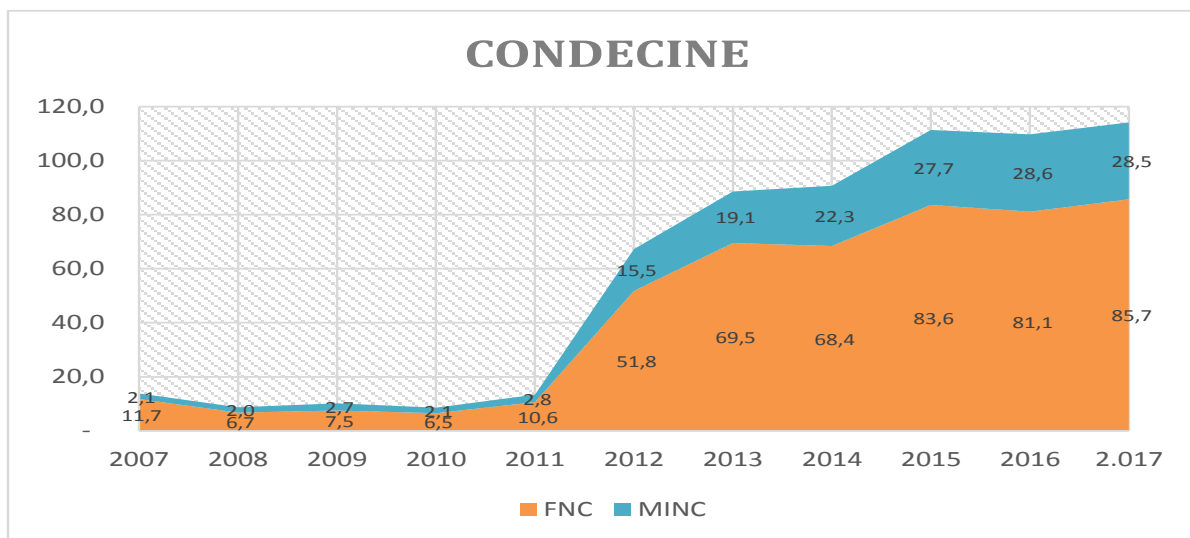
Elaboração dos autores

A CONDECINE chega a constituir 85,7% do FNC em 2017 (R\$ 563,2 milhões) e 33,1% dos recursos totais do MinC (Gráfico 9).

A CONDECINE é vinculada e seu crescimento não foi acompanhado por igual incremento de outras fontes. O comportamento do FNC pode ser caracterizado como de substituição de fontes e vai se tornando um fundo voltado para o cinema e audiovisual.



Gráfico 6: Participação da CONDECINE no FNC e no SFC - 2007 a 2017 (\*)



(\*) Valores de 2017, IPCA

Fonte: SIAFI/STN; Elaboração IPEA/DISOC

Elaboração dos autores

Em 2017, a participação do FSA chega a constituir 91,4% do FNC (R\$ 601 milhões) e 35,4% do SFC.

No que se refere ao FNC, a política da ANCINE, traduzida no Fundo Setorial do Audiovisual, se constitui na mais importante política em vigência, pelo menos no que se refere ao retrato apresentado pelo financiamento.

No entanto, ressalte-se que o nível de liquidação da CONDECINE em 2017 foi de mais ou menos 9%. Ou seja, foram liquidados, em 2017, R\$ 66,2 milhões dos R\$ 563,3 milhões empenhados. O que se infere desse comportamento é a inscrição e forte acúmulo de recursos vinculados da CONDECINE em Restos a Pagar (RP) da ordem de R\$ 644 milhões para os anos seguintes.

A diversificação das fontes é sem dúvidas um aspecto fundamental para a questão do fomento à produção do cinema e do audiovisual, que no geral demanda recursos em



montantes significativos frente àqueles disponibilizados pela política cultural como um todo. Até um certo momento, era consenso a importância estratégica da diversificação de fontes de recursos para a área, para além dos montantes vindos dos incentivos fiscais, de modo a potencializar as ações e, principalmente, de modo a conseguir manter uma agenda de políticas e ações em momentos em que o próprio Ministério da Cultura estivesse em crise.

Ainda em relação à organização da execução do orçamento é necessário apresentar algumas informações adicionais. O ciclo orçamentário é bastante complexo e seus condicionamentos gerais deslocam alguns dos sentidos mais importantes do FNC e do FSA, qual seja garantia e proteção de recursos. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) desvinculava até 2015, 20% das receitas vinculadas da CONDECINE, e a partir de então 30%. O nível de execução média do SFC foi em 2017, de 86,5%, mas o nível de execução do FNC naquele ano foi de 55,5%. É bem verdade que ainda se tem os Restos a Pagar, que podem ou não serem liquidados e pagos. Seja como for, mostra as dificuldades e precariedade do sistema orçamentários, ou as despesas diretas para garantirem processos alocativos que protejam direitos e que evitem, mesmo no sistema público, seletividades e iniquidades. A pluralização de fontes é algo desejável, mas são necessários aperfeiçoamentos tanto nos instrumentos de financiamento direto, quanto indiretos.

