

# O PAPEL DA ANCINE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL BRASILEIRO

[ ARTIGO ]

**Marcelo Ikeda**

*Universidade Federal do Ceará*

**[ RESUMO ABSTRACT RESUMEN ]**

Este artigo apresenta um amplo panorama das políticas para o setor audiovisual implementadas pela Agência Nacional do Cinema em 20 anos de atividade (2001-2021). Em primeiro lugar, serão analisadas sua criação como uma agência reguladora e as limitações para sua atuação, impostas na lei que a formou. Em seguida, será avaliada a ampliação do escopo da agência sob a gestão de Manoel Rangel, com a aprovação das Leis nº11.437/06, 12.485/11 e 12.599/12, e serão discutidos os impasses das gestões Leitão-Castro e Braga. Por fim, serão comentados os principais desafios à gestão pública do audiovisual para os próximos anos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas para o audiovisual. Estado e cinema. Cinema brasileiro contemporâneo. Ancine.

This article presents a broad overview of the policies for the Brazilian audiovisual sector developed by the Brazilian National Film Agency (Ancine) in its twenty years of activity (2001-2021). First, the article analyzes how Ancine was created as a regulatory agency and the limits imposed by its foundational law to its actuation. Then, the article analyzes the expansion of Ancine's scope under the management of Manoel Rangel, with the approval of Laws nº11.437/06, 12.485/11 and 12.599/12, and the stalemates reached by the Leitão-Castro and Braga administrations. Afterwards, the main challenges for public audiovisual management in the coming years are discussed.

**Keywords:** Film public policies. State and cinema. Contemporary Brazilian cinema. Ancine.

Este artículo presenta un amplio panorama de las políticas para el sector audiovisual brasileño desarrolladas por la Agencia Nacional de Cine (Ancine) en sus veinte años de actividad. Primero, se analizarán la creación de Ancine como agencia reguladora y los límites a su desempeño que impone su ley de formación. Enseguida, se evaluará la ampliación del alcance de la agencia bajo la dirección de Manoel Rangel, con la aprobación de las Leyes n.º11.437/06, 12.485/11 y 12.599/12, y se discutirán los impasses de las administraciones de Leitão-Castro y Braga. Por último, se comentarán los principales retos para la gestión pública audiovisual en los próximos años.

**Palabras clave:** Políticas públicas para el audiovisual. Estado y cine. Cine brasileño contemporáneo. Ancine.

## Introdução

---

Criada por meio de Medida Provisória (MP) nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001), a Agência Nacional do Cinema (Ancine) completa 20 anos de existência. Para uma instituição pública vinculada ao campo cultural, completar duas décadas de funcionamento contínuo é um feito raro a ser celebrado. Se a Ancine sobreviver às turbulências do governo Bolsonaro, conseguirá ultrapassar a duração da Embrafilme (1969-1990), que não chegou a completar seu vigésimo primeiro aniversário.

Ambas as instituições foram criadas compartilhando o objetivo de desenvolver o cinema brasileiro, mas também têm muitas diferenças. Enquanto a Embrafilme era uma empresa pública que atuava diretamente nas atividades de produção e distribuição de filmes, a Ancine é uma agência reguladora, que visa criar condições sistêmicas para o desenvolvimento do mercado brasileiro, atuando não apenas no fomento, mas também na regulação e fiscalização do mercado audiovisual.

Esse é um enorme desafio para as instituições públicas sobreviverem às transformações impostas pelas mudanças de governo. No Brasil, existe uma *triste tradição*, utilizando a expressão de Rubim (2007), de descontinuidades na política cultural quando um dirigente, para carimbar sua “marca registrada”, decide se contrapor à gestão anterior ao implementar um novo projeto pessoal. Dessa forma, as políticas públicas ainda são muito marcadas pela discricionariedade do dirigente, e não por uma gestão profissional, calcada num diagnóstico setorial que avalie riscos e oportunidades e

estimule uma ação guiada por indicadores técnicos e metodologias estáveis.

Assim, o maior obstáculo da Ancine foi sobreviver, enfrentando turbulências institucionais, a cinco diferentes presidentes da República – FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro – de matizes políticas bastante distintas. O desafio era estabelecer uma nova institucionalização para o setor audiovisual, baseada em políticas de Estado, e não propriamente de governo. Isto é, que a agência adquirisse maturidade institucional e reconhecimento social a fim de estabelecer suas próprias políticas, segundo critérios e parâmetros específicos de sua área de atuação, independentemente dos desígnios presidenciais.

Considerando esse contexto, o objetivo deste artigo é analisar a experiência da Ancine, seu funcionamento e transformações ao longo dessas duas décadas. A partir desse retrospecto crítico, é possível determinar lacunas e fronteiras, incorporando os desafios e reavaliando caminhos para a gestão audiovisual na próxima década.

## A criação da Ancine e os impasses do projeto industrialista

---

A Ancine foi criada como uma agência reguladora, responsável pela regulação, fomento e fiscalização do mercado audiovisual brasileiro. Entre os objetivos da agência, conforme listados no artigo 6º da MP nº 2.228-1/01 (BRASIL, 2001), destaca-se “aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional

por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição nos diferentes segmentos de mercado”. Ainda, a Ancine almeja “promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica brasileira visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras [...] promovendo a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional” (IKEDA, 2012, p. 50).

Por essas expressões, é possível constatar a vocação industrialista da Ancine, fundada em bases desenvolvimentistas e expressa na ocupação de mercado por meio da articulação integrada entre produção, distribuição e exibição, levando em conta não apenas o cinema, mas todos os demais segmentos de mercado. A missão do órgão pode ser resumida em “autossustentabilidade”, na ideia de que a atividade audiovisual pode sobreviver a partir das receitas auferidas pelo seu próprio processo produtivo, sem a necessidade do apoio estatal.

No entanto, esse é um objetivo bastante ambicioso, visto que são raras as economias mundiais que prescindem do financiamento público para a sobrevivência do setor cinematográfico. O Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA), por exemplo, responsável pelas políticas públicas para o audiovisual espanhol, estabelece como objetivo “atingir uma participação aceitável do mercado interno”<sup>1</sup>. O uso do termo “proporción aceptable” revela que o ICAA possui objetivos mais

modestos que os da Ancine, assumindo a consciência de que o setor audiovisual local habita um mercado historicamente dominado pelo produto estrangeiro.

