



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO PRÓ-REITORIA DE
PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO MESTRADO
PROFISSIONAL EM INDÚSTRIAS CRIATIVAS

MILENA SILVINO EVANGELISTA

**Regionalização da Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil:
Os Arranjos Regionais da Ancine**

RECIFE- PE

2022

MILENA SILVINO EVANGELISTA

**Regionalização da Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil:
Os Arranjos Regionais da Ancine**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Indústrias Criativas, da Universidade Católica de Pernambuco, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre. Linha de Pesquisa: Gestão, Mercado e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Juliano Mendonça Domingues da Silva.

RECIFE - PE

2022

E92r Evangelista, Milena Silvino
Regionalização da Política de Fomento ao Audiovisual
no Brasil : os arranjos regionais da Ancine / Milena Silvino
Evangelista, 2022
75 f. : il.

Orientador: Juliano Mendonça Domingues da Silva
Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de
Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Indústrias
Criativas. Mestrado Profissional em Indústrias Criativas, 2022.

1. Comunicação e cultura - Brasil. 2. Política cultural.
3. Política pública. 4. Recursos audiovisuais – Financiamento.
I. Título.

CDU 659.3(81)

Luciana Vidal – CRB-4/1338

FOLHA DE APROVAÇÃO

MILENA SILVINO EVANGELISTA

**REGIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE FOMENTO AO
AUDIOVISUAL NO BRASIL: OS ARRANJOS REGIONAIS DA
ANCINE**

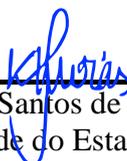
Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Indústrias Criativas, da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Indústrias Criativas.

Data de Aprovação: 05/10 /2022

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Juliano Mendonça Domingues da Silva (Orientador e Presidente da Banca)
Universida de Católica de Pernambuco – UNICAP



Profª. Drª. Kátia Santos de Moraes ((Titular Externa)
Universidade do Estado da Bahia – Uneb



Prof. Dr. Marcelo Gil Ikeda (Titular Externo)
Universidade Federal do Ceará –UFC



Prof. Dr. Cláudio Roberto de Araújo Bezerra (Titular Interno)
Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP

**RECIFE
2022**

“Fazer política é expandir sempre as fronteiras do possível.
Fazer cultura é combater sempre nas fronteiras do impossível.”

Jorge Furtado

Para Ava, minha filha leoa. Aquela que me impulsiona a ser melhor. O meu maior legado neste plano.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Juliano Domingues, meu orientador, por me ajudar imensamente nesta retomada à vida acadêmica. Agradeço à minha família pelo suporte incondicional na realização deste sonho. À Tiago, meu companheiro de jornada. A todas e todos que resistem bravamente nas trincheiras da luta pela cultura e pela diversidade neste país. A Deus e aos espíritos de luz por terem me permitido sair viva de uma pandemia que levou muitas pessoas queridas. À Iansã, a deusa dos ventos que rege a minha cabeça e a minha vida com força, justiça e perseverança. Asé!

RESUMO

A partir de uma análise das Políticas Públicas desenvolvidas no Brasil nos últimos 20 anos é possível observar a consolidação de mecanismos importantes para o fomento à produção audiovisual, tais como a criação da Lei do Audiovisual, do Fundo Setorial do Audiovisual e a Lei 12.485/11. Alguns desses mecanismos trazem esforços para estimular a regionalização na produção e, conseqüentemente, a descentralização de recursos entre as diferentes regiões do país. Partindo deste ponto, esta pesquisa se propõe a investigar como tem sido implementada no Brasil uma política de descentralização de recursos, por meio de um estudo de caso das chamadas públicas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Ancine, mecanismo recente e inovador, que envolve o incremento da produção regional a partir da participação ativa dos agentes públicos locais (estados e municípios), entre os anos de 2014 e 2018. Transitando no âmbito da comunicação, com ênfase na Economia Política da Comunicação (EPC), esta pesquisa também contempla estudos sobre as Políticas Públicas e o segmento audiovisual. Em conclusão, esta pesquisa aponta avanços do programa em determinadas frentes, mas demonstra a insuficiência do mecanismo nas regiões historicamente invisíveis para as políticas públicas federais.

Palavras-chave: Audiovisual; Regulação; Políticas Públicas; Regionalização.

ABSTRACT

From an analysis of Public Policies developed in Brazil in the last 20 years, it is possible to observe the consolidation of important mechanisms for the promotion of audiovisual production, such as the creation of the Audiovisual Law, the Audiovisual Sector Fund and Law 12.485/11. Some of these mechanisms bring efforts to stimulate regionalization in production and, consequently, the decentralization of resources between the different regions of the country. Starting from this point, this research proposes to investigate how a policy of decentralization of resources has been implemented in Brazil, through a case study of the public calls for the Public Notice of State and Regional Financial Arrangements of Ancine, a recent and innovative mechanism, which involves the increase of regional production from the active participation of local public agents (states and municipalities), between the years 2014 and 2018. studies on Public Policies and the audiovisual segment. In conclusion, this research points to advances in the program on certain fronts, but demonstrates the insufficiency of the mechanism in regions historically invisible to federal public policies.

Keywords: Audiovisual; Regulation; Public policy; Regionalization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo da Proposta de Pesquisa	25
Quadro 2 – Ciclos das Políticas Públicas	33
Quadro 3 – Sistematização Metodológica	45
Quadro 4 – Regras Gerais para Contratação com a Ancine.....	49
Quadro 5 – Exigências dos Editais Locais	51
Quadro 6 – Regras de Proporcionalidade de Recursos	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados de Adesão ao Edital de Arranjos Regionais de 2014 a 2018	55
Tabela 2 - Termos de Complementação Assinados	57
Tabela 3 – Concentração de Projetos por Proponente e por Região	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1–Valores dos Termos de Complementações Assinados	59
Gráfico 2 - Projetos Contratados de 2014 a 2020 pelo FSA.....	61
Gráfico 3 –Histórico das Produtoras Independentes que contrataram com a Ancine.....	64
Gráfico 4 – Tipificação de Projetos Selecionados	65

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANCINE	Agência Nacional do Cinema
APCNNE	Associação de Produtores e Cineastas do Norte/Nordeste
CONCINE	Conselho Nacional de Cinema
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CONNE	Conexão Audiovisual Centro-Oeste, Norte e Nordeste
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
EMBRAFILME	Empresa Brasileira de Filmes
EPC	Economia Política da Comunicação
FAMES	Fórum Audiovisual Minas Gerais, Espírito Santo e Sul/Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
FCB	Fundação do Cinema Brasileiro
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
LAI	Lei de Acesso à Informação
MAN	Mercado Audiovisual do Nordeste
MATAPI	Mercado Audiovisual do Norte
OCA	Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual
PDM	Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual
PIB	Produto Interno Bruto
PRODAV	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Estado e Cinema no Brasil: um breve histórico	18
1.2. Mercado Audiovisual Brasileiro	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	27
2.1. Economia Política da Comunicação.....	27
2.2. Políticas Públicas e Políticas Culturais.....	31
2.3. Democratização do Acesso e Descentralização da Produção	39
3. METODOLOGIA	43
3.1. Percurso Metodológico	46
4. O BRASIL DE TODOS OS OLHARES PARA TODAS AS TELAS.....	48
4.1. Edital de Arranjos Regionais	48
4.2. Percurso da Política	55
4.3. Trajetória dos Investimentos nas Regiões	58
4.4. Afinal, podemos falar em diversidade e desconcentração?.....	65
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas voltadas para a cultura, e para o audiovisual em especial, sempre me interessaram por conta da minha atuação profissional, enquanto gestora pública de cultura. É um tema que sempre me tocou profundamente devido ao poder transformador que a cultura pode desempenhar em uma comunidade, em determinados grupos e coletivos e, até mesmo, em um nível mais amplo, abrangendo o sentido de nação ou povo.

Numa perspectiva histórica, é inegável as relações existentes entre políticas públicas e cultura no país e, conforme analisa Simis (2007), a cultura é um direito e como tal carece de intervenção do Estado, por meio dos mais variados instrumentos. Isto posto, pretende-se com esta pesquisa analisar o processo de implementação das políticas públicas para o audiovisual no Brasil, tendo como recorte temático as discussões acerca da regionalização, consolidadas a partir da atuação da Agência Nacional de Cinema (Ancine) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), por meio de uma série de mecanismos, diretrizes e legislações, dentre elas, a criação das chamadas públicas do Edital de Arranjos Regionais, entre 2014 e 2018.

Ao nos debruçarmos sobre a implementação de políticas públicas que visam a diversidade da produção e a ampliação de acesso ao fomento por meio da regionalização, estamos alinhados a uma importante discussão que encontra eco nos estudos da Economia Política da Comunicação (EPC), na Ciência Política e nas Políticas Públicas. Sob este prisma, os estudos da EPC dialogam mais fortemente com este projeto, pois centra esforços na análise das dinâmicas e tensionamentos que atravessam os processos de consolidação das políticas públicas e sua relação com o mercado.

A partir da consolidação de dados formais pretende-se contribuir com uma investigação no campo da Economia Política da Comunicação sob a perspectiva “da reestruturação dos mercados e das relações de poder e hegemonia que se processam hoje no setor do audiovisual no país” (BOLAÑO, 2010, p.2). Neste sentido, pretende-se identificar como acontece esta descentralização e quais indicadores podem ser observados para potencializar esses investimentos de modo a articular e desenvolver a cadeia produtiva do audiovisual no país. De forma mais direta, o problema de pesquisa consiste em perguntar como tem sido implementada no Brasil uma política de descentralização de recursos, por meio de um estudo de caso das chamadas públicas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Ancine sob as cadeias produtivas locais, adotando a perspectiva da análise da sua trajetória.

É intenção desta dissertação aprofundar o contexto acima descrito, problematizando como as políticas públicas desenvolvidas pela Ancine têm atuado sobre a produção audiovisual nos estados brasileiros, a partir da implementação de mecanismos e indutores legais, cujo objetivo inicial incidiria sobre a desconcentração da cadeia produtiva nacional em determinadas regiões do país. Antes de prosseguirmos, vale destacar que adotamos a conceituação de Elster (1994), sobre o termo mecanismo. Para o autor, o conceito de mecanismo não se relaciona com uma visão mecanicista geral do funcionamento da sociedade. Ao contrário, busca explicitar os mecanismos causais, abrir a caixa preta, mostrar as peças e as engrenagens, cuja operação produz o fenômeno a ser explicado.

De forma paralela, também recorreremos aos apontamentos do institucionalismo histórico, que darão conta das análises que tratam sobre a trajetória da política, dos seus processos de gênese e evolução institucional. Busca-se encontrar meios pelos quais seja possível compreender como as políticas surgem, mantêm-se ou mudam ao longo do tempo, sob a perspectiva temporal (DOMINGUES, 2021).

Diante do cenário descrito e após imersão numa gama de iniciativas federais que constituem as políticas públicas do audiovisual no Brasil, consagradas em leis de incentivo ou em programas de fomento, foi possível constatar que embora existam diretrizes que apontam para os mecanismos de desconcentração do fomento ao audiovisual e induções por meio de legislação, a linha de ação do FSA que mais se destaca sobre a regionalização do recurso é a chamada de Linha de Arranjos Produtivos Locais, depois denominada Edital de Coinvestimentos Regionais, uma vez que esta direciona aos estados e municípios a perspectiva de construir sua própria política de fomento e atuar diretamente nos processos seletivos dos projetos.

Assim, considerando que esta pesquisa centra seu escopo nas atividades desenvolvidas pela Ancine e sua relação com os entes públicos locais, agentes públicos e formuladores de políticas públicas, faz-se necessária uma inserção nos conceitos macro que permeiam esta relação. Ao analisar a perspectiva da política pública, Saravia (2006) ressalta que as atividades estatais se desenvolvem em um ambiente extremamente dinâmico, onde a “interação entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais, bem como entre Estados tem-se intensificado como consequência da globalização das finanças e do comércio, facilitada pela evolução das comunicações e da informática” (SARAVIA, 2006, p.24). Em decorrência disto percebe-se uma constante adequação das estruturas organizacionais a um contexto permeado por variáveis novas ou modificadas.