## CONCLUSÃO

Os modelos políticos mobilizam ideias gerais e retóricas que são os limites a partir dos quais os atores pensam e interpelam as políticas públicas. Cinema e audiovisual podem ser tratados como questão de criatividade autoral, contrárias aos mercados e às atuações estatais. As opções históricas agenciam, mesclam, complementam e hibridizam modelos abstratos.



Os atores dão significados opostos e conflitantes às políticas públicas. Em nome à liberdade de expressão e criativa podem demandar mais Estado ou mercado. Em nome dos desenvolvimentos da cultura podem buscar complementariedades entre ações governos, empresas e comunidades, e equilíbrios entre diretrizes de ação aparentemente antagônicas.

O certo é que a mobilização das linguagens da economia da cultura implica em decisões, questionáveis e objeto de controvérsias, mas decisões, a respeito de articulação e desenvolvimento dos elos das cadeias produtivas do cinema e do audiovisual. Arte, sim. Mas nada que seja assim tão oposto extremo aos processos industriais e técnicos.

A área do Cinema e do Audiovisual adotou o modelo institucional das agências. A finalidade de uma agência reguladora é regular e/ou fiscalizar a atividade de determinado setor da econômica. Desempenha uma função de cunho técnico e estrutura-se de forma a minimizar as ingerências políticas. Podemos citar algumas de suas atribuições principais:

levantamento de dados, análise e realização de estudos sobre o mercado objeto da regulação, elaboração de normas disciplinadoras do setor regulado e execução da política setorial determinada pelo Poder Executivo, de acordo com os condicionamentos legislativos, defesa dos direitos do consumidor (art. 170, inc. V da C. F.), incentivo à concorrência, minimizando os efeitos dos monopólios naturais (art. 170, inc. IV da C. F.), objetivando à eliminação de barreiras de entrada e o desenvolvimento de mecanismos de suporte à concorrência, fiscalização do cumprimento, pelos agentes do mercado, das normas reguladoras, a arbitragem entre os agentes do mercado, sempre que prevista na lei de instituição etc<sup>20</sup>.

A Agência Nacional do Cinema (ANCINE), criada através da Medida Provisória 2.228-1, em 2001, surgiu nesse contexto, apesar de figurar como uma exceção em meio às

---

<sup>20</sup> Disponível em <https://lutimilaalves.jusbrasil.com.br/artigos/152001215/estado-regulador>, acesso em março de 2017.



demais agências reguladoras, pois não se reduz ao papel de regular e/ou fiscalizar. O grande destaque da sua atuação recai sobre o financiamento da cadeia produtiva.

Como foi destacado, a ANCINE trouxe ganhos para o setor audiovisual, como o investimento no conjunto da cadeia produtiva, apesar de não ter ainda atingido metas expressas em sua legislação, como a autossustentabilidade do setor, embora alguns elementos importantes nesse sentido tenham sido desenvolvidos nessa direção pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). No surgimento dessa agência reguladora estava por trás o anseio de maior intervenção do Estado na área para se garantir condições de produção, distribuição e exibição do produto audiovisual brasileiro. A mudança dos tempos, do contexto histórico, político e econômico, não mais permitia uma intervenção estatal aos moldes da EMBRAFILME. Esse nível de atuação estatal não era mais aceitável no contexto de crenças a respeito dos papéis do Estado.

A própria lei que criou a ANCINE limitou seus poderes de efetiva regulação do mercado audiovisual. O formato de agência reguladora tentou dar conta da necessidade do Estado atuar de forma mais presente na área – tendo em vista que imperavam as leis de incentivo no momento anterior ao surgimento da ANCINE – com as exigências de um Estado regulador e, agora, simultaneamente, indutor. O formato da atuação foi fortemente desenhado pelo conceito de cadeia produtiva e indústria cultural. No dizer de Ikeda,

é como se o modelo das agências reguladoras fosse adaptado para as necessidades específicas do setor cinematográfico brasileiro no início deste século, em consonância com um novo modelo de participação do Estado e com a percepção de que se trata de um ramo de atividade tipicamente industrial, que deve ser estimulado com uma base desenvolvimentista. O novo órgão de Estado teria, portanto, uma função de buscar um equilíbrio entre a vontade do governo (protegendo o setor de ameaças de corrupção e de clientelismo), as demandas do setor regulado e as necessidades dos consumidores (já que é de interesse público o acesso a obras audiovisuais nacionais) (IKEDA, 2011, p.10)



Por outro lado, como vimos desde o início, efetiva-se por meio da atuação da ANCINE a garantia de direitos fundamentais, como a proteção à produção e ao acesso de manifestações culturais e do patrimônio brasileiros, em grande medida ameaçados pelos produtos estrangeiros e suas megacorporações capazes de dominar a difusão de bens culturais. Evidentemente, a ANCINE configurou um ganho para o setor audiovisual, trouxe incrementos significativos de recursos financeiros e representou um salto qualitativo no acompanhamento da área, na produção de dados, na gestão de projetos.