De fato, conforme analisa Wasko (2003), o setor está estruturado por um oligopólio global, as *majors*, em que cinco empresas (Disney, Paramount, Sony, Universal e Warner), representadas por conglomerados em escala mundial, operam com base na apropriação de economias de escala e de escopo, num setor de elevada especialização técnica, que combina vultosos investimentos em trabalho e capital, mediante projetos de baixa previsibilidade e altíssimo risco. Essas empresas são, de forma indireta, sobreviventes dos estúdios hollywoodianos que se estruturaram nos anos 1910 e atualmente integram grandes conglomerados mundiais, como a Viacom, AT&T ou a Comcast, que produzem uma ampla gama de produtos e serviços para além das indústrias de mídia e entretenimento (KUNZ, 2007). As plataformas de serviço pela internet, explorando o serviço por meio do vídeo sob demanda (VoD), inseriram outras dinâmicas no mercado audiovisual, com a entrada de empresas como a Netflix e Amazon, entre outras, modificando os padrões de consumo por parte do espectador (HOLT; SANSON, 2014).

Ainda que a importância econômica do setor audiovisual cresça cada vez mais e seja intensificada com o processo de digitalização – no Brasil, o PIB do setor supera o de segmentos tradicionais, como a indústria farmacêutica ou têxtil (ANCINE, 2019) –, os desafios no estímulo à competitividade do produto nacional são cada vez maiores, visto que a esmagadora maioria dos mercados, mesmo as grandes economias

---

<sup>1</sup> Tradução nossa. Informações sobre organização, competências e organograma do ICAA estão disponíveis em: <https://bit.ly/3hX7QcG>.

européias, é dominada pelo produto hegemônico das *majors*.

Diante de uma conjuntura de mercado mundial extremamente complexa, operando historicamente num elevado nível de concentração em escala mundial, a ação da Ancine em regular o mercado audiovisual, estimulando a posição competitiva do filme brasileiro, sofreu naturais restrições por parte de um governo cujo perfil econômico, se não era tipicamente liberal como o de Collor, estava longe de defender políticas diretamente protecionistas.

A Ancine, portanto, nasceu desse paradoxo: foi criada como uma agência reguladora, com a missão de promover a competitividade do produto brasileiro num mercado concentrado e ocupado pela obra estrangeira, mas possuía instrumentos limitados de intervenção no mercado, mantendo-se, na prática, como mera gestora dos mecanismos de incentivo fiscal à produção cinematográfica (IKEDA, 2015).

Dessa forma, embora criada como agência reguladora, sua principal atuação não se desenvolveu propriamente na esfera regulatória, e sim no âmbito do fomento, ou seja, a concessão de subsídios financeiros para o desenvolvimento de atividades do setor regulado. A Ancine permaneceu como principal órgão de aprovação, acompanhamento e prestação de contas dos projetos audiovisuais realizados por meio de incentivos fiscais, como a Lei do Audiovisual e os projetos da Lei Rouanet (BRASIL, 1991, 1993), principais mecanismos de fomento às produções audiovisuais do período conhecido como “a retomada do cinema brasileiro”. A partir de sua criação, passaram a ser administrados pela Ancine (MARSON, 2006).

## **A Ancine como agência reguladora e os limites da MP 2.228-1/01**

---

Diferentemente da Embrafilme, criada como uma sociedade de economia mista, ou do Instituto Nacional do Cinema (INC), uma autarquia simples, é preciso observar que a Ancine foi criada como uma agência reguladora. Essa opção um tanto atípica deve ser entendida tendo em vista o contexto institucional da administração pública brasileira a partir da segunda metade dos anos 1990.

Conforme Barroso (2002), as agências reguladoras foram criadas no governo Fernando Henrique Cardoso especialmente para regular os mercados de serviços de utilidade pública cuja operação foi transferida para o setor privado, diante dos processos de privatização dos anos 1990. No entanto, por serem mercados com tendência à concentração, como monopólios ou oligopólios naturais, isto é, mercados com características específicas que impedem a livre concorrência, houve a formação de órgãos públicos que funcionassem como mediadores, visando a um equilíbrio sistêmico entre o governo, a iniciativa privada e a sociedade. Os movimentos de privatização, para além de um alívio momentâneo de receita, devem ser vistos como reflexos da crise do “Estado interventor” ou “empresário”, provendo diretamente a atividade econômica. Segundo o ideário liberal, as empresas públicas não conseguiam atender bem às demandas da sociedade por bens de natureza essencial, e seriam incapazes de realizar os investimentos necessários para ampliar os serviços, seja pela crise fiscal do Estado, seja por problemas internos de

gestão, visto que não raras vezes os órgãos são aparelhados politicamente em detrimento de questões técnicas e econômicas. De outro lado, as empresas privadas, especialmente em mercados não competitivos, regem suas atividades de forma a maximizar seus lucros individuais, podendo empreender ações que entrem em conflito com o interesse público, ou seja, da sociedade como um todo. As empresas podem entrar em conluio e adotar práticas anti-competitivas, por exemplo, majorando o preço do produto para muito além de sua curva de custos ou, ainda, despejando lixo ou resíduos no meio ambiente.

A função das agências reguladoras seria, portanto, buscar um equilíbrio entre os interesses do governo, do setor regulado e, especialmente, da sociedade. Dessa forma, é preciso considerar que, segundo esse modelo, não estamos mais no “Estado mínimo” do governo Collor, totalmente apartado das atividades econômicas, nem tampouco no “Estado empresário” dos anos 1970, em que as empresas públicas forneciam diretamente os serviços aos consumidores. Surge, então, o “Estado regulador” cuja função é criar condições para que a iniciativa privada explore os serviços, mas também para que sua atuação leve em conta o interesse público, ou seja, sua função social.

Dessa forma, as agências reguladoras são órgãos de Estado, e não de governo. Para isso, devem ser órgãos neutros, de alta especialização técnica, compostos por profissionais que conheçam profundamente o setor regulado para intervir por meio de instrumentos técnicos, com base em dados e informações, e não por interesses políticos. Conforme Motta (2003), o desenho da teoria regulatória prevê que o órgão deve

possuir instrumentos de autonomia para resistir às pressões políticas dos governos, dentre os quais se destacam: 1. autonomia administrativa, corpo dirigente composto por um colegiado com mandato fixo, previamente sabatinado e aprovado pelo Senado Federal, cujos membros não podem ser exonerados *ad nutum* pelo Presidente da República; 2. autonomia financeira, fonte de receita própria, independente dos recursos orçamentários do governo. No caso da Ancine, a Condecine, um tributo recolhido em decorrência da exploração de obras nos diversos segmentos de mercado.