Ainda neste espectro, percebe-se algumas compreensões acerca das Políticas Públicas, dentre as quais pinçamos aquela que constitui o sistema de decisões que objetiva a “ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p.30). O autor observa que este processo não possui uma racionalidade manifesta, ou seja, não é caracterizado por um equilíbrio onde cada agente social conhece e desempenha o papel esperado.

Aproximando esta análise do segmento audiovisual, contamos com as reflexões de Simis (2010), que pontua a instabilidade da atividade cinematográfica no Brasil e estuda as diversas iniciativas do Estado para tentar firmar a cadeia produtiva. “Se a legislação emitida pelo Estado pode ser o resultado das pressões dos cineastas, o jogo da “solicitação-pressões-outorga”, ela também pode ser o instrumento de um projeto” (SIMIS, 2010, p.160).

Neste sentido, Moraes (2018) reflete de forma ampla sobre as relações de poder que permeiam a atuação do Estado e pontua a importância da articulação dos movimentos que geram o tensionamento necessário para mobilização de determinadas pautas, uma vez que “a Política de Fomento ao Audiovisual envolve órgãos da Administração direta e indireta do Estado, marcos legais, agentes públicos financeiros e programas com finalidades distintas e complementares” (MORAIS, 2018, p.19). Em meio a estas negociações, onde há pressões de todos os lados, algumas agendas podem ser favorecidas em detrimento de outras. Este movimento perpassa necessariamente o poder de articulação de determinados grupos organizados, fato que incide sobre as regras em operação no setor.

Sobre a estrutura hegemônica que permeia o segmento audiovisual historicamente, Bolaño (2010) enfatiza o esquecimento sistemático dos aspectos da diversidade cultural e da regionalização no quadro regulamentar brasileiro e aponta que este universo se torna mais relevante neste “momento em que a tendência à digitalização universal e à convergência apontam para uma reestruturação geral dos setores de software e conteúdo, inclusive com o surgimento de novos suportes e da chamada multimídia” (BOLAÑO, 2010, p.2). Assim, a inquietação que permeia esta pesquisa se dá no sentido de compreender se há algo de novo neste horizonte, se de fato vislumbramos um cenário de produção audiovisual mais diverso e representativo.

1.1.Estado e Cinema no Brasil: um breve histórico

Adotando o percurso histórico como ponto de partida, observamos uma relação de longa data entre Estado e cinema no Brasil. O suporte que o primeiro ofereceu à viabilização das atividades do segundo foi bastante pontuada por Simis (2007), cuja análise destaca uma ação do Estado tão próxima ao segmento audiovisual brasileiro que, em alguns momentos, este incorporou diretamente a produção e a coprodução de filmes, a exemplo da experiência da Embrafilme¹.

Nos anos 90 houve uma ruptura traumática nessa relação quando o então presidente da república, Fernando Collor de Mello, extinguiu os três órgãos que davam suporte à cadeia produtiva audiovisual: a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), o Conselho Nacional de Cinema (Concine)² e a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB)³. Em consequência disso, percebeu-se uma forte desarticulação da atividade produtiva no país, culminando, em 1992, com uma participação de filmes nacionais no mercado brasileiro inferior a 1%. Pontua-se, contudo, que a extinção dos órgãos supracitados se alinhava a um movimento geral de enxugamento do Estado, em conformidade com uma perspectiva liberal, não um ataque direto ao segmento audiovisual em si (IKEDA, 2012).

O que se observa nos anos seguintes são movimentações de cineastas e organizações de classe que passaram a se articular para pleitear, junto ao Estado, ações efetivas para a rearticulação da cadeia produtiva do audiovisual. Já no final dos anos 90 alguns filmes conquistaram bom desempenho junto ao público, gerando um aquecimento da pauta do cinema nacional. “Um conjunto não homogêneo de filmes, mas que apresentou características comuns relativas às novas condições de produção estabelecidas no período” (MARSON, 2010, p.28). Essa produção, que pode ser ilustrada por filmes como *Carlota Joaquina, a princesa do Brasil*(1995), *Baile Perfumado* (1997) e *Central do Brasil* (1998), e ficou conhecida como o Cinema da Retomada.

A fase posterior, e a qual pretendemos nos deter, inclui a criação da Ancine, em 2001, por meio da Medida Provisória 2.228-1/01. Mais do que o marco legal que criou a agência reguladora, esta MP também estabeleceu uma nova estrutura institucional para apoiar a

¹Embrafilme ou Empresa Brasileira de Filmes S.A. foi uma empresa de economia mista estatal brasileira produtora e distribuidora de filmes cinematográficos, que existiu entre 1969 e 1990.

²Criado pelo Decreto Federal Nº 77.299/ 1976, tinha o objetivo de assessorar o Ministério da Educação e Cultura na formulação de políticas para o cinema brasileiro, bem como normatizar e fiscalizar as atividades cinematográficas no Brasil.

³A FCB foi criada em 1988 com o objetivo de operacionalizar o lado cultural da atividade audiovisual. Sua atuação focou na produção de curtas-metragens e documentários.

atividade audiovisual em âmbito federal. A *Ancine* *per se* não é o foco da investigação desta pesquisa, portanto, não detalharemos os aspectos políticos que influenciaram sua criação, bem como sua atuação ao longo do tempo.

Contudo, para a seleção do objeto de estudo levamos em consideração a atuação capilarizada da *Ancine*, por conta do seu potencial de abrangência nacional, já que as intervenções estaduais ou municipais, além de muito diversas, normalmente apresentam reflexo local ou regional. Segundo dados do Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA),⁴ cerca de 95% das obras audiovisuais independentes produzidas no país captam recursos através da *Ancine* e seus diversos mecanismos.

Alguns pesquisadores das políticas nacionais de fomento ao audiovisual têm percebido a atuação da *Ancine* no desenvolvimento e estruturação da cadeia produtiva nacional, observando ainda uma atuação crescente dos governos estaduais e municipais (IKEDA, 2012; COSTA, 2017; MORAIS, 2018). Assim, compreendendo o protagonismo da agência enquanto instituição, recorreremos à reflexão de Domingues (2021), sobre um dos interesses dos analistas do institucionalismo histórico.

“As instituições são capazes de influenciar estratégias, comportamentos e, portanto, processos de formação de preferências. As preferências dos cidadãos não são transmitidas aos seus representantes por meio dos partidos ou grupos de interesse, mas mediante um processo muito mais complexo, estruturado por um imbricado conjunto de relações institucionais. Elas proporcionam a integração de atores políticos, econômicos e sociais, que agem de forma distinta, a depender do contexto em que se encontram inseridos. O processo político é, portanto, influenciado por inúmeros fatores institucionais que refletem não só o conflito de interesses, mas também moldam a decisão que acaba por privilegiar determinado(s) grupo(s) em detrimento de outro(s). (DOMINGUES, 2021, p. 52)

Visando uma maior articulação da cadeia produtiva, a *Ancine* lançou em 2013 o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDM). O documento sinalizou uma série de iniciativas para o setor, incluindo as assimetrias regionais da cadeia produtiva, no período de 10 anos. Não por acaso, uma de suas diretrizes menciona o desenvolvimento de “centros e arranjos regionais de produção e circulação de conteúdo audiovisual e o fortalecimento das suas capacidades, organização e diversidade” (ANCINE, 2013, p. 97). Na época, o país vivia um ambiente político e tecnológico favorável para o crescimento consistente e sustentável da

⁴O Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA) foi criado em dezembro de 2008 e tem por objetivo a difusão de dados e informações qualificadas produzidas pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE).

cadeia produtiva no período imediato. O plano mirou além dos aspectos econômicos e indicou uma série de ações para tornar a cadeia produtiva mais diversificada e acessível.

No ano seguinte, em 2014, a Ancine lançou o Programa Brasil de Todas as Telas com o objetivo de transformar o país em um celeiro de produção e programação de conteúdos audiovisuais. A partir das diretrizes do PDM, o Programa contou com uma ampla ação governamental, articulando agentes públicos e privados, através de diferentes mecanismos de operações financeiras, propondo ainda novos modelos de negócios. A ideia era estimular o desenvolvimento dos agentes econômicos e promover o acesso de um número cada vez maior de brasileiros aos conteúdos audiovisuais produzidos por produtoras nacionais, em todas as plataformas de exibição. Neste ponto é importante apontar que os aspectos de regionalização constam de forma reiterada no Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, e que um de seus mecanismos mais específicos para a regionalização reside justamente na criação do Edital de Arranjos Financeiros Regionais e Estaduais, do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), entre 2014 e 2018.

Em diálogo com este documento e o PDM, a Ancine e o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) estabeleceram uma série de pactuações e diretrizes acerca da regionalização da cadeia produtiva. Neste escopo destacamos duas linhas específicas com destinação ao desenvolvimento regional da produção brasileira: a) Produção para TVs Públicas, que distribuiu recursos de forma equânime entre as regiões do país e a linha de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais.

Os primeiros editais destinados à produção de conteúdo audiovisual para as TVs públicas foram publicados em 2014, por meio de um grupo de chamadas direcionadas a cada uma das cinco regiões do Brasil, sendo: PRODAV 08 (Norte), PRODAV 09 (Nordeste), PRODAV 10 (Centro-Oeste), PRODAV 11 (Sudeste) e PRODAV 12 (Sul). A Chamada Pública da Linha de Produção de Conteúdos destinados às TVs Públicas destinou recursos do FSA para a produção de obras audiovisuais brasileiras independentes e teve três edições realizadas em 2014, 2015 e 2018.

Cabe destacar ainda a implementação da Lei 12.485/2011 (Lei da TV Paga), que estabeleceu uma série de mecanismos para a regulação do mercado de TV Paga no país. A legislação também atuou de forma decisiva sobre o fomento à produção regional ao determinar a destinação de recursos do FSA, considerando percentuais por região. Em sua formatação, a lei estabeleceu o percentual mínimo de 30% do valor para projetos de produtoras localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 10% para projetos de

produtoras situadas na Região Sul ou nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo; e os demais 60% seriam disputados em condições de igualdade entre as 27 Unidades Federativas. Esta configuração de percentuais estava prevista inicialmente na lei 11.437/2006 que alterou a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE).

Retrocedendo um pouco mais no tempo, precisamos pontuar ainda a existência do Programa DocTV, que atuou entre os anos de 2003 e 2010, e que tinha como meta estimular a produção de documentários nos diversos estados brasileiros para a veiculação nacional por meio das emissoras que integravam a Rede Pública de Televisão. Criado pela Secretaria do Audiovisual, vinculada ao Ministério da Cultura, o Programa apresentava em sua gênese o aspecto da regionalização e realizou parcerias locais relevantes para a implementação de polos regionais de produção, contemplando ainda atividades de formação.

Nesta pesquisa, contudo, ajustaremos nosso olhar para a linha de Arranjos Regionais, criada em 2014, e que propôs a concessão de recursos do FSA a órgãos da Administração Pública direta ou indireta dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a finalidade de financiar projetos audiovisuais. A linha publicou cinco chamadas entre 2014 e 2018 e foi concebida inicialmente para fomentar projetos de desenvolvimento, produção e distribuição de obras audiovisuais, além da realização de festivais de cinema.

Em 2018, ela também permitiu a destinação de recursos para a qualificação de agentes do segmento audiovisual. Cabe destacar que a Linha de Arranjos Regionais conjugou esforços dos entes locais junto à Ancine, uma vez que havia a previsão legal de contrapartida de investimentos. Essa contrapartida poderia ser constituída por ações de capacitação ou investimento em outros elos da cadeia produtiva, não contemplados pelo FSA.