Buscamos ressaltar como a forma de ação do Estado brasileiro se transformou no setor audiovisual a partir da ANCINE e como essas mudanças fazem parte do que apresentamos como um modelo de Estado, uma forma de estruturação das políticas públicas e da gestão estatal, que impacta suas prioridades, sua atuação econômica, sua relação com a participação e com os direitos fundamentais. Por outro lado, as demandas dos agentes do setor são inúmeras, sendo que o cinema e o audiovisual ainda têm muitos desafios para integrar ações em forma sistêmicas para o desenvolvimento setorial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Joaquim Canuto Mendes de. **Cinema contra cinema**: bases gerais para um esboço de organização do cinema educativo no Brasil. São Paulo: Editora, 1931.

ANCINE. Agência Nacional do Cinema. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/>. Acesso em: 14/08/16.

\_\_\_\_\_. CONDECINE. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/condecine>. Acesso em 17/08/16.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BAHIA, Lia. **Discursos, políticas e ações**: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro. São Paulo: Itáu Cultural: Iluminuras, 2012.





BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras**: constituição, transformação do estado e legitimidade democrática. Em: *Agências reguladoras e democracia* (Gustavo Binbenojm org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BRASIL. **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 30 de novembro de 1937.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939**. Dispõe sobre o exercício de atividades de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 1939.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília, 02 de julho de 1986.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o programa nacional de apoio à cultura (PRONAC) e dá outras providências. Brasília, 23 de dezembro de 1991.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993**. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília, 20 de julho de 1993.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 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 e dá outras providências. Brasília, 6 de setembro de 2001

BRDE. Banco Regional do Desenvolvimento do Extremo Sul. **Chamadas Públicas**.

Disponível em: <http://www.brde.com.br/fsa/chamadas-publicas/>. Acesso em 17/08/16.



- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **O Governo Collor e a Modernidade em Tempos Incertos**. Em: *Novos Estudos CEBRAP* nº 29, março 1991.
- BRUNNER, José Joaquín. **La cultura como objeto de políticas**. Em: *Material de Discusión*. Chile: Biblioteca Flacso, 1985.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- HÄBERLE, Peter. **Teoría de la constitución como ciencia de la cultura**. Madrid: Tecnos, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.
- IKEDA, Marcelo Gil. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**, 2011. 217 f. Dissertação de Pós-Graduação em Comunicação. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.
- \_\_\_\_\_. O art. 3º da lei do audiovisual e as políticas públicas para o setor audiovisual na “retomada”. I Encontro Internacional de Direitos Culturais. Fortaleza, 2012.
- FILME B. **Evolução de mercado**. Disponível em:  
<http://www.filmeb.com.br/estatisticas/evolucao-do-mercado>. Acesso em: 17/08/16.
- FSA. Fundo Setorial do Audiovisual. Disponível em <http://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/introdução>. Acesso em 17/08/16.
- \_\_\_\_\_. Fundo Setorial do Audiovisual: Documento de Diretrizes. Disponível em <http://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/documentoDiretrizes2.pdf>. Acesso em 17/08/16.



\_\_\_\_\_. Chamadas Públicas Encerradas. Disponível em <https://fsa.ancine.gov.br/como-participar/chamadas-publicas/chamadas-publicas-encerradas>. Acesso em 23/01/19.

IKEDA, M.. Estado e Cinema no início do século XXI. In: II Seminário Internacional de Políticas Culturais, 2011, Rio de Janeiro. **Anais - II Seminário Internacional de Políticas Culturais**, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”?**. Em: O poder normativo das agências reguladoras (Alexandre Santos de Aragão org.). 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MARTINS, Vinícius Alves Portela. **Agência nacional do cinema – ANCINE: comentários à medida provisória nº 2.228-1, ao decreto nº 4.121/02 e à lei nº 12.485/11**. São Paulo: Atlas, 2015.

MICHEL, Rodrigo Cavalcante; AVELLAR, Ana Paula. **Indústria cinematográfica brasileira de 1995 a 2012: estrutura de mercado e políticas públicas**. Nova Economia (UFMG. Impresso), v. 24, p. 491, 2013.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 31ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento**. Coleção Cadernos de Políticas Culturais Volume 3. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

SANTOS, José Luiz dos. **O que é cultura**. 16ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ARAÚJO, Herton Ellery; MIDDLEJ, Suylan. **Capítulo 4: A constituição e a democracia cultural**. Políticas sociais: acompanhamento e análise, nº 17. Brasília: Ipea, 2009.



SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; SÁ, Juliana Veloso. *Cultura. Políticas sociais: acompanhamento e análise*, nº 25. Brasília: Ipea, 2017. No prelo.

SILVA, Vasco Pereira da. **A cultura a que tenho direito**: direitos fundamentais e cultura. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

\_\_\_\_\_. **Verde cor de direito**: lições de direito do ambiente. Coimbra: Edições Almedina, 2002.

SOUZA, José Inácio de Melo. **Descoberto o primeiro filme brasileiro**. *Revista USP*, n. 19, set./out./nov. 1993, p. 170-173.

ZAVERUCHA, Vera. **Lei do Audiovisual**: Passo a Passo. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.