Mas como pensar essas questões tendo em vista o setor audiovisual, que não se trata, a rigor, de um bem de utilidade pública, nem de um setor recém-privatizado? A princípio, a criação do órgão cinematográfico como agência reguladora é uma escolha atípica. Segundo Aragão (2013), um dos princípios de base da teoria da regulação é que as agências reguladoras devem se ater às atividades de regulação, enquanto as políticas setoriais de desenvolvimento econômico (ou seja, o fomento) devem ser geridas diretamente pelos órgãos de governo (secretarias ou ministérios). Ou seja, pelo fato de as agências serem órgãos neutros, que visam a um equilíbrio sistêmico, a atividade de regulação não deve se confundir com a política de desenvolvimento setorial, cuja função é indicar, entre vários modelos possíveis, pautas específicas de desenvolvimento do setor segundo critérios ou parâmetros que expressem uma visão de governo do perfil dessa atividade econômica.

Dessa forma, o primeiro estranhamento em relação à Ancine surge do fato de o órgão executar simultaneamente atividades de regulação e de fomento.



No entanto, deve-se levar em conta as especificidades do setor audiovisual, que, no Brasil, encontra-se em estágio de amadurecimento, sendo uma indústria nascente, ao contrário dos setores privatizados. Ou seja, o objetivo da Ancine não é assegurar o equilíbrio competitivo em um setor já consolidado, como é o caso da telefonia ou energia elétrica, mas estimular a posição competitiva do produto brasileiro, dada uma configuração de mercado em que nitidamente ocupa uma posição minoritária, num mercado completamente dominado pelo produto hegemônico estrangeiro que opera em escala global e é produzido, inclusive, fora do país. Nesse contexto, o fomento seria um instrumento ativo no sentido de corrigir essas assimetrias. Segundo Gustavo Dahl (AUTRAN, 2012), o fomento teria, portanto, uma função regulatória, tratando-se de um “fomento regulador”.

De todo modo, independentemente das funções de fomento, a criação da Ancine como agência regulatória deve ser compreendida considerando os traumas da experiência anterior da relação entre Estado e cinema. Como uma empresa pública, a Embrafilme, especialmente em seus anos finais, foi duramente atacada pela opinião pública por utilizar critérios pouco transparentes para escolher seus financiamentos. O governo FHC considerava o audiovisual um setor estratégico, reconhecendo sua importância simbólica como instrumento de circulação de valores da sociedade contemporânea, mas, de alguma forma, queria desvincular a gestão de uma ação direta no setor. O governo estimulava uma aproximação do setor privado, mas expressava certo receio em ver sua imagem diretamente associada a um “setor-bomba”, isto é, uma atividade de prestígio, mas também muito

turbulenta, que sempre gerou ruídos como um setor de grandes disputas internas e uma proximidade (atraente, mas perigosa) com a grande mídia.

Por fim, a criação da Ancine como agência reguladora foi um prolongamento coerente do próprio modelo de financiamento por meio das leis de incentivo fiscal, base do modelo até então vigente. Ora, as leis de incentivo nada mais são do que a expressão do Estado como mediador ou regulador, visto que está presente, financiando os projetos mediante renúncia fiscal, mas estimulando uma aproximação com o setor privado, que possui o poder de escolher os projetos. Ou seja, as leis de incentivo fiscal já eram a expressão, ainda incipiente, do espírito desse Estado regulador, que a criação da Ancine não iria propriamente inaugurar, mas aprofundar.

No entanto, em seus anos iniciais, a Ancine não conseguiu atuar de forma incisiva na correção das assimetrias do mercado audiovisual brasileiro, tampouco mudar substancialmente a própria estrutura central do modelo de financiamento dos filmes brasileiros: o modelo de incentivos fiscais.

Por um lado, é preciso entender que a própria Ancine nasceu “amputada”, com instrumentos por demais restritos para conseguir cumprir sua tão ambiciosa missão da autossustentabilidade da indústria audiovisual. A MP nº 2.228-1/01 não conferia à agência as atribuições necessárias para executar a contento seus objetivos gerais. Havia um abismo entre os objetivos da Ancine e os instrumentos legais atribuídos ao órgão para atingi-los.

Em entrevista concedida a Arthur Autran sobre os antecedentes de criação da

Ancine (AUTRAN, 2012), Gustavo Dahl, primeiro Diretor-Presidente do órgão, afirma que uma circunstância extraordinária alterou o desenho da redação final da MP nº 2.228-01/01. Na véspera da aprovação da MP no Congresso, uma reunião reservada entre Roberto Marinho Filho (Grupo Globo) e o Presidente Fernando Henrique Cardoso resultou na supressão de diversos itens regulatórios do texto final da Lei, especialmente os que dizem respeito à relação entre cinema e televisão. O projeto originário previa, entre outras medidas, um tributo de 4% do faturamento das emissoras de televisão que seria destinado a um fundo de financiamento a projetos audiovisuais diversos, montante que equivaleria a cerca de R\$ 400 milhões por ano.

Assim, a Ancine foi criada com poderes restritos para atuar diretamente na regulação do mercado audiovisual. Vejamos, por exemplo, o caso da Cota de Tela, dispositivo que prevê a obrigatoriedade da exibição de longas-metragens brasileiros pelas salas de exibição comerciais no país por um número mínimo de dias. Trata-se de um dos poucos instrumentos de regulação do mercado cinematográfico previstos na MP nº 2.228-1/01, de desenho tradicionalmente mais clássico, uma reserva de mercado há muito conhecida nas políticas públicas cinematográficas, visto que foi estabelecida, com variantes, desde os anos 1930, no governo Vargas. Nem mesmo a Cota de Tela é, em termos estritos, de atribuição da Ancine. A MP nº 2.228-1/01 estipula que cabe ao órgão simplesmente propor a cota, por meio de estudos e pesquisas sobre o mercado e da escuta das entidades representativas dos setores de produção, distribuição e exibição, além de auferir o correto cumprimento da cota e aplicar as penalidades para as empresas que,

porventura, não a cumpram. Desse modo, a aprovação da Cota não cabe diretamente à Ancine por meio de seus instrumentos normativos, mas deve ser publicada em um decreto presidencial. Ou seja, se a agência propõe a Cota de Tela do ano seguinte, essa é, em última instância, atribuição exclusiva e discricionária do Presidente da República, a quem cabe seguir ou não a orientação.