Importante realçar ainda que a iniciativa criou um atrativo na relação entre os recursos locais investidos e as contrapartidas do governo federal, uma vez que as parcerias com os governos municipais, estaduais e do Distrito Federal observava, até 2017, a seguinte proporção: a) propostas advindas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste receberam o aporte 2 (duas) vezes os valores aportados pelos governos; b) Os entes localizados na região Sul e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, receberam a proporção de uma 1,5 (uma vez e meia) os valores aportados pelos governos e Estados de São Paulo e Rio de Janeiro receberam 1 (uma) vez os valores aportados pelos governos.

Em 2018 houve uma mudança no mecanismo e as proporções entre o montante de recursos do FSA e o volume aportado pelos entes locais foram subdivididos em três grupos:

a) Grupo A (Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste): até 5 (cinco) vezes os valores aportados pelos órgãos e entidades; b) Grupo B (Região Sul e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo): até 4 (quatro) vezes os valores aportados pelos órgãos e entidades; c) Grupo C (Estados de São Paulo e Rio de Janeiro): até 3 (três) vezes os valores aportados pelos órgãos e entidades. No caso de municípios que não fossem capitais de Unidades da Federação, a proporção seria incrementada em até uma vez. (ANCINE, 2018)

Esta ação se mostra recente por um lado, se considerarmos que a atividade cinematográfica existe há mais de 120 anos no Brasil e retardatária por outro, posto que nunca houve uma ação mais efetiva no sentido de estimular a regionalização da produção, sob a atuação de um órgão de competência federal.

A despeito da novidade das induções e cotas, destaca-se a existência de uma robusta produção acadêmica que analisa as relações entre Estado e Cinema no Brasil. Contudo, considerando a atualidade das discussões e o desempenho dessas iniciativas, que ainda se encontram em curso, este projeto pretende contribuir de modo sistemático na análise dos dados e a possível relação que pode ter se estabelecido entre a política de fomento da Ancine e seus desdobramentos nos mercados regionais.

A partir dessa perspectiva mira-se a sistematização e a interpretação de dados e indicadores que possam dar conta da realidade atual da produção audiovisual brasileira, de forma descentralizada e compreendendo as nuances do fomento em camadas regionais.

1.2.Mercado Audiovisual Brasileiro

Ao observarmos as pesquisas desenvolvidas acerca do mercado audiovisual brasileiro e das políticas públicas, identificamos uma maior aderência às análises relativas aos contextos da cadeia produtiva, formas de financiamento/fomento, produção, distribuição e exibição. Já quando o assunto se volta para os estudos sobre política cultural no segmento audiovisual, percebe-se uma atenção maior sobre os marcos legais e institucionais que foram implementados no Brasil ao longo do tempo, com ênfase para a análise dos contextos político-sociais de cada marco (TIMES, 2015).

Meleiro (2007) destaca que os estudos de cinema raramente levam em conta análises econômicas e, menos ainda, aquelas apoiadas na economia política. No entanto, sendo reconhecidamente um importante componente da economia mundial, a indústria cinematográfica, deve, portanto, ser apreendida como uma entidade econômica.

Numa perspectiva histórica do mercado de cinema nacional, Azulay (2007) observa que este sempre esteve em condição extremamente desigual, tanto em relação ao mercado externo, quanto ao mercado interno devido à “falta de isonomia competitiva, ou seja, de igualdade nas condições de competição, e por deficiências e características estruturais do nosso cinema. Isso seria ainda agravado pelo fato dele vir perdendo condições de competir em seu próprio mercado” (AZULAY, 2007, p.74).

Gatti (2007), por sua vez, analisa o comprometimento da sustentabilidade financeira dos produtores nacionais, considerando a ausência ou a baixa repercussão alcançada nos chamados mercados auxiliares, fazendo com que as receitas fiquem abaixo das expectativas e reforçando a dependência umbilical de recursos das leis de incentivo. O autor destaca que a produção audiovisual independente brasileiro encontra-se no dilema entre produzir sem necessariamente depender do dinheiro do incentivo, já que o montante disponibilizado pelo Estado não contempla toda a demanda do setor produtivo.

Lia Bahia (2012) reflete sobre as relações presentes no cinema brasileiro, que envolvem, de um lado, os ideais de diversidade, descentralização e regionalização e, do outro, a consolidação de uma indústria nacional. A autora destaca que no Brasil as próprias leis federais para proteção, fomento e promoção “conformam práticas culturais ambíguas que nem estruturam uma indústria e um mercado cinematográfico nacional, nem conseguem atender aos preceitos da interculturalidade no contexto da internacionalização cultural e econômica” (BAHIA, 2012, p.123).

Sobre as leis de incentivo e seu impacto no mercado cinematográfico brasileiro, Ikeda (2015) analisa que a reconstrução dos mecanismos estatais a partir dos anos 1990 foram nitidamente industrialistas e visavam recuperar a participação de mercado do filme brasileiro. Contudo, para ele, não houve de fato uma política estratégica para o setor, uma vez que se privilegiou uma política de oferta, a ocupação de mercado, mas sem a promoção de uma política de competitividade, que fizesse com que as obras fossem estimuladas a circular no mercado.

Em outro sentido, Morais (2016) destaca o percurso relativamente desenvolvido que o segmento audiovisual possui em termos de indústria, ainda que caracterizado pela concentração de mercado e pelos poucos avanços implementados pelo Estado para a consolidação de regras que garantam a diversidade na oferta de conteúdos e a livre concorrência.

Já Costa (2017) enfatiza que a atuação da Ancine, por meio da implementação de uma política de incentivo e proteção diferenciada às regiões marginais, industrialmente falando, como Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste, possibilitou a garantia “à participação dos recursos nacionais nessas localidades, mas condicionou sua aplicação à participação efetiva, ou seja, investimento direto dos governos estaduais e municipais”. (COSTA, 2017, p. 27).

Segundo dados do Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA), o segmento constitui um setor da economia que cresceu, até 2018, na ordem de 8,8% ano e representava 0,46% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, injetando na economia cerca de 24,5 bilhões a cada ano. Naturalmente esses números atraíram a atenção de diversos campos de estudos científicos no Brasil, dentre eles o da comunicação.

É preciso pontuar, contudo, que o tema do fomento conjugado à regionalização e a relação sobre as cadeias produtivas locais ainda carece de maior aprofundamento por parte da academia, tendo em vista seu caráter recente. De fato, apenas na última década pudemos observar o surgimento de medidas mais efetivas para garantir a descentralização dos recursos públicos no que tange à produção audiovisual.

O intervalo de tempo entre a criação e implementação desses mecanismos é exíguo e isto poderia sinalizar uma limitação para a pesquisa. Contudo, o que observamos nesta última década foi uma grande efervescência do mercado audiovisual, motivado sobretudo pela implementação de políticas específicas para o setor. Entre editais, chamadas, parcerias institucionais e a realização de diversos eventos de negócios, de Norte a Sul. O ambiente se manteve pulsante, e até alheio, às crises econômicas que assolaram o país em outros setores.

Diante do protagonismo da Ancine neste segmento, optou-se por utilizar prioritariamente os dados por ela consolidados. Considerou-se ainda a extensa lista de publicações, relatórios e diagnósticos que vêm sendo produzidos ao longo de sua existência, bem como a produção do Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA), que tem se revelado um oásis para os pesquisadores do segmento, mediante a carência de informações que costuma permear os meios culturais. Também fizemos uso do mecanismo da Lei de Acesso à Informação (LAI), para solicitar dados não publicados anteriormente.

Por outro lado, cabe ressaltar a fragilidade institucional pela qual passa a Ancine nos últimos cinco anos, por conta da atividade de órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU), o aparente dismantelamento das atividades de fomento (editais e chamadas), a adoção de medidas mais burocráticas em contradição aos movimentos de simplificação que vinham sendo implementados, além de um *gap* institucional que levou a agência a ficar quase

um ano sem a composição plena de sua diretoria colegiada. Pondera-se que este cenário também se mostra relevante na análise da condução das atividades de regulação audiovisual, uma vez que a não-ação do Estado também pode ser interpretada enquanto política pública.

O percurso da pesquisa busca investigar a associação entre a implementação de políticas de fomento com recorte específico de regionalização e o desenvolvimento das cadeias produtivas locais e, assim, sistematizar um mapeamento do fomento ao segmento audiovisual, por meio das induções legais previstas na Lei 12.485/11 e nas chamadas públicas decorrentes dos Editais de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais, lançados entre 2014 e 2018. O Quadro 1 resume o objeto e os propósitos desta investigação:

QUADRO 1 - RESUMO DA PROPOSTA DE PESQUISA

1. A pesquisa se propôs a...	Investigar a implementação das Chamadas do Edital de Arranjos Regionais, a partir de uma abordagem teórico-metodológica da Economia Política da Comunicação.
2. Para...	Entender qual a perspectiva de acesso adotada e quais os interesses, atores e relações de poder envolvidos neste processo.
3. Com a finalidade de...	Interpretar de que maneiras as iniciativas de regionalização, nas suas diferentes abordagens, contribuíram para a regionalização do fomento à produção audiovisual brasileira, especialmente para as regiões fora do eixo Rio-São Paulo.
4. O que permitirá...	Lançar um olhar sobre o processo de implementação desses mecanismos, refletir sobre sua importância e relevância na política cultural do cinema e, por fim, propor reflexões para o seu aperfeiçoamento.

FONTE: Elaboração própria.

Os objetivos específicos consolidaram o seguinte percurso: 1) Analisar o perfil das políticas públicas que vêm sendo destinadas à promoção da regionalização da produção audiovisual, através da constituição dos Editais de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais; 2) Identificar quais estados acessaram a linha; e 3) Analisar como os recursos foram aplicados regionalmente, considerando os segmentos e categorizações da cadeia produtiva.

O próximo capítulo é dedicado ao referencial teórico desta pesquisa. A partir do escopo da Economia Política da Comunicação identificamos os principais conceitos e diretrizes que nortearam o desenvolvimento desta investigação, bem como seu contexto. Na sequência, realizaremos uma revisão dos conceitos específicos de política pública e de cultura, Estado e acesso, noções de desenvolvimento e regionalização.

O terceiro capítulo se debruçará sobre a metodologia da pesquisa e seus procedimentos para alcançar os objetivos estabelecidos nesta investigação, bem como seus recortes e limitações.

O quarto capítulo destina-se à interpretação das informações obtidas a partir da pesquisa documental e da coleta de dados, em referência aos conceitos norteadores adotados nesta investigação tais como democratização, descentralização e regionalização, incorporando ainda as análises obtidas a partir das dinâmicas e tensionamentos que atravessam os processos de consolidação das políticas públicas e sua relação com o mercado, temas enfocados pela análise crítica da Economia Política da Comunicação. O quinto e último capítulo traz as considerações finais da pesquisa.

Com esse percurso buscamos identificar os avanços, méritos, desafios e limitações presentes nos mecanismos que compõem os Editais de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais, propondo uma reflexão acerca de como o tema da regionalização/descentralização da produção audiovisual tem sido encarado pelas políticas públicas em nível federal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Economia Política da Comunicação

Para contemplar os aspectos metodológicos mencionados acima, encontramos eco nos estudos da Economia Política da Comunicação (EPC) e suas reflexões sobre o fato de o capitalismo ter se estendido massivamente nas últimas décadas. Fatores como a globalização dos mercados, a tensão entre o interesse privado e o bem público, e os esforços de atuação das políticas públicas junto às privatizações e às novas dinâmicas de um mercado mundial, mostram-se vitais para compreender as dinâmicas que se impõem sobre a mídia e as comunicações contemporâneas (WASCO; MURDOCK; SOUSA, 2011).

Iniciaremos com as análises de Murdock (2005) sobre as principais linhas de pensamento da Economia Política da Comunicação e as tradições que decorrem destas abordagens. O autor procura definir fronteiras entre a Economia e a Economia Política, examinando a cisão interna à Economia Política entre a perspectiva Crítica (mais centrada nas questões da propriedade e do poder) e a Clássica (mais centrada na análise dos mercados e nos mecanismos de competição) que marcou irreversivelmente o desenvolvimento da disciplina.