Outro exemplo está na solicitação de dados sobre o setor audiovisual. Esse ponto é fundamental para o exercício da atividade regulatória, visto que é com base na análise de dados que as agências reguladoras poderão formar uma inteligência que permita, a partir de instrumentos técnicos sólidos, e não segundo conveniências políticas, atuar na correção das distorções de seu mercado de origem. No entanto, de acordo com o disposto nos artigos 18 a 20 da MP nº 2.228-1/01 (BRASIL, 2001), a Ancine não pode solicitar informações periódicas por meio da publicação de uma instrução normativa, diretamente aprovada pelo órgão, mas apenas por meio de uma lei, aprovada pelo Congresso Nacional, para os seguintes setores: televisão aberta, operadoras de televisão por assinatura e mercado publicitário. Ou seja, a atuação da Ancine ficou restrita aos segmentos de cinema e vídeo doméstico, com apenas parte da televisão por assinatura e dos chamados outros mercados.

### **A ampliação do escopo da Ancine sob a gestão de Rangel**

---

Criada no último ano do governo FHC, não restou tempo à gestão de Dahl



para fazer além de instalar a Ancine em suas atividades administrativas básicas, em especial o recolhimento da Condecine e a aprovação e acompanhamento dos projetos das leis de incentivo fiscal.

Logo no ano seguinte, 2003, a posse do governo Lula provocou a reavaliação do papel das agências reguladoras. Percebia-se que a Ancine fora criada com instrumentos limitados para promover a ambicionada meta de desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro. Em seu primeiro ano, a agência basicamente administrou a gestão das leis de incentivo fiscal (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual) criadas no governo anterior.

Desse modo, o Ministério da Cultura do governo Lula, sob a gestão de Gilberto Gil, propôs a criação de uma nova agência reguladora, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), em substituição à Ancine. Nessa nova estrutura regulatória, a Ancinav ampliaria as atribuições, alcançando não apenas os setores de cinema e vídeo, mas também o da televisão. No entanto, conforme Fernandes (2017), o projeto sequer chegou a ser apresentado ao Congresso, sofrendo fortes críticas dos setores industrialistas do cinema brasileiro, representados pelas empresas produtoras de maior poder econômico, além de distribuidores e exibidores hegemônicos, organizados a partir do Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC), além dos grupos hegemônicos de radiodifusão, liderados pela Globo. O projeto era visto com receio pela TV aberta, pois poderia ser um precedente para que o novo governo avançasse na regulação da radiodifusão e do setor de comunicações.

Com o fracasso do projeto Ancinav, restou ao grupo da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura ocupar por dentro a Ancine, que permanecia viva como agência reguladora. Assim, em 2005, Manoel Rangel exerceu um dos cargos da Diretoria-Colegiada da Ancine e, em janeiro de 2007, assumiu a presidência do órgão, após o fim do mandato de Gustavo Dahl.

A gestão de Rangel representou o momento áureo da Ancine nesses 20 anos. As atribuições do órgão foram ampliadas com a aprovação de três leis que conseguiram sobreviver ao projeto da Ancinav: a Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, na parte do fomento e a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011 na parte da regulação, além da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, voltada ao estímulo ao setor de exibição cinematográfica (BRASIL, 2006, 2011, 2012).

Ao criar o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), a Lei nº 11.437/06 transformou o modelo de financiamento ao setor audiovisual brasileiro, ao criar mecanismos de fomento direto, baseados sobretudo em investimentos retornáveis. No entanto, o FSA não substituiu o modelo de incentivos fiscais, mas entrou em complemento a ele – inclusive a lei criou mecanismos indiretos, como os artigos 1º-A e 3º-A da Lei do Audiovisual e os Funcines. Com essa lei, Rangel reverteu sua imagem com as vertentes industrialistas do cinema brasileiro, já que se tratava, como afirmou Orlando Senna, então Secretário do Audiovisual, de um amplo “pacote de bondades” (ARANTES, 2006). Assim, as primeiras linhas do FSA adotaram um desenho que privilegiava os setores industrialistas, pacificando o setor.

No entanto, o panorama se alterou com a introdução da Condecine Teles a partir da Lei nº 12.485/11. Mediante uma brilhante manobra técnica, que remanejava parte dos recursos do Fistel arrecadados pelas empresas de telecomunicações para uma nova categoria do tributo gerenciado pela Ancine, a arrecadação da Condecine subiu de cerca de R\$ 40 milhões para o patamar de R\$ 800 milhões por ano. A partir de então, com o impacto da Condecine Teles, as linhas de ação do FSA se ampliaram e se diversificaram, atuando de forma ampla em todos os elos da cadeia produtiva, envolvendo o desenvolvimento, a produção (inclusive a coprodução internacional), a finalização, a distribuição e a exibição (SOUZA, 2018). O FSA criou linhas inéditas, como os Núcleos Criativos (laboratórios de desenvolvimento de projetos) e os Arranjos Regionais (complementação dos editais estaduais e municipais).

A Lei nº 12.599/12 complementa a Lei nº 11.437/06, promovendo estímulos para a modernização e a expansão do setor de exibição cinematográfica. Conforme Carvalho (2015), de um lado, a Lei criou o Programa Cinema Perto de Você, visando à reforma e construção de salas de cinema, com base especialmente nas periferias dos grandes centros e em cidades médias, entre 100 e 500 mil habitantes sem salas de cinema, com forte demanda aquecida diante da expansão da chamada “nova classe C” e seus padrões de consumo. Em complemento, o Projeto Cinema da Cidade visava à construção de salas de cinema em municípios menores, em parceria com os entes locais, ainda que a operação da sala fosse por empresa exibidora. Além disso, o Recine previa a desoneração fiscal de insumos e equipamentos

relativos ao setor de exibição, sendo de apoio fundamental para a digitalização do circuito exibidor, com a substituição dos projetores e equipamentos acessórios, em sua grande maioria importados, em película 35 mm para a projeção digital.

Por fim, a Lei nº 12.485/11 promoveu uma ampla regulação do setor da televisão por assinatura. Além de ampliar as atribuições da Ancine no setor, estabelecendo uma cadeia produtiva em que a agência poderia atuar em três de seus quatro elos – produção, programação e empacotamento –, a lei estabeleceu um tempo mínimo de programação de obras brasileiras e de produção independente nos canais e pacotes da TV por assinatura. Como analisam autores como Lima (2015) e Morais (2018), com as cotas de canal e de pacote, houve uma inédita demanda por produção independente nos canais estrangeiros da TV por assinatura, além da criação de canais cuja maior parte da programação era composta de obras brasileiras independentes. Para suprir essa nova demanda, foram criadas linhas do FSA especialmente voltadas à produção de obras para a televisão, o que justificava a Condecine Teles, acarretando, como vimos, o aumento da arrecadação do tributo.

Rangel beneficiou-se de ter “ventos a favor”, em meio a dois governos (Lula e Dilma) que trataram o audiovisual e a cultura como setores estratégicos, atuando de forma decisiva para a aprovação de três instrumentos legais que ampliaram o escopo da agência, superando alguns dos impasses estabelecidos na MP nº 2.228-1/01. Além disso, Rangel tinha enorme conhecimento técnico do mercado audiovisual e grande habilidade política para domar um setor produtivo naturalmente heterogêneo

e aguerrido e para controlar as disputas de poder no Colegiado da Ancine e no Ministério da Cultura, em especial a SAV/MinC. Para isso, Rangel atuou como diretor em três mandatos na Ancine – algo que nem os Presidentes da República conseguiram.

### **A gestão Leitão-Castro e os impasses da gestão Braga**

---

Após a marcante gestão de Rangel, a Ancine passou a ser imensamente cobichada, especialmente pela gestão do FSA, na ordem de mais de R\$ 800 milhões por ano. A repentina mudança de gestão presidencial, com a posse de Michel Temer após o impeachment de Dilma Rousseff, tornou a sucessão da Ancine ainda mais delicada. Após uma intensa disputa política de bastidores, Christian de Castro assume a presidência da agência em janeiro de 2018. A posse de Castro representa um direto alinhamento com a gestão do MinC, representada pelo Ministro Sérgio Sá Leitão, de quem Castro era um homem de confiança.

A gestão Leitão-Castro buscou criar uma nova versão do Fundo, denominada FSA 2.0. Com a justificativa de apresentar mecanismos que reduzissem a excessiva burocratização do Fundo e buscando dar mais eficiência e celeridade aos trâmites de aprovação, a nova gestão privilegiou os editais de fluxo contínuo, regidos por um conjunto de mecanismos semiautomáticos, em que a Ancine não mais analisava o mérito do projeto (roteiro e

orçamento), mas o financiamento era concedido segundo parâmetros que envolviam a performance prévia da empresa produtora, da distribuidora e do diretor da obra. Assim, o modelo, que gerou uma intensa corrida pelas inscrições, que se encerravam algumas vezes em menos de uma hora após abrirem, estabeleceu um viés fortemente industrialista, voltado para as empresas líderes do setor. No entanto, foram muitos e intensos os debates no âmbito do Comitê Gestor do FSA, instância de aprovação das políticas que também conta com representantes da sociedade civil, estabelecendo negociações que refrearam o ímpeto concentracionista das políticas implementadas. Com isso, é possível afirmar que também foram aprovadas linhas que contemplam o setor independente, como algumas categorias dos editais de concurso do FSA e especialmente com o Programa Audiovisual Gera Futuro, gerenciado pelo MinC com recursos do FSA, contendo indutores afirmativos, como cotas regionais, de raça e de gênero.

No entanto, Castro conviveu com muitas turbulências, devido à falta de tato político do gestor ao negociar consensos com a classe audiovisual, com os demais membros do Colegiado e com os próprios servidores da Ancine. A forma traumática como Castro se tornou presidente, com acusações na imprensa contra a então presidente interina, Débora Ivanov, implicou enormes traumas para sua gestão. Em 2019, já no governo de Jair Bolsonaro, Castro foi afastado da presidência da Ancine por uma decisão judicial que o acusava de obter informações privilegiadas para depreciar a imagem dos demais diretores para se beneficiar politicamente. Além disso, outras

acusações, como a de associação indevida com empresas do setor audiovisual perduravam contra o presidente, o que culminou em sua renúncia.

Assim, entre as disputas entre Castro e Ivanov, dois produtores audiovisuais, surgiu uma terceira via: Alex Braga, Procurador Federal e em exercício na Ancine desde sua implantação, assumiu a presidência da agência em 2019. Braga desenvolveu uma política ambígua no interior das enormes contradições do governo Bolsonaro, num ambiente francamente hostil ao setor cultural como um todo. Se Braga não extinguiu a Ancine e promoveu o total desmonte do órgão conforme o governo Bolsonaro sinalizava, provocou, na prática, a paralisação da liberação de recursos e do lançamento de novas linhas do FSA. De estilo discreto, com raras aparições públicas ou declarações na imprensa, Braga conduziu a Ancine a um caminho de inércia, ancorado no imbróglcio do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à prestação de contas e nas consequências da pandemia na atividade do setor.

Ainda na gestão Castro, em 2018, um acórdão do TCU sobre o enorme passivo nos projetos em etapa de prestação de contas não analisados pela Ancine despertou consequências que até o momento permanecem em aberto. Visando responsabilizar a gestão anterior, Castro atacou o Ancine + Simples, método simplificado de prestação de contas, e paralisou a contratação de novos projetos. A gestão de Braga, em meio aos percalços do governo Bolsonaro, não equacionou uma solução para esse impasse, de modo que o FSA prosseguiu, nos últimos dois anos, praticamente paralisado, pairando uma enorme

indefinição sobre os rumos futuros da política audiovisual.

## **Desafios e impasses para a gestão pública do audiovisual**

---

A gestão de Manoel Rangel conduziu a Ancine a outro patamar de indução do desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro. Ainda que o projeto Ancinav tenha sido malogrado, a aprovação de um conjunto de três leis – a Lei nº 11.437/06 no lado do fomento, a Lei nº 12.485/11 na regulação da TV por assinatura e a Lei nº 12.599/12 no estímulo ao setor de exibição cinematográfica – conferiu maior autonomia à Ancine na condução das políticas públicas. A criação do FSA permitiu que a política de fomento deixasse de ser uma política de empresa para ser uma política de Estado, na expressão de Gustavo Dahl. Com as mudanças introduzidas pela Lei nº 12.485/11, a Condecine Teles conduziu o FSA para outro patamar, atingindo o nível de R\$ 800 milhões por ano. Assim, a Ancine expandiu suas linhas de financiamento, atingindo toda a cadeia produtiva, do desenvolvimento à exibição. Os investimentos passaram a abranger não somente os longas-metragens cinematográficos, mas também as séries de televisão, cujos canais passaram a ter a demanda aquecida pelos requisitos da Lei nº 12.485/11, estabelecendo cotas obrigatórias de veiculação de produção independente nos canais e pacotes da televisão por assinatura. Rangel aproveitou o interesse de um governo

federal que considerava o audiovisual e a cultura como setores estratégicos e, ao mesmo tempo, teve habilidade política e interlocução com o setor regulado para administrar as naturais turbulências de um setor heterogêneo e de difícil diálogo como é o setor cultural.