Murdock (2005) pontua que o desenvolvimento das perspectivas críticas da economia política e sua aplicação às questões da cultura e da comunicação, concentram-se essencialmente em três áreas principais; o poder do capital para determinar a forma da cultura pública; a industrialização da produção cultural e suas consequências para a diversidade e a originalidade de expressão; e o papel adequado de regulação e subsídio público.

Prioritariamente esta investigação se conecta à terceira área mencionada por Murdock (2005), uma vez que ela infere que, no nível institucional, a mercantilização envolve um conjunto de políticas destinadas a ampliar os campos de jogo abertos às corporações privadas, aumentando sua liberdade de ação e reduzindo a força de compensação exercida por organizações culturais com financiamento público. No plano ideológico, é marcado pela instalação de critérios de desempenho de mercado como os critérios pelos quais todas as instituições serão julgadas (incluindo as que ainda estão no setor público) e a celebração de empreendedores arriscados e consumidores fazedores de escolhas como os indivíduos soberanos por excelência.

Ao observar as perspectivas da economia e da economia política, Wasko (2005), aponta que na última metade do século 19 houve uma mudança fundamental no estudo das questões econômicas, à medida que o foco mudou da macro para a microanálise. A ênfase foi colocada nas preocupações individuais e não nas sociais e os métodos foram extraídos das ciências sociais, e não da filosofia moral. De modo geral essas abordagens argumentam que a liberdade individual pode ser expandida aplicando-se os princípios neoclássicos, enquanto isso, a economia política institucional representa uma abordagem que enfoca os fatores tecnológicos e institucionais que influenciam os mercados.

Acionando as reflexões de Mosco (2009) sobre a Economia Política, temos algumas análises que apontam as perspectivas de *sobrevivência* e *controle*, ou sobre como as sociedades estão organizadas para produzir o que é necessário para sobreviver e como a ordem é utilizada para o cumprimento de determinados objetivos sociais. O autor observa que os economistas políticos contemporâneos também têm se ocupado em analisar as transformações sociais ocorridas em decorrência da transição da economia industrial para uma economia de serviços ou informacional. Neste ponto encontramos a variação da economia política que se aproxima dos estudos sobre os meios de comunicação e as tecnologias comunicacionais, de modo a instigar uma importante investigação sobre como elas se inserem neste contexto da economia atual.

Tanto Mosco (2009) quanto Wasko, Murdock e Souza (2011) delineiam quatro características centrais da economia política crítica, que são úteis para a compreensão dessa abordagem. A primeira é a transformação social que dá continuidade à tradição dos teóricos clássicos, que revelam a dinâmica do capitalismo, sua natureza cíclica, o crescimento do capital monopolista, o aparato estatal, entre outros. Aqui temos a colocação da história em primeiro plano, ou seja, uma tentativa de compreender as mudanças sociais a partir da análise de transformações e contradições que se desenvolvem ao longo do tempo. Neste sentido, o enfoque sobre os meios de massa e das tecnologias da comunicação assume um papel de destaque, uma vez que esses setores constituem-se em campos de força muito importantes na economia atual.

A segunda característica é a de totalidade das relações sociais, onde a economia política possui uma abordagem holística, focando as relações de exploração entre mercadorias, instituições, hegemonia, entre outros. Assim, a Economia Política tenta consolidar uma unidade analítica do político e do econômico, observando suas relações e

influências mútuas, bem como das relações com as diversas ambiências da atividade social, mais amplas e simbólicas.

A terceira característica compreende a filosofia moral, onde o interesse reside não apenas na análise do sistema econômico, como também nas reflexões sobre os problemas políticos e morais que decorrem deles. Em contraponto à economia, que se afastou da filosofia moral na tentativa de se apresentar como uma ciência objetiva, a Economia Política permanece essencialmente preocupada com as relações entre a organização da cultura e das comunicações e a constituição de uma sociedade fundada na justiça social e na prática democrática (TIMES, 2015). A quarta e última característica representa a busca dos economistas políticos em tentar transcender a distinção entre pesquisa e política, orientando suas investigações para a mudança social, real e prática.

Wasko (2006) resume a preocupação primária dos economistas políticos na forma sobre como se dá a organização dos recursos nas sociedades capitalistas. A partir do enfoque na análise da propriedade e controle e das relações de poder, documenta-se o surgimento de contradições e desigualdades estruturais. Este cenário sugere a criação de estratégias de resistência e intervenção e fornecem a base para a aplicação da economia política ao estudo da comunicação.

“Em 1974, Graham Murdock e Peter Golding ofereceram suas formulações da economia política da comunicação, afirmando que os meios de comunicação de massa são, antes de mais nada, organizações industriais e comerciais que produzem e distribuem mercadorias. Assim, a EPC está fundamentalmente interessada em estudar a comunicação e a mídia como mercadorias produzidas pelas indústrias capitalistas” (WASKO, 2006, p. 28, tradução nossa).

Avançando temporalmente e consumando a existência da Economia Política da Comunicação, Mosco (2009) concebe os pilares filosóficos para a EPC com base numa epistemologia realista, inclusiva, constitutiva e crítica. *Realista* ao rechaçar subjetivismos extremos, possibilitando a compreensão da realidade por meio da combinação de abordagens empíricas e teóricas. *Inclusiva* porque defende uma teoria pluralista do conhecimento. *Constitutiva* porque reconhece as limitações da determinação causal, observando a sociedade como um conjunto de processos mutuamente constitutivos, que incidem uns sobre os outros em vários estágios de formação. *Crítica* porque entende que o conhecimento é produzido pelo processo de comparação (MOSCO, 2009).

A compreensão deste contexto se mostra eficaz também para uma análise do segmento audiovisual, enquanto um ambiente que é permeado por tensionamentos, regulação e jogos de interesse. Mosco (2009) se baseia no estudo das relações sociais, em particular das relações de

poder, que constituem de maneira mútua a produção, distribuição e o consumo de recursos. Como percurso inicial para a pesquisa em Economia Política, o autor aponta três processos primordiais. A *mercantilização* compreendida como o processo de transformar coisas valorizadas para a utilização enquanto produtos comercializáveis, que são valorizados pelos processos que podem ser obtidos a partir da troca. A *espacialização* consiste no processo de ultrapassar os limites geográficos do meio, principalmente, dos meios de comunicação de massa e das tecnologias de comunicação. Por fim, a *estruturação* é o processo de construção das relações sociais, principalmente aquelas organizadas em torno de classe social, gênero e raça. Em conclusão, Mosco afirma:

“Portanto, no que diz respeito à classe social, a economia política descreve como o acesso aos meios de comunicação e às novas tecnologias da comunicação são influenciadas pela desigualdade de renda e riqueza, que permitem que alguns possam ter acesso e outros fiquem de fora.” (MOSCO, 2009, p. 58, tradução nossa)

Aprofundando esta análise, Wasko (2006) enfatiza que uma questão importante na pesquisa político-econômica tem sido rastrear as relações entre o poder político e o poder da mídia, particularmente as relações que envolvem o Estado. A autora compreende que o cinema também é uma forma de comunicação mediada e, portanto, aponta ser possível estabelecer análises extensivas da Economia Política. Ao considerar temas como produção, distribuição e exibição, marco regulatório, relação entre a mudança tecnológica e a estrutura industrial, este contexto transita entre os meios de comunicação e o cinema, sendo possível estabelecer articulações conceituais.

“um tema importante na pesquisa político-econômica tem sido rastrear as relações entre o poder político e o poder da mídia e, especialmente, as relações que envolvem o Estado. Embora seja frequentemente notório, é crucial entender como o Estado apoia a economia e as corporações de várias maneiras. Para citar apenas um exemplo, a indústria cinematográfica dos Estados Unidos depende do governo dos Estados Unidos para eliminar as barreiras aos mercados estrangeiros, bem como para rastrear e punir os infratores de direitos autorais, tanto nos Estados Unidos como em outros lugares. Esse relacionamento envolve o braço de *lobby* da indústria cinematográfica, a Motion Picture Association of America (MPAA), que regularmente tenta influenciar as políticas governamentais que afetam a indústria e seus membros”. (WASKO, 2006, p. 39, tradução nossa)

Em seus desdobramentos em outros campos de pesquisa, observa-se que essa abordagem integrada busca manter a essência da economia política, ou seja, o imperativo que examina as relações de poder que estão envolvidas na produção, distribuição e consumo de recursos de mídia e comunicação em um contexto social mais amplo.

Ao longo das últimas décadas, a EPC aprofundou análises e estabeleceu relações entre a política e a economia, de modo que, entender as relações entre as indústrias de comunicação, o Estado e outros setores econômicos se mostra fundamentais para uma análise completa do processo de comunicação. Em relação ao contexto brasileiro e o seu modelo de regulação do setor audiovisual, podemos mencionar as reflexões de Bolaño (2010), para o qual:

“A legislação - que nada mais é do que a formalização de um determinado consenso social, que retrata a posição relativa dos diferentes atores na estrutura hegemônica da sociedade num dado momento e cuja validade se prolonga no tempo de acordo com o prolongamento da estabilidade daquela estrutura -, nessas condições, apresenta-se também aberta, de forma a poder incorporar o resultado das mudanças em curso”. (BOLAÑO, 2010, p. 5)

Até aqui trouxemos análises que partem da prerrogativa de que os governos desempenham um papel significativo na economia política global. Por um lado há a expectativa de uma atuação que pudesse estimular um cenário equilibrado, contudo, alguns teóricos observam que é uma tendência dos governos parecerem e agirem mais como um negócio, incluindo ações de comercialização e substituindo regulamentações de interesse público, para permitir uma ação maior do mercado na modulação e liberalização dos negócios (MOSCO, 2009).

A escolha da perspectiva teórico-metodológica ancorada na Economia Política da Comunicação se alinha às questões desta pesquisa ao permitir a análise do segmento audiovisual do Brasil sob as dimensões econômica, política e cultural. Assim, compreendendo o audiovisual enquanto um segmento cultural que se insere nas relações de produção, distribuição e exibição, em dado contexto, também plasma e reproduz as estruturas de poder. A partir da análise das chamadas públicas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais, pretendemos verificar como se consolida na sua concepção e implementação a tensão entre os atores econômicos, políticos e sociais envolvidos e em que medida a iniciativa contribui para a superação das desigualdades regionais e para a ampliação do acesso ao fomento ao audiovisual.

2.2. Políticas Públicas e Políticas Culturais

Considerando que o nosso objeto de investigação nasce de uma iniciativa advinda das políticas públicas, enquanto mecanismo de estímulo à regionalização da cadeia produtiva

audiovisual, precisamos traçar algumas questões importantes sobre a evolução do tema. Numa abordagem temporal, Saravia (2006) observa que a análise das realidades estatais partiu de diversos enfoques, dentre os quais encontramos a relação com a filosofia, a ciência política, a sociologia, a jurídica, entre outras.

No cenário atual percebemos os constantes processos de mudanças e de problemas relacionados à globalização. Tais características, impõem aos estados a competição em escala mundial e a internacionalização de muitos temas que, anteriormente, eram questões domésticas. Aqui, temos alguns pontos que seriam necessários para uma reavaliação governamental: a diversificação das necessidades da sociedade, que incluem as novas tecnologias de comunicação, o papel estruturador da mídia, a crescente participação dos usuários e atuação de grupos de pressão nos processos decisórios, a necessidade de processos transparentes e a oferta ampla de informação em todos os campos de atuação governamental.

Este cenário demandou uma nova conduta das organizações estatais que, segundo Saravia (2006), chegou tardiamente. O resumo foi uma deterioração da capacidade de resposta das organizações estatais às demandas e pleitos da população e, simultaneamente, o declínio da sua credibilidade. Em outra via, observa-se um interesse no estímulo à participação democrática nas decisões estatais, na implementação e controle de suas atividades, bem como nos seus benefícios. As novas tecnologias, por meio da comunicação e da informática, permitiram o fortalecimento da transparência e o consequente controle social das ações do Estado.