Ainda assim, restaram desafios que sua gestão de 12 anos não conseguiu superar. Se a Ancine avançou consideravelmente nas políticas de fomento com a aprovação do FSA, não se pode dizer o mesmo do ponto de vista da regulação. As medidas regulatórias implementadas pela agência ocorreram basicamente a partir de cotas – a Cota de Tela para o mercado de salas de exibição e as cotas de canal e de pacote na Lei nº 12.485/11 para o setor de TV por assinatura –, mas pouco se avançou nas questões concorrenciais do mercado audiovisual.

Em termos regulatórios, a Ancine não conseguiu estabelecer um sistema de dados robusto e uma inteligência organizacional para intervir nas assimetrias do mercado audiovisual, especialmente diante do cenário de transformações tecnológicas, com a formação dos grandes conglomerados e as mudanças dos hábitos de consumo com o VoD.

Nas salas de cinema, não houve um aumento sustentável da participação de mercado do filme brasileiro, que permaneceu flutuando por volta de 15%, e ainda bastante dependente do sucesso de alguns blockbusters – boa parte deles relacionados a um único gênero, a comédia. Se é inequívoco que a produção cinematográfica brasileira se diversificou nos últimos anos, ainda permanece uma barreira implícita para que

de fato se aproxime do público consumidor. Se os mecanismos criados possibilitaram o desenvolvimento de empresas distribuidoras brasileiras, reduzindo a dependência do art. 3º do Audiovisual para filmes de maior potencial massivo, a bilheteria dos filmes brasileiros se tornou concentrada em duas distribuidoras nacionais, que, no entanto, costumam trabalhar em parceria: a Downtown e a Paris Filmes.

Se as linhas de financiamento do FSA se multiplicaram e se diversificaram especialmente após o impacto da Condecine Teles, em geral permaneceram numa lógica muito aderente a uma segmentação mais tradicional da cadeia produtiva. Ou seja, os investimentos continuaram privilegiando a produção audiovisual ou ainda os investimentos nos elos mais estruturados da cadeia produtiva, entre produção, distribuição e exibição. Os amplos recursos do FSA poderiam ter estimulado o investimento em linhas de ação que visavam ao desenvolvimento de elos acessórios, quase esquecidos da política pública, mas já bastante comuns em agências de desenvolvimento setorial, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Um dos mais típicos sintomas é a total ausência de linhas de investimento voltadas ao setor de infraestrutura técnica ou tecnológica, estimulando empresas de fornecimentos de equipamentos ou estúdios de produção e pós-produção. Tampouco houve estímulo a uma política de inovação, com investimento em incubadoras de empresas, em arranjos produtivos locais ou a parcerias com empresas de outros setores produtivos de natureza



transversal ao audiovisual, especialmente o de tecnologia, o de jogos eletrônicos ou de produtos transmídia. Ou seja, os investimentos em fomento realizados pela Ancine consideraram uma cadeia produtiva audiovisual tradicionalmente estruturada em moldes clássicos ou em seus elos básicos de maior visibilidade: produção-distribuição-exibição.

Num país de dimensões continentais como o Brasil, não houve uma política de desenvolvimento regional que levasse em conta o desnível econômico e social de cada região.

No entanto, a Ancine desenvolveu dois principais mecanismos que levavam em conta as perspectivas regionais. O primeiro é uma linha específica do FSA denominada investimentos regionais, mais conhecida como Arranjos Regionais. Nessa linha, a Ancine complementa com recursos financeiros os editais dos entes federativos (estados e municípios). Conforme o estágio de desenvolvimento de cada ente, a agência pode complementar valor igual ao ente local – Rio de Janeiro e São Paulo – ou aportar até três vezes o valor local – estados das regiões Norte e Nordeste. Esses editais tiveram fundamental importância para a desconcentração de recursos de fomento em projetos de empresas sediadas no Rio de Janeiro e em São Paulo. Estados como Amapá, Rio Grande do Norte e Alagoas realizaram seus primeiros editais audiovisuais com recursos da Ancine.

No entanto, é preciso observar que os Arranjos Regionais não foram uma política de desenvolvimento regional de fato, mas simplesmente o repasse de recursos aos entes federativos. Cabia

exclusivamente ao ente local a elaboração e execução do edital local, e o papel da Ancine era meramente o complemento financeiro. Não houve, portanto, a formulação de uma política integrada de desenvolvimento regional, baseada num amplo diagnóstico do setor para, a partir de então, formular instrumentos específicos que visassem à correção das assimetrias regionais. Coordenada em rede, incorporando as especificidades dos contextos locais, essa política poderia ser mais ampla que a mera soma das iniciativas locais isoladas.

De outro lado, atendendo ao disposto na Lei nº 12.485/11, os editais realizados diretamente pelo FSA apresentavam cotas regionais, de modo que 30% do montante aprovado em cada edital deveria ser destinado a projetos da região CONNE (Centro-Oeste, Norte e Nordeste) e 10% para a região FAMES (Minas Gerais, Espírito Santo e estados da região Sul).

No entanto, as cotas regionais nos editais do FSA replicavam critérios e parâmetros gerais, não considerando as singularidades e especificidades de cada região do país. Assim, os projetos apresentados por empresas de regiões em estágio de desenvolvimento, como o Norte e Nordeste, eram pontuados segundo os mesmos parâmetros adotados para as empresas do eixo Rio-São Paulo, sem incorporar suas especificidades locais, o que acabava por privilegiar aquelas mais estruturadas dessas regiões, contribuindo para um cenário de concentração regional. Ou seja, simplesmente replicavam-se no cenário local os mesmos indutores de desenvolvimento da cena de maior poder econômico, sem considerar parâmetros



particulares conforme as condições socioeconômicas específicas dessas regiões.

Apesar de inicialmente previsto, não houve a estruturação de um programa de formação e qualificação profissional, haja vista que a formação de talentos é aspecto fundamental na consolidação de um mercado que envolve intensas e constantes transformações. Entre outros, podem ser listados projetos como a parceria com universidades públicas para a formação de laboratórios de projetos ou de empresas juniores, a concessão de bolsas de estudo no exterior para formações profissionais mais especializadas, o estímulo a cursos de pós-graduação voltados à área de gestão, como gerenciamento de pessoas e de processos, captação de recursos, marketing etc. ou a cursos de especialização de longa duração em áreas específicas – direção de arte, fotografia etc.

No âmbito internacional, mesmo com a carência de dados sistematizados sobre a performance das obras audiovisuais brasileiras no mercado externo, é possível afirmar que as políticas foram tímidas no estímulo à exportação das obras brasileiras. A inserção de obras brasileiras nos catálogos dos agentes de venda internacionais, a maior participação de produtores e realizadores em laboratórios de coprodução internacional e a presença mais marcante da marca Brasil em estandes em festivais internacionais e em feiras de negócio elevariam o potencial competitivo do filme brasileiro no mercado externo.

Em suma, apesar de terem se diversificado com o FSA, os investimentos em audiovisual permaneceram seguindo uma

lógica conservadora, estruturados nos segmentos mais tradicionais no mercado, voltados a atender a demandas mais diretas dos setores mais organizados politicamente para cobrar da Ancine seus resultados. Talvez a única exceção a essa tendência tenha sido o lançamento da linha de Núcleos Criativos, que buscava formar uma expertise em desenvolvimento de projetos que transcendia a elaboração de cada projeto isoladamente.

Quanto às questões regulatórias, a maior lacuna da Ancine foi a total ausência de políticas para o segmento de VoD, cada vez mais estratégico, e para os impactos das novas tecnologias no mercado audiovisual brasileiro.

Conforme compilação proposta por Rayburn e Hoch (2005), as plataformas de serviço audiovisual pela internet têm transformado os hábitos de consumo e acesso às obras audiovisuais. Com as novas tecnologias da informação e comunicação, em paralelo ao cenário de digitalização da produção audiovisual e seu amplo escoamento pelos mais diversos canais da internet, é possível assistir a obras audiovisuais em dispositivos móveis ou em plataformas de streaming. Com isso, o consumo do audiovisual tornou-se muito mais flexível, permitindo ao espectador assistir à obra *como* – em diferentes plataformas e suportes –, *onde* – das salas de cinema à poltrona de seu sofá e até mesmo no ônibus –, e *quando* quiser – flexibilização das grades de programação, com o VoD. Esse cenário estimulou o surgimento de megacorporações, como Netflix, YouTube e Amazon, com uma intensa disputa pelo domínio da produção de conteúdos e sua distribuição. Estima-se que o faturamento

da Netflix no Brasil já supera o de tradicionais emissoras de radiodifusão, como a Band e o SBT, e poderá superar a Globo já em 2022.

No entanto, o cenário de regulamentação desse segmento permanece em aberto no Brasil. Com isso, perderam diversas assimetrias regulatórias entre esse segmento cada vez mais em expansão e os demais segmentos de mercado. Assim, existem diferentes contextos regulatórios em função da tecnologia, ainda que o acesso seja para o mesmo serviço. A Lei nº 12.485/11 estabeleceu obrigatoriedades para o segmento de TV por assinatura, com limites à propriedade cruzada, cotas de programação de produção independente etc. Além disso, os títulos exibidos nos canais devem recolher a Condecine Título, principal fonte de receitas do FSA, assim, as empresas de telecomunicações, responsáveis pela infraestrutura do sistema, também financiam o FSA por meio da Condecine Teles, mecanismo criado com a Lei nº 12.485/11. Dessa forma, as plataformas de VoD têm vantagens comparativas em relação a setores concorrentes, por não contribuírem para a Condecine nem terem obrigatoriedades de veiculação de conteúdos. A regulamentação da Condecine para o setor de VoD envolve diversos impasses, visto que a natureza do setor, organizada por catálogo, poderia restringir a inclusão de obras independentes caso o tributo, seguindo a linha arrecadatória adotada pela Ancine para outros segmentos de mercado, tenha como base de incidência apenas o número de obras disponibilizadas pela plataforma.

A regulamentação do serviço de VoD cumpriria um papel fundamental no estímulo à produção e acesso a obras audiovisuais brasileiras independentes, caso seja prevista a obrigatoriedade de financiamento e de veiculação a obras brasileiras. Conforme bem apresenta Figueiró (2017), as cotas de programação nacional são previstas em boa parte dos países, inclusive na Europa. No entanto, as feições liberais dos governos Temer e Bolsonaro impossibilitaram o prosseguimento do debate sobre a regulamentação desse mercado. O vertiginoso crescimento do mercado de VoD e seu impacto não só na economia, mas sobretudo nos hábitos de consumo audiovisual, tornam a regulamentação do segmento o principal desafio das políticas públicas para o audiovisual na próxima década. Se a TV por assinatura conseguiu corrigir diversas de suas assimetrias, estabelecendo uma regulação por serviço, independentemente da tecnologia adotada, resultando na Lei nº 12.485/11, é preciso enfrentar os impasses e conflitos técnicos, econômicos, jurídicos e políticos para criar uma lei semelhante para as características específicas dos serviços audiovisuais *over-the-top* (OTT), uma vez que, na ausência de regulação, o mercado cresce rápido e de maneira desorganizada, consolidando-se mediante uma concorrência desleal a mercados já estabelecidos com requisitos regulatórios definidos.

Por fim, um segundo eixo estruturante completamente ausente das políticas estabelecidas pela agência foi uma política de formação de público. A política de fomento permaneceu privilegiando o lado da oferta – produção de novas obras

audiovisuais e estruturação da cadeia produtiva –, com a ausência de programas sob a ótica da demanda, visando incentivar a procura pelo filme brasileiro. Entre diversas medidas possíveis, poderíamos listar o estímulo à presença e ao debate sobre o cinema brasileiro nas escolas; incentivo ao cineclubismo, como meio de fornecer capilaridade à exibição cinematográfica; e à cultura cinematográfica, com o apoio à crítica cinematográfica e a publicação de periódicos, revistas e livros sobre audiovisual. Houve apenas o lançamento de um programa de universalização do acesso, mas com poucos resultados efetivos. As políticas da Ancine permaneceram excessivamente concentradas no lado da oferta (da produção), faltando um maior equilíbrio entre políticas de oferta e de demanda. Esse desequilíbrio é um dos fatores que revelam porque a participação de mercado do filme brasileiro não se alterou significativamente apesar do grande aumento nos investimentos e no número de filmes produzidos.

Como bem analisa Fresquet (2013), um dos elementos fundamentais é a aproximação entre Audiovisual e Educação. A Lei nº 13.006, de 26 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), estabeleceu princípios dessa aproximação, prevendo a exibição da produção audiovisual brasileira nas escolas por pelo menos duas horas mensais como componente curricular complementar. No entanto, a lei permanece sem a devida regulamentação, de modo a enfrentar problemas, como acesso à estrutura de rede e tecnologia necessária à exibição das obras audiovisuais, disponibilização de acervos, formação de professores, recursos de acessibilidade etc. (SOUZA; OTTO, 2020).