Ainda neste espectro, encontramos algumas compreensões acerca das Políticas Públicas, dentre as quais pinçamos aquela que constitui o sistema de decisões que objetiva a “ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 30). O autor observa que este processo não possui uma racionalidade manifesta, ou seja, não é caracterizado por um equilíbrio onde cada agente social conhece e desempenha o papel esperado.

“Os diferentes autores coincidem no conceito geral e nas características essenciais das políticas públicas. O formato concreto delas dependerá de cada sociedade específica. O estágio de maturidade de cada uma delas contribuirá, ou ‘não, para a estabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados, para a limpidez dos procedimentos de decisão”. (SARAVIA, 2006, p.32)

É importante realçar que *política* e as *políticas públicas* são entidades diferentes, mas que se relacionam de maneira recíproca. Sobre essa distinção, Rua (2014) pontua os conceitos de *politics* e *policy*. *Politics* se relaciona com as negociações entre diferentes atores no sentido de consolidar determinados acordos, para atender a determinados pleitos. Já o termo *Policy* é utilizado para referir-se à “formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos” (RUA, 2014, p.17). Em resumo podemos sustentar que políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*).

De maneira geral, em matéria de política pública, pontua-se a existência de três etapas: formulação, implementação e avaliação. Contudo, alguns pesquisadores distinguem de forma mais detalhada este ciclo, adotando uma visão sequencial do processo. A divisão por etapas é “mais uma esquematização teórica do que, de forma habitualmente improvisada e desordenada, ocorre na prática. O processo nem sempre observa a sequência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes”. (SARAVIA, 2006, p. 32)

QUADRO 2 - CICLOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

	Enrique Saravia	Maria das Graças Rua
Agenda	Inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público. Designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia.	Ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo;
Elaboração ou Formação das Alternativas	Identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.	Ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução.
Formulação	Inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.	Não indica que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada.
Implementação	Constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da	Consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas

	preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.	intenções e passam a ser intervenção na realidade.
Execução	Conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política.	A autora compreende de forma conjunta com a Implementação.
Acompanhamento ou Monitoramento	Processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.	É um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política.
Avaliação	Consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.	Destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

FONTE: SARAVIA, 2006, p.32-35; RUA, 2014, p.34-35.

Acerca dos modelos utilizados para a compreensão do ciclo das políticas públicas, Rua (2014) reflete sobre o processo pouco sistemático e extremamente competitivo de constituição das *agendas políticas*, que consiste na priorização de determinadas ações em detrimento de outras. Segundo a autora, a formação da agenda é fortemente afetada por pressões, de um lado pelos atores políticos e, de outro, pelos processos de evidenciam temas relevantes.

Ainda em relação ao tensionamento político presente na formação da *agenda*, Rua (2014) destaca que aspectos como alinhamento, expectativa de resultados (prós e contras) de cada alternativa para a solução do problema e a estrutura de oportunidades podem estimular os atores a fazer alianças entre si, em meio à disputa, formando as chamadas arenas políticas. “A concepção de “arenas” parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipatório para o processo político de decisão e de implementação” (RUA, 2014, p. 73).

No segmento audiovisual podemos relacionar a formação da agenda e a constituições dos *atores* a partir da criação e do fortalecimento de entidades regionais que atuaram de forma essencial nas discussões sobre as políticas públicas voltadas para a desconcentração de recursos e o fomento regional das atividades do mercado audiovisual. Assim, a atuação de entidades como a Associação de Produtores e Cineastas do Norte/Nordeste (APCNNE), em 2003 e, posteriormente, a criação da Conexão Audiovisual Centro-Oeste, Norte e Nordeste

(CONNE)⁵, do Fórum Audiovisual Minas Gerais, Espírito Santo e Sul/Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (FAMES), demarcaram reiteradamente a pauta pela superação de distorções geográficas e uniram realizadores dessas regiões para reafirmar a importância do papel do Estado e na busca da efetivação de políticas públicas para o audiovisual brasileiro. (OLIVEIRA, 2018)

Sobre as tensões latentes, destacamos a proeminência da racionalidade técnica e da adoção do critério econômico como influência para as atividades diretamente vinculadas à produção e ao desenvolvimento. Contudo, as prioridades acordadas pelos planejadores não são definidas apenas pela razão técnica, considera-se a capacidade de articulação, dentro do sistema político, dos diferentes agentes da vida social de modo a atuar definitivamente sobre a determinação das prioridades.

Aproximando essa discussão para o campo da cultura, assumimos a compreensão de que a política cultural é parte integrante das políticas públicas. Barbalho (2005) elabora que as políticas culturais vêm ganhando a atenção de instituições e organismos públicos e privados, bem como têm sido objeto de investigações acadêmicas em uma perspectiva inter e transdisciplinar. Encontramos algumas definições para o termo Política Cultural, dentre as quais enfocamos a concepção mais estratégica que abrange o conflito de ideias, as relações institucionais e de poder, além da produção e circulação de significados simbólicos (BARBALHO, 2007).

Bahia (2012) avalia, numa perspectiva histórica, que o processo de constituição das políticas culturais no Brasil é marcado pelos traços e modelos de uma modernização conservadora. A autora diz ainda que, pela nossa condição estrutural de subdesenvolvimento, não foi possível uma dissociação da tutela do Estado. Essa reflexão também seria válida na investigação da política cinematográfica contemporânea no país.

“Há uma combinação do moderno e do antigo na modernização conservadora brasileira. Essa condição de descompasso e deslocamento é intrínseca à história da industrialização cultural no Brasil. A regulação cultural ganha destaque na modernidade tardia. Em tempos de neoliberalismo, substituem-se os princípios públicos por princípios privados de regulação. O livre mercado e os movimentos de privatizações invadem o mundo econômico e cultural e atravessam espaços nacionais e internacionais”. (BAHIA,2012, p.91)

Calabre (2007), por sua vez, analisa que existe uma longa relação entre Estado e cultura no país, embora a preocupação com a elaboração das políticas para o setor tenha sido

⁵Entidade que reúne produtores, realizadores, gestores e representantes de instituições públicas e privadas de 20 unidades federativas dessas regiões

pensada de forma mais robusta apenas no século XX. Esse diagnóstico não é exclusivo do Brasil, de maneira geral a institucionalização da política cultural é uma característica da atualidade, ou seja, a cultura passou a integrar um conjunto de órgãos que compõem o governo.

Durante muito tempo a atuação do Estado ficou limitada à preservação do conjunto de símbolos formadores da nacionalidade, tais como o patrimônio edificado e as obras artísticas ligadas à cultura erudita (CALABRE, 2007). Neste ponto, trazemos as reflexões de Canclini (2001) de que até pouco tempo as políticas culturais se concentravam na conservação e administração de patrimônios históricos vinculados a territórios nitidamente definidos. Sob o que o autor define como “estratégia unificadora”, as diferenças culturais eram minimizadas e absorvidas como particularidades dentro de um “ser nacional”. Contudo, a partir da segunda metade do século XX, o processo de homogeneidade e apagamento de particularidades se mostrou inviável.

Contribuindo para a compreensão deste cenário, Hall (2006) reflete sobre os processos de fragmentação que envolveram as sociedades modernas e as mudanças estruturais ocorridas no final do século XX. O autor analisa que, no passado, conceitos como gênero, raça, classe social e nacionalidade encontravam-se bem delimitados e contribuía para uma localização mais bem demarcada dos “indivíduos sociais”. Contudo, as profundas transformações estruturais ocorridas na sociedade, nos últimos anos, atuam sobre essas identidades pessoais e alterariam a percepção que temos de nós mesmos, enquanto “sujeitos integrados”.

“Esta perda de um sentido de si estável é chamada, algumas vezes, de deslocamento ou descentração do sujeito. Esse duplo deslocamento - descentração dos indivíduos tanto de seu lugar no mundo social e cultural quanto de si mesmos – constitui uma “crise de identidade” para o indivíduo”. (HALL, 2006, p.9)

Com isso, podemos concluir que o sujeito, antes vinculado a uma identidade unificada e estável, agora está se tornando fragmentado. Quando desdobramos essas reflexões para o campo cultural, percebemos a existência de diversas identidades culturais, às quais são projetadas de forma variável e inconstante ao mundo. Assim, uma política cultural atualizada deve perceber a existência da diversidade de públicos, dotados de uma miríade de visões e interesses que compõem a contemporaneidade.

Em outra frente, Simis (2007) defende que a cultura é um direito, e como tal, relaciona-se com o sentimento de bem-estar, de participação, de viver plenamente a

civilização. Para isso assegurar esse direito seria preciso imprimir um maior grau de intervenção do Estado na vida dos cidadãos, por meio dos mais variados mecanismos.

“No Estado democrático o papel do Estado no âmbito da cultura, não é produzir cultura, dizer o que ela deve ser, dirigi-la, conduzi-la, mas sim formular políticas públicas de cultura que a tornem acessível, divulgando-a, fomentando-a, como também políticas de cultura que possam prover meios de produzi-la, pois a democracia pressupõe que o cidadão possa expressar sua visão de mundo em todos os sentidos” (SIMIS, 2007, p.3).

Por sua vez, Rubim (2007) constata que toda política cultural carrega em si, de forma explícita ou não, uma concepção a ser privilegiada de cultura. Para ele, a existência de diferentes *atores* nas políticas culturais se mostra crucial para uma investigação sobre políticas culturais. Nesta arena, encontramos a atuação tradicional do Estado-nação, mas é possível observar também um conjunto complexo de atores estatais e particulares possíveis.

“A recente discussão sobre as políticas públicas, tomadas como não idênticas ou redutíveis às políticas estatais, têm enfatizado que, na atualidade, elas não podem ser pensadas apenas por sua remissão ao Estado. Isto não implica em desconsiderar o papel ocupado pelo Estado na formulação e implementação de tais políticas. Antes significa que, hoje, ele não é único ator e que as políticas públicas de cultura são o resultado da complexa interação entre agências estatais e não-estatais. Mais que isto, o próprio Estado não pode mais ser concebido como um ator monolítico, mas como um denso sistema de múltiplos atores. A existência de governos nacionais, supranacionais (sistema das Nações Unidas, organismos multilaterais, comunidades e uniões de países, etc.) e infranacionais (provinciais, intermunicipais, municipais, etc.) é uma das faces deste processo de complexificação da intervenção estatal. (RUBIM, 2007, p. 150)

O autor pontua ainda que a cultura contemporânea é essencialmente perpassada por caminhos e fluxos diferenciados, mas que agem de forma combinada. De um lado, temos um processo de globalização, constituindo produtos culturais que são alinhados a padrões simbólicos e desterritorializados e que buscam se posicionar em um mercado mundial de dimensão vultosa, controlado por mega-conglomerados, oriundos de fusões de grandes empresas, que associam cultura, comunicação, entretenimento e lazer. De outro lado, resistindo a este processo, surge em vários lugares experiências criadas por fluxos e repertórios culturais locais e regionais. Conclui-se, assim, que a reterritorialização contemporânea, perpassada pela emergência cultural de cidades e regiões, tem sido a contrapartida da globalização cultural. Um modelo que associa um desigual e combinado processo de glocalização (RUBIM, 2007).

Para Albuquerque Júnior (2007) o advento da sociedade da informação e o papel estratégico dos meios de comunicação demandou uma atuação maior do Estado na

formulação de políticas e na regulação do mercado, de modo a desempenhar um papel de indução em determinadas produções ou, ainda, no sentido de apontar conteúdos específicos que devam estar presentes nos meios de comunicação.

Quando se pensa a atuação do Estado na atividade cinematográfica brasileira percebe-se uma dificuldade diante dos processos de hibridização e transformações culturais, permeada por um descompasso entre discurso e prática. O cinema no Brasil é marcado por uma condição periférica. Não consegue se inserir na lógica de mercado como mecanismo regulador de todas as esferas da sociedade, inclusive a cultural, nem consegue dar conta do discurso da diversidade e igualdade de oportunidades. (BAHIA, 2012).