## Considerações finais

---

O audiovisual brasileiro trilhou um notável caminho de amadurecimento nos últimos 20 anos, e parte significativa dessa trajetória se justifica pelas políticas implementadas pela Agência Nacional do Cinema. Em 2001, o Brasil possuía 1.620 salas de cinema, com o lançamento de 30 filmes brasileiros e uma participação de mercado de 9%. Em 2019, foram lançados 153 longas-metragens brasileiros, o que correspondeu a 13,7% do mercado, que totalizava 3.496 salas de exibição<sup>2</sup>.

Neste artigo, apresentamos, em linhas gerais, a trajetória da Ancine nos seus primeiros 20 anos. No primeiro momento de implementação, durante a gestão Dahl, a agência construiu os sistemas de arrecadação da Condecine e de aprovação de seus instrumentos normativos de base, mas sofreu com restrições que impuseram limites a sua atuação, uma vez que tinha instrumentos limitados para exercer de fato sua missão institucional. Com a gestão de Manoel Rangel, a proximidade política com o governo permitiu a aprovação de três marcos legais que ampliaram o escopo de atuação da agência: a Lei nº 11.437/06, que criou o Fundo Setorial do Audiovisual, que se tornou a principal fonte de financiamento às produções audiovisuais brasileiras; a Lei nº 12.485/11, que estabeleceu a obrigatoriedade de veiculação de programação

---

2 O ano de 2019 foi escolhido como o mais recente, por ser imediatamente anterior à pandemia da covid-19, que impactou fortemente o mercado audiovisual. Os dados foram obtidos do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual da Ancine (<https://bit.ly/2ZoJ7Yf>).

brasileira nos canais e pacotes da TV por assinatura, criando uma inédita demanda por conteúdo nacional; e a Lei nº 12.599/12, que expandiu o parque exibidor e acelerou o processo de digitalização das salas de cinema. Essas três leis e a expansão do FSA com a aprovação de nova modalidade da Condecine (a Condecine Teles), o audiovisual brasileiro ingressou num outro estágio de desenvolvimento.

No entanto, as posteriores mudanças de governo fragilizaram o desenho construído até então. No governo Temer e especialmente no atual governo Bolsonaro, houve uma desestabilização das políticas até então implementadas. Dessa forma, permanece como principal desafio da Ancine estabelecer uma política pública para o audiovisual brasileiro que seja uma política de Estado, isto é, que permaneça vigente mesmo com as oscilações dos projetos de diferentes governos. Assim, o principal desafio da Ancine é construir diretrizes apoiadas em critérios técnicos inerentes às próprias características do setor, estabelecendo instrumentos de autonomia para que o órgão resista às pressões de captura, seja do mercado, seja do governo. ■

[ MARCELO IKEDA ]

Doutor em Comunicação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com estágio doutoral na Universidade de Reading (Inglaterra). Professor do Curso de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Ceará (UFC).

E-mail: marcelogilikeda@gmail.com

## Referências

---

ANCINE. **Valor adicionado pelo setor audiovisual**. Rio de Janeiro: Ancine; Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2019.

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

ARANTES, Silvana. Lula quer dar incentivo fiscal para TV produzir. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 jun. 2006. Ilustrada. Disponível em: <https://bit.ly/3hUebVY>. Acesso em: 21 set. 2021.

AUTRAN, Arthur. Gustavo Dahl: ideário de uma trajetória no cinema brasileiro. **Rebeca** – Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 264-280, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 285-312, 2002.

BRASIL. Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3AGM43Z>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2XKRDQg>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012. Altera as Leis nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM), 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.685, de 20 de julho de 1993, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 11.491, de 20 de junho de 2007, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e 10.925, de 23 de junho de 2004; altera a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade

Social (Cofins) na cadeia produtiva do café; institui o Programa Cinema Perto de Você; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3lTaAsx>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.006, de 26 de junho de 2014. Acrescenta § 8º ao art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para obrigar a exibição de filmes de produção nacional nas escolas de educação básica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3EOguUq>. Acesso em: 24 set. 2014.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1991. Disponível em: <https://bit.ly/3zQz62x>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3CT7yeW>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2ZFESaU>. Acesso em: 20 set. 2021.

CARVALHO, Milena Times de. **Políticas culturais de acesso ao cinema no Brasil**: os desafios do programa Cinema Perto de Você. 2015. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

FERNANDES, Marina Rossato. **Políticas públicas para o audiovisual**: o caso Ancinav. São Paulo: Alameda, 2017.

FIGUEIRÓ, Belisa. Circulação em VoD: uma análise do ambiente europeu e da regulamentação francesa. **GEMInIS**, São Carlos, v. 8, n. 1, p. 21-37, 2017.

FRESQUET, Adriana. **Cinema e educação**: reflexões e experiências com professores e estudantes de educação básica, dentro e “fora” da escola. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

HOLT, Jennifer; SANSON, Kevin (org.). **Connected viewing**: selling, streaming, and sharing media in the digital era. Londres: Routledge, 2014.



IKEDA, Marcelo. **Lei da Ancine comentada**: Medida Provisória nº 2228-1/01. Rio de Janeiro: WSET Multimídia, 2012.

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

KUNZ, William M. **Culture conglomerates**: consolidation in the motion picture and television industries. New York: Rowman & Littlefield, 2007.

LIMA, Heverton Souza. **A lei da TV paga**: impactos no mercado audiovisual. 2015. Dissertação (Mestrado em Meios e Processos Audiovisuais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

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

MORAIS, Kátia Santos de. **Produção independente, mercados de televisão e a Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil**. 2018. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. Barueri: Manole, 2003.

RAYBURN, Dan; HOCH, Michael. **The business of streaming and digital media**. Oxford: Focal Press, 2005.

RUBIM, Antônio. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, 2007.

SOUSA, Ana Paula da Silva. **Dos conflitos ao pacto**: as lutas no campo cinematográfico brasileiro no século XXI. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

SOUZA, Diogo; OTTO, Clarícia. Cinema brasileiro nas escolas: dilemas trazidos pela Lei 13.006/2014. In: ENCONTRO NACIONAL PERSPECTIVAS DO ENSINO DE HISTÓRIA, 11., 2020. **Anais** [...]. Ponta Grossa: Associação Brasileira de Ensino em História, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2XTGugv>. Acesso em: 23 set. 2021.

WASKO, Janet. **How Hollywood works**. London: Sage, 2003.