“Interseções equilibradas entre o nacional e o global ou entre identidades particularizadas e mundializadas se tornam cada vez mais necessárias nas políticas públicas audiovisuais. A combinação de políticas regionais e mundiais reguladoras dos intercâmbios das indústrias culturais e garantidoras de produção e recepção diversificadas, isto é, políticas interculturais transnacionais, deve estar na agenda dos governos para o desenvolvimento, afirmação e reconhecimento dos cinemas na região e no mundo” (BAHIA, 2012, p.92).

Sobre os processos de ampliação do acesso às políticas públicas no audiovisual, Martinez (2005), ressalta a importância de se pensar em uma democracia visual onde é possível contemplar progressivamente a participação de subjetividades diversas. Dito de outra forma, o autor afirma que é preciso “buscar caminhos para democratizar o controle dos recursos econômicos e as deliberações públicas” (MARTINEZ, 2005, p. 71).

Ampliando essa perspectiva, Canclini (2001) elabora sobre o deslocamento do terreno onde se exerce a cidadania para um ambiente relacional que envolve também o processo de construção de identidades e do consumo. Assim, ele aponta a necessidade do surgimento de novas políticas culturais que considerem uma aproximação da cidadania e do convívio em sociedades democráticas, onde “é indispensável admitir que o mercado de opiniões cidadãos inclui variedade e dissonância”. (CANCLINI, 2001, p. 36).

A abordagem que adotamos para compreender as políticas públicas e as políticas culturais destaca a atuação de *atores* no processo da formação das agendas, ao mesmo tempo em que enfoca as contradições e assimetrias existentes nos processos que envolvem a globalização, o papel do Estado e busca por uma pressuposta diversidade cultural.

2.3 Democratização do Acesso e Descentralização da Produção

Ao analisarmos as políticas públicas para o audiovisual no Brasil, sob o recorte da regionalização, faz-se necessário elaborar previamente sobre quais conceituações serão utilizadas na compreensão sobre o que se entende por democratização do acesso e políticas de regionalização. Na revisão de literatura, quando buscamos as palavras Políticas Públicas para o Audiovisual no Brasil, observamos uma grande quantidade de artigos que relacionam questões sobre fomento e regulação do setor. Contudo, quando buscamos pelos termos Políticas Públicas para Democratização do Acesso ao Audiovisual percebemos uma aridez maior no que tange a existência de artigos que tratem de forma mais específica a questão. A maioria das investigações apresenta análises sobre mercado, regulação (novamente) e aspectos históricos.

Retomando a reflexão sobre os conceitos de democracia e democratização, encontramos uma elaboração de Domingues (2021), onde a *democracia* seria “o elemento pelo qual seria possível mensurar a correspondência entre demandas e preferências manifestadas pelos cidadãos e a capacidade do Estado em atendê-las”. (DOMINGUES, 2021, p. 90). Já a noção de *democratização* consistiria no processo gradual e igualitário de inclusão dos cidadãos nos processos de arbitramento.

“Democratização pode ser definido como um processo de inclusão igualitária dos cidadãos em tomadas de decisão, por meio de um movimento na direção de consultas amplas, igualitárias e protegidas. Se esses elementos são observados apenas formalmente, o caso em questão pode ser considerado como autoritarismo competitivo. Fontes alternativas de informação é condição necessária, porém não suficiente, para a efetivação de princípios democráticos básicos, como pluralidade e diversidade”. (DOMINGUES, 2021, p. 100)

Contribuindo neste panorama, Botelho (2007) analisa o fato de que a democratização simboliza uma perda de homogeneidade na elite governante. Para a autora, no ambiente da cultura, observam-se transformações na medida em que as participações dos agentes se tornam mais amplas e inclusivas. “Isto implica colocar todos os meios à disposição, combater a dificuldade ou impossibilidade de acesso à produção menos ‘vendável’, e também contrabalançar o excesso de oferta da produção que segue as leis do mercado” (BOTELHO, 2007, p.173).

Ao analisar historicamente o processo da constituição das políticas culturais no Brasil, Carvalho (2009) destaca que o Estado vem se adequando às conveniências do mercado. O movimento percebido aqui é o da mobilização para a autossustentação das organizações

culturais. Uma ação no sentido de preservar mas, também, estimular o terreno para a sustentação econômica dessas organizações no campo da cultura. Neste aspecto, as políticas públicas estiveram sempre no ambiente estratégico da transformação da cultura em “oportunidades” economicamente viáveis.

No início dos anos 2000, observa-se que a meta pública brasileira para a área da cultura passou a adotar um discurso em favor da diversidade cultural. Essa inflexão atinge o ápice durante o governo Lula, com o cantor Gilberto Gil (2003-2008) à frente do Ministério da Cultura. Barbalho (2007), observa uma atitude mais pluralista no Ministério da Cultura de Gilberto Gil, no tocante à questão identitária. “É recorrente nos documentos e falas oficiais o uso no plural de palavras como política, identidade e cultura: as políticas públicas, as identidades nacionais e as culturas brasileiras” (BARBALHO, 2007, p.13). Cabe destacar que a palavra “diversidade” aqui não é adotada enquanto síntese, como em épocas anteriores da história brasileira, mas reflete a intenção de revelar os múltiplos brasis e suas miríades de manifestações culturais, em suas variadas matrizes étnicas, religiosas, de gênero, regionais entre outras.

Ainda sobre o conceito de Diversidade Cultural, é preciso rememorar a atuação essencial da Unesco e seus instrumentos e diretrizes acerca da compreensão da diversidade cultural, ainda no final do século XX. Ali, a preocupação majoritária residia na necessidade de criar mecanismos que pudessem mitigar a lógica homogeneizante empenhada pelas indústrias culturais de modo a equilibrar a desigualdade que permeia os fluxos de bens simbólicos no mercado global.

Faz-se necessário, ainda, pontuar como o termo descentralização surge na agenda governamental brasileira. Medeiros e Lima (2014) analisam que o tema aparece através de dois processos. Um estaria ligado ao marco da Constituição Federal de 1988, que demarca um movimento de reafirmação do papel de estados e municípios, bem como um endosso à participação de representações da sociedade civil, tanto no processo de formulação de políticas públicas, quanto na sua implementação, execução e proveito. Aqui, observa-se um maior estímulo pela ampliação do alcance, controle e democratização do acesso às políticas públicas. O outro movimento se relacionaria com a Reforma do Estado, um processo que diminuiu o “tamanho” do aparato estatal e permitiu novos arranjos e articulações entre as esferas de governo, entre o governo e sociedade civil, e mesmo entre o governo e a iniciativa privada.

Abrucio (2005), por sua vez, destaca que a estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil e que “ela tem atuado sobre a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado” (ABRUCIO, 2005, p. 41). No campo de forças que se estabelece na oposição entre descentralização e centralização (ou recentralização), o autor analisa que o ambiente da coordenação intergovernamental é complexo e destaca três tendências acerca dessas relações.

A primeira tendência reside na manutenção do *Welfare State*, com uma menor disposição relativa de recursos. Esse contexto demanda um melhor desempenho governamental, incluindo as pressões por cortes de gastos e custos, aumento da eficiência e da efetividade (ter impacto sobre as causas dos problemas sociais). Esses tópicos dependem, em países federativos, de maior coordenação entre as esferas político-administrativas na gestão das políticas públicas. A segunda tendência envolve o aumento das demandas por maior autonomia de governos locais e/ou grupos étnicos, levando a conflitos contra a uniformização e a excessiva centralização. Em outro sentido, e de forma simultânea, governos e coalizões nacionais tentam evitar os problemas causados pela fragmentação, como a elevação da desigualdade social, o descontrole das contas públicas, a guerra fiscal, entre outros aspectos.

Por fim, a terceira tendência aponta para um aumento da interconexão dos governos locais com outras estruturas de poder, que não os governos centrais, tais como os relacionamentos com agentes transnacionais (empresas e organismos internacionais). Nas articulações com a sociedade civil, por outro lado, observa-se simultaneamente uma necessidade de reforço das instâncias nacionais para organizar melhor a inserção internacional do país e reduzir os aspectos negativos da globalização, inclusive para as comunidades locais e suas práticas socioculturais.

Isto posto, e considerando os ambientes que permeiam a constituição das políticas públicas em um país como o Brasil, retomamos a discussão acerca das ações destinadas ao segmento audiovisual, sob o recorte da regionalização. Neste sentido, retomamos o PDM (2013), sobre o desenvolvimento das políticas públicas para o setor até 2020.

“Por um lado, o constante avanço tecnológico, a multiplicidade de mídias, a internet, a telefonia celular, a convergência digital exigem a definição de regras contemporâneas para que o objetivo de ampliação do acesso dos brasileiros ao audiovisual seja alcançado. A implantação de cotas para a programação de conteúdos nacionais independentes, a eliminação de barreiras e o incentivo à competição e à pluralidade, a valorização da programação regional independente, o tratamento dos investimentos estrangeiros no setor, a relação entre suas diversas atividades, a estrutura regulatória dessa economia são temas enfrentados, nos últimos anos, pelo Congresso Nacional e pela sociedade, num esforço para capacitar o país a lidar com os desafios abertos pela digitalização. As definições legislativas

neste campo terão repercussão tão evidente quanto decisiva sobre as metas da atividade audiovisual. (ANCINE, 2013, p. 25)

O PDM é um documento de 182 páginas, que possui 12 diretrizes elencadas. O texto aponta ações em diferentes frentes de atuação e inclui desde a “diversificação da oferta de serviços de exibição e acesso da população ao cinema, até o aumento da competitividade e a inserção brasileira no mercado” (ANCINE, 2013). Neste ponto iremos focar na diretriz que incide mais diretamente nos aspectos voltados para a regionalização da produção. De maneira geral, o documento aponta os aspectos de expansão e desconcentração do mercado interno como as condições essenciais para “a universalização do acesso aos serviços audiovisuais, de forma a transformar o Brasil em forte centro produtor e programador de conteúdos” (ANCINE, 2013, p. 13).

Em sua décima primeira diretriz, o PDM aponta para o desenvolvimento de centros e arranjos regionais de produção e circulação de conteúdos audiovisuais, visando o fortalecimento de suas capacidades, organização e diversidade. Ali já se desenhava um olhar sobre a necessidade de articulação para uma produção regular e a consolidação de arranjos produtivos regionais, que envolveram atores locais como emissoras públicas e privadas, centros técnicos, instituições de ensino, a gestão pública, além da destinação de financiamentos estaduais e regionais para a produção.

“As TVs públicas, estimuladas e tratadas em sua especificidade, podem ser catalisadoras da produção regional e provocadoras de novos formatos, além de ser ponto de destinação inicial dos conteúdos e porta de entrada para a rede nacional. As redes regionais privadas têm na associação com as iniciativas de produção local oportunidades de crescimento e diferenciação da programação. As escolas, por sua vez, o lugar por excelência da experimentação, são a peça que pode incubar empresas e projetos inovadores e capacitar os agentes para a atuação nessa economia. As secretarias e governos estaduais, de sua parte, devem integrar-se com suas instituições, técnicos e recursos financeiros ao esforço de organização dos arranjos produtivos. O esforço nessa direção deve necessariamente mobilizar os agentes públicos e privados locais, trabalhando primeiro sobre a divisão regional do país e visualizando a possibilidade de que os Estados tornem-se crescentemente base para a produção audiovisual.” (ANCINE, 2013, p.96)

O arcabouço teórico aqui apontado será essencial para analisar as estruturas sobre as quais se baseiam os mecanismos de investimento e descentralização das cadeias produtivas locais no país, bem como as nuances e desafios que envolvem a atuação dos entes locais na consolidação das políticas públicas de fomento em suas respectivas regiões.

2. METODOLOGIA

Visando o cumprimento do objetivo desta pesquisa, qual seja, investigar como tem sido formulada e implementada no Brasil uma política de descentralização de recursos, optou-se por investigar mais profundamente o mecanismo constitutivo do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Ancine, que foi lançado entre os anos de 2014 e 2018, com recorte de atuação voltada especificamente para os estados e municípios do país. Esta iniciativa se mostrou mais adequada ao atendimento das condições de investigação e o estudo de caso revelou-se o procedimento mais alinhado para o nosso percurso.

Optamos por uma pesquisa de abordagem quantitativa, de caráter exploratória e descritiva, baseando-se no procedimento de estudo de caso, posto que investigará a relação de causalidade de um determinado fenômeno. Yin (2001) aponta que o estudo de caso vem se configurando como uma estratégia de pesquisa comum às áreas sociais, contribuindo de modo eficaz para a compreensão de determinados fenômenos individuais, organizacionais, sociais de políticos (YIN, 2001, p.21). Assim, o método de estudo de caso pode ser utilizado quando, deliberadamente, o pesquisador pretende “lidar com condições contextuais acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo” (YIN, 2001, p. 30).

Ampliando o panorama sobre a definição de estudo de caso, Vennesson (2008) analisa que ele é uma estratégia baseada na investigação empírica aprofundada de um, ou um pequeno número de fenômenos, a fim de explorar a configuração de cada caso e elucidar características de uma classe maior de fenômenos (semelhantes), por desenvolver e avaliar explicações teóricas. Em suma, na análise do caso, o desafio é reconhecer e desvendar o seu significado específico, ao mesmo tempo que se extrai conhecimento generalizável real ou potencialmente relacionado com outros casos. O autor destaca ainda quatro pontos relacionados a essas definições. Primeiro, o caso não é apenas uma unidade de análise ou uma observação, entendida como um dado. Não é uma categoria de dados, mas uma categoria teórica. Em segundo lugar, o caso não é a priori espacialmente delimitado. A delimitação do caso, espacial ou não, é produto da conceituação teórica utilizada pelo pesquisador. Esses limites não são de forma alguma óbvios ou presumidos: eles resultam de escolhas teóricas. Terceiro, o fenômeno em estudo não precisa ser contemporâneo; pode ser do passado. Quarto, na pesquisa de estudo de caso, os dados podem ser coletados de várias maneiras e podem ser tanto qualitativos quanto quantitativos.

“O processo pelo qual os pesquisadores delimitam, definem e descrevem casos contribui para esculpir um aspecto da realidade que é diferente das maneiras pelas quais o fenômeno, ou o evento, é dado como certo. Os pesquisadores transformam algo em um caso: eles estão em '*casing*' (Ragin 1992: 218). O *casing* ocorre em vários estágios durante a pesquisa, mas principalmente no início e no final. Um estudo de caso não pressupõe um fenômeno relativamente delimitado, nem se baseia na necessidade de selecionar tal fenômeno. Os limites do fenômeno são definidos pelo investigador. Muitas vezes o processo de '*casing*' leva o pesquisador a definir unidades de análise de uma forma diferente das convenções, legais, burocráticas ou outras” (VENESSION, 2008, p.230, tradução nossa)

Ainda sobre a metodologia do estudo de caso, Gil (2008) detalha que os pesquisadores sociais têm utilizado o estudo de caso com constância, uma vez que este serve a diferentes perfis de pesquisas: a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos (GIL, 2008, p.58). Nos enquadrámos nas opções a) e b) e atentamos para os riscos que o autor pondera no tocante à falta de rigor metodológico, que demanda cuidados redobrados do pesquisador sobre o planejamento, coleta e análise de dados, a dificuldade de generalização e o tempo destinado à pesquisa.

Neste sentido, ressalta-se que este trabalho partirá da análise de dados consolidados pela Ancine para, a partir daí, investigar as possíveis relações entre o estabelecimento das políticas de fomento e sua real contribuição aos mecanismos de desconcentração regional da cadeia produtiva. Como já mencionado, endossa-se que a escolha do recorte da pesquisa, a partir da atuação da Ancine, deu-se em consideração à sua inserção junto ao segmento audiovisual.

Para contemplar os aspectos que envolvem a trajetória da política, faremos uso do poder de síntese do institucionalismo histórico, que propõe uma análise em diferentes níveis buscando pela compreensão do comportamento político de forma ampla, contextualizada no tempo e no espaço (DOMINGUES, 2021). Assim, a importância atribuída à história e à manutenção, no âmbito do institucionalismo histórico, parte de um pressuposto onde as decisões políticas que envolvem as instituições teriam relação, de forma duradoura, com o processo político em si.

“Institucionalistas históricos estão interessados em observar não só o modo como instituições moldam as escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder com outros grupos em uma perspectiva histórica, contextualizada no tempo e no espaço (THELEN; STEINMO, 1998; PARSONS, 2010). As regras não são neutras, mas produto do conflito político entre aqueles que detêm poder e aqueles que pretendem alcançá-lo. Se instituições são arranjos

formulados por seres humanos, capazes de constringer ações subsequentes, inevitavelmente é preciso questionar: quem as desenhou? A partir de quais interesses? Com o objetivo de constringer quem?” (DOMINGUES, 2021, p. 52)

Dessa forma, retomando os objetivos gerais da pesquisa e resumindo o seu instrumental, temos a seguinte composição:

QUADRO 3 - SISTEMATIZAÇÃO METODOLÓGICA

Objetivo Específico	Método
1) Mapear o perfil das políticas públicas que vêm sendo destinadas à promoção da regionalização da produção audiovisual, através da constituição dos Editais de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais;	1. Revisão de Literatura; Políticas de Comunicação, Políticas Públicas e de Fomento; Cadeia Produtiva do Audiovisual e conceitos de diversidade cultural. Esta etapa consistiu no levantamento teórico de referências relacionadas aos campos temáticos enfocados no projeto; 2. Análise documental do arcabouço legal sobre regulação, induções e conceituações sobre a cadeia produtiva audiovisual. Esta etapa contou com o levantamento e a análise de relatórios, programas e documentos de referência produzidos pela Ancine (Programa de Desenvolvimento do Audiovisual (PDM), Programa Brasil de Todas as Telas, Lei 12.485/11, Lei de Criação do FSA, entre outros).
2) Identificar quais estados acessaram a linha;	1. Levantamento e análise quantitativa de dados (resultados de editais de Arranjos Regionais do FSA, entre 2014 e 2018); 2. Coleta de dados sobre as ações da Política de Fomento, com recorte da regionalização, nos portais da Ancine, FSA e BRDE e via Lei de Acesso à Informação (LAI).
3) Analisar como os recursos foram aplicados regionalmente, considerando os segmentos da cadeia produtiva;	1. Análise e Interpretação dos dados: Relatórios, apresentações da Ancine sobre os valores aplicados por Estados;

FONTE: Elaboração própria

Ressalta-se ainda que o *corpus da pesquisa* se deteve em analisar chamadas implementadas a partir do recorte inicial da pesquisa. Assim, temos um escopo de pesquisa que inclui as quatro chamadas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais, lançadas entre 2014 e 2018.

Considerando que a pesquisa se deterá sobre a etapa de implementação de políticas públicas, faz-se necessário recorrer aos modelos de avaliação preexistentes. Viana (1996), em sua resenha sobre as abordagens metodológicas em políticas públicas, aborda alguns modelos explicativos para o processo de decisão relativo à consolidação de políticas públicas, principalmente no que tange às fases de formulação e implementação. Para a autora, estes modelos buscam identificar as diferentes variáveis que influenciam as várias etapas do

percurso das políticas, ou seja, conjugam esforços para explicar a complexa interação de intenções.

Dentre esses modelos, encontramos aquele com perfil temporal e que aponta que “toda política é composta de ações que ocorrem entre uma situação atual e uma nova”, constituindo o modelo de avaliação: *Situação Atual* > *Política / Programa / Projeto* > *Situação Nova*. (VIANA, 1996, p. 30). A autora destaca que os estudos de avaliação compreendem a investigação avaliativa e a avaliação em si. A avaliação em si contemplaria dois tipos de estudo: a avaliação de processo e a de impacto.

“A avaliação de processo estuda a fase de implementação de determinada política. A avaliação de impacto estuda o efeito dos resultados de uma política. Ambas são avaliações *ex post* - ocorrendo durante e depois da fase de implementação. As avaliações *ex ante* compreendem o cálculo do custo-benefício e do custo-efetividade de uma política”. (VIANA, 1996, p. 30)

Aponta-se que esta pesquisa se enquadra na *avaliação de processo*, uma vez que a meta é se debruçar sobre o processo constitutivo das políticas públicas, considerando suas múltiplas variáveis.

3.1. Percurso Metodológico

Considerando que as opções metodológicas referem-se aos métodos e técnicas que são utilizadas na construção do argumento que acompanhará o desenvolvimento da pesquisa, apontamos aqui os caminhos que guiaram esta investigação.

França (2016) analisa que a metodologia, em um trabalho de pesquisa no campo da comunicação, é resultado de uma série de definições que vão desde a inserção em uma área de conhecimento, a adoção de uma determinada compreensão de seu objeto de estudo até a construção da questão-problema. Sobre a pesquisa no ambiente da comunicação a autora defende que há uma dimensão sensível, pois são fenômenos concretos, presentes no cotidiano. “A comunicação compreende objetos, ações, indivíduos – trata-se de prática, de uma ação humana.” (FRANÇA, 2016, p. 156). Dessa forma, o enfoque da comunicação enquanto objeto de estudo seria o resultado da consolidação de objetos e práticas em uma dimensão comunicativa, ou seja, seria o resultado da formulação de uma indagação específica na verificação dos fenômenos sociais.

Duarte e Barros (2010) refletem que a escolha dos procedimentos metodológicos constitui-se em um grande desafio no processo de investigação e a escolha da ferramenta

adequada é essencial para o êxito da pesquisa. Com isso, a definição deve ser pautada em aproximação com o problema e o objeto em análise.

Esta pesquisa iniciou seu roteiro a partir do acesso aos resultados das chamadas públicas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais, entre 2014 e 2018, que foram publicadas nos sites da Ancine e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), instituição financeira responsável pela operacionalização dos recursos do FSA. Foram analisados ainda os Relatórios de Gestão do FSA elaborados pela Ancine, publicados entre 2014 e 2020. Os documentos apontam informações como: Unidades e Entes Federados que apresentaram propostas de parceria, quantidade de editais publicados; percentual dos valores aplicados por região; quantidade de projetos aprovados por estado; evolução de propostas inscritas; entre outras.

De acordo com os Relatórios de Gestão do FSA⁶, entre 2014 e 2020, foram assinados 75 termos de complementação com órgãos da administração pública direta, fundações, autarquias e empresas públicas dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, resultando no aporte de R\$ 577,7 milhões em recursos para desenvolvimento do setor audiovisual em todas as unidades federativas do país. Pontua-se ainda que o escopo da pesquisa contemplará ainda os quase 1.000 projetos selecionados nos editais durante o período estudado.

O passo seguinte foi analisar os dados de aprovação das propostas e dos projetos contemplados por ano, região e segmento de aprovação. Um desafio se revelou acerca da análise dos projetos que não foram contemplados diretamente pelo recurso do FSA, mas que estiveram vinculados à chamada pela proporcionalidade do investimento local.

⁶Os Relatórios Anuais de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) são elaborados pela Ancine e publicados anualmente.

3. O BRASIL DE TODOS OS OLHARES PARA TODAS AS TELAS

4.1. Arranjos Regionais

Para consolidar o percurso da pesquisa, mediante análise das variáveis envolvidas no processo de constituição das políticas públicas voltadas à regionalização, iniciamos o itinerário desta investigação a partir de um breve levantamento histórico das iniciativas que culminaram na criação do edital, seguido de consulta ao texto de todas as chamadas publicadas relacionadas ao Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Ancine, disponibilizadas no portal da Ancine (ancine.gov.br) e no site do BRDE (<https://www.brde.com.br/fsa/>). Tal análise se mostra importante uma vez que, a cada ano, novas regras foram sendo aprimoradas pelo mecanismo. Analisou-se também os resultados das chamadas públicas através dos sites supracitados e por meio de informações adicionais solicitadas via Lei de Acesso à Informação.

Retomando a trajetória da linha, encontramos as regras relativas à proporcionalidade de recursos por região que estavam previstas na lei de criação do FSA (Lei 11.437/2006). Posteriormente, o Regulamento Geral do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (RG/PRODAV)⁷, estabeleceu diretrizes e condições para a aplicação dos recursos do Fundo. O RG apontava para a possibilidade de complementação de recursos financeiros aportados por órgãos da administração pública direta ou indireta estadual, do Distrito Federal e das capitais com investimentos do FSA para financiamento de projetos de conteúdos audiovisuais brasileiros de produção independente.

Desta forma, a primeira chamada do Edital de Arranjos Regionais objetivou a convocação de órgãos e entes locais para suplementar, com recursos financeiros os aportes do FSA, o financiamento de projetos de produção de conteúdos audiovisuais brasileiros independentes não publicitários. Como condicionante, o desembolso dos recursos do FSA somente seriam contratados mediante a comprovação do aporte dos recursos financeiros locais, de responsabilidade dos órgãos locais, em nome da produtora proponente selecionada.

Cabe realçar ainda que das modalidades de ações do FSA, adotou-se para os Arranjos Regionais a modalidade de *Investimento*, diferente de financiamento-empréstimo, com participação em projetos, tendo como contrapartida a participação do Fundo nos resultados

⁷O **PRODAV** é um programa de ação governamental organizado com base nos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual e destinado a induzir o desenvolvimento do mercado brasileiro de conteúdos audiovisuais.

financeiros obtidos pela exploração comercial das obras financiadas. Dessa forma, a linha se voltou exclusivamente para o fomento à obras audiovisuais com perfis de inserção comercial, do tipo longa-metragem e produtos para TV (séries, telefilmes, etc). O texto do primeiro edital (2014) menciona: “7.2. Serão contemplados projetos para a produção de longas-metragens, telefilmes ou obras seriadas de ficção, animação ou documentários, com a finalidade de exploração comercial da obra” (ANCINE, 2014, p.4).

A chamada previa, contudo, a possibilidade de viabilizar investimentos em outros tipos de produção audiovisual, desde que devidamente justificada pelo ente local, e que atendessem “ao desenvolvimento de arranjos produtivos inovadores, incipientes ou sem histórico na produção das relacionadas no item” (ANCINE, 2014, p.5). Esta possibilidade se mostrou importante considerando que muitos estados e municípios brasileiros não possuíam histórico de produção em obras audiovisuais de alta complexidade, possuindo uma cadeia produtiva mais voltada à produção de curtas e médias-metragens. Ikeda (2021) analisa a importância do investimento dos recursos do FSA nas cadeias produtivas locais.

“O alto volume de recursos permitiu que os editais da Ancine atendessem aos interesses não somente dos setores industrialistas mas também de um conjunto mais amplo de anseios da cadeia produtiva cinematográfica, expandindo e diversificando a produção cinematográfica e audiovisual em todo o País. Com os editais de Arranjos Regionais, pela primeira vez desde o DOCTV, estados sem grande tradição no audiovisual puderam produzir obras audiovisuais com recursos federais da Ancine, como Amapá, Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas, Mato Grosso do Sul, entre outros”. (IKEDA, 2021, p. 145)

Exemplo disso, o estado de Alagoas teve seu primeiro longa-metragem produzido por meio de edital público, promovido pela Fundação Municipal de Ação Cultural - FMAC, de Maceió (AL) e contou com recursos da chamada de Arranjos Regionais (2015). O filme Cavalo⁸ foi lançado em 2021 e se tornou um marco para a política cultural do estado.

Para além dos perfis de projetos que poderiam ser contemplados no âmbito do Edital de Arranjos Regionais, as empresas proponentes também deveriam se encaixar em padrões pré-estabelecidos pela Ancine para a contratação com o agente financeiro do FSA, as condições gerais eram as seguintes:

⁸Com direção de Raphael Barbosa e Werner Salles Bagetti, CAVALO foi lançado nacionalmente pela Descoloniza Filmes e pela La Ursa Cinematográfica nas salas de cinema e nas principais plataformas digitais no dia 12 de agosto de 2021.

QUADRO 4 – REGRAS GERAIS PARA CONTRATAÇÃO COM A ANCINE

a)	Ser pessoa jurídica com fins lucrativos (empresas);
b)	Estar com o registro regular na Ancine e ser classificada agentes econômicos brasileiros independentes;
c)	Possuir Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE em uma das seguintes atividades, seja principal ou secundária: i) 59.11-1/01 – estúdios cinematográficos; ii) 59.11-1/02 – produção de filmes para publicidade; iii) 59.11-1/99 – atividades de produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão não especificadas anteriormente. iv) 59.13-8/00 - Distribuição cinematográfica, de vídeo e de programas de televisão, exclusivamente para projetos de distribuição de obras audiovisuais;

FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados da Ancine.

Tais parâmetros, já adotados em outros mecanismos da Ancine e do FSA, constituíam-se novidade para muitos setores que não estavam familiarizados com as regras de contratação da Agência. Vale destacar que, para além dessas regras, existiam ainda outros parâmetros necessários para a contratação que envolviam desde o envio de novos documentos, no sistema específico do FSA/BRDE e a análise complementar do orçamento, bem como a comprovação de que o projeto havia reunido o percentual de 80% dos itens financiáveis do orçamento para poder dar entrada na contratação. Esse percentual foi alterado ao longo do tempo. Todas essas regras produziam um hiato entre a aprovação do projeto pelo ente local e a sua contratação efetiva pelo FSA, uma vez que os recursos eram repassados diretamente aos projetos e não às instituições locais.

Outro aspecto relevante reside no fato de que, de acordo com as regras da chamada, cabia aos entes locais a gestão operacional dos editais, desde a sua concepção até a coordenação do processo de seleção e informes sobre a contratação financeira dos recursos. À Ancine competia acompanhar e diligenciar as ações tocadas localmente. Essa dinâmica se mostrou tortuosa, considerando que muitos gestores não possuíam expertise na condução deste tipo de mecanismo ou, tampouco, estavam familiarizados com o arcabouço legal da Ancine acerca do fomento e execução de projetos.

Por outro lado, a possibilidade de Estados e Municípios assumirem o protagonismo sobre a elaboração dos editais locais, traçando suas próprias regras e induções, também se mostrou um aspecto importante para a autonomia desses agentes. Apesar de todo o regramento da Ancine e do FSA e suas normativas sobre a seleção e a contratação de projetos, o fato é que os entes locais puderam experimentar e adotar mecanismos coerentes às suas

realidades de produção, mesmo que fosse preciso o aval da Agência para isso. Outrossim, essa relativa autonomia dos gestores locais também privilegiou a adoção de critérios de seleção mais baseados na qualidade artística e técnica e nas contrapartidas sociais e culturais das propostas, desvinculando-se majoritariamente do potencial comercial da obra, algo que é bastante focado em outros mecanismos da agência.

A título de ilustração, trazemos os dados do painel “Regulamento Geral do PRODAV, aplicado nos arranjos regionais”, uma apresentação feita durante o 3º Mercado Audiovisual do Nordeste (MAN), ocorrido em Fortaleza (CE), em 2017. Nela, a equipe da Ancine apresentou alguns exemplos de regramentos de editais locais publicados em parceria com o Edital de Arranjos Regionais. No quadro abaixo sistematizamos algumas exigências desses editais locais.

QUADRO 5 – EXIGÊNCIAS DOS EDITAIS LOCAIS

Edital	Exigência
1º Edital de Produção Audiovisual do Amapá (21/jul/2017)	>80% da equipe de amapaenses ou moradores no Amapá há pelo menos 2 anos. >90% de toda produção seja rodada no Estado.
XIII Edital Ceará de Cinema e Vídeo (30/dez/2016)	>5.7. Somente poderão contratar com o agente financeiro do FSA as proponentes pessoas jurídicas com fins lucrativos (empresas). >As pessoas físicas (4.1.1) e as pessoas jurídicas sem fins lucrativos (4.1.2) podem acessar recursos do FEC, mas não do FSA/Ancine.
10º Edital do Programa de Fomento à Produção Audiovisual de Pernambuco - FUNCULTURA 2016/2017	> 3.8.1. Para efeito de composição de equipe principal não será considerada a proponente como função. > 7.1.10. Entende-se por desenvolvimento de projeto para Televisão a elaboração/estruturação de projetos de minissérie, microssérie, seriado ou série de documentários inéditos, incluindo a elaboração dos roteiros e do projeto técnico, podendo ou não se optar pela produção e finalização de um programa piloto, que deverá ter no mínimo de 11 minutos.
Edital Setorial de Audiovisual 2016 Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (Secult) – FUNCEB	>3.1.2.1 Para projetos enquadráveis no Anexo II são admitidos parcerias, acordos, alianças ou ajustes, desde que devidamente formalizados, entre empresa sediada na Bahia e distribuidora de qualquer localidade fora do território baiano, vedada a hipótese de trespassse, cessão ou transferência da execução do objeto e observadas rigorosamente às condições estabelecidas para contratação dos recursos do FSA (Anexo IX). > 4.1.1. É vedada a participação de projetos de obras audiovisuais cujos diretores da obra ou sócios, gerentes e administradores das empresas proponentes ou respectivos cônjuges ou companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau, sejam Setorial de Audiovisual 2016 3 servidores ou ocupantes de cargo em comissão da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), bem como servidores do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) lotados em unidade responsável pela operação do FSA ou ocupantes de cargo em comissão;

FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados de apresentações técnicas da Ancine.

Sobre a regionalização dos recursos, cabe destacar que desde a segunda edição da Linha de Arranjos Regionais, a redação já indicava que na realização das ações de desenvolvimento e produção de obras audiovisuais, as empresas selecionadas deveriam ter sede no mesmo Estado da Federação ou Distrito Federal do órgão ou entidade local há, no mínimo, 12 (doze) meses a contar da data do lançamento da chamada. O critério também foi adotado para a realização de ações de capacitação, quando as atividades presenciais deveriam ser realizadas na mesma Unidade da Federação do órgão ou entidade local.

Num exame mais aprofundado dos editais do Amapá e de Pernambuco, por exemplo, encontramos pontos focais relevantes para o fortalecimento das respectivas cadeias produtivas locais. É notável que há uma disparidade temporal de 10 anos entre os dois mecanismos, estando Pernambuco em sua décima edição e o Amapá na primeira. Mesmo assim, observamos que ambos trazem dispositivos indutivos que tanto privilegiam recursos para as empresas sediadas no Estado, como também sinalizam reserva de mercado para os profissionais da cadeia local.

Sobre a destinação de recursos, a primeira chamada designou o montante de R\$ 95.000.000,00 (noventa e cinco milhões de reais), dos quais R\$ 65.000.000,00 foram exclusivamente para as Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul e para os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. O valor por unidade federativa ficou estabelecido em R\$ 10 milhões. Os outros R\$ 30 milhões foram destinados para aplicação em projetos de produção e comercialização de obras independentes em parceria com entes locais dos Estados do Rio de Janeiro (Distribuidora de Filmes S.A. – RioFilme,) e de São Paulo (Empresa SP Cine).

Considerando que a grande novidade da linha de Arranjos Regionais estava na conjugação de recursos, locais e federais, os percentuais de investimento foram mudando ao longo do tempo de modo a incorporar novas demandas dos agentes políticos. O quadro abaixo resume as regras de proporcionalidade.

QUADRO 6 – REGRAS DE PROPORCIONALIDADE DE RECURSOS

Ano	Regras de Proporcionalidade
2014	a) Grupo A (Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste): 2 (duas) vezes os valores aportados pelos governos;
2015	b) Grupo B (Região Sul e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo): 1,5 (uma vez e meia) os valores aportados pelos governos;
2016	
2017	c) Grupo C (Estados de São Paulo e Rio de Janeiro): 1 (uma) vez os valores aportados pelos governos.
2018	a) Grupo A (Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste): até 5 (cinco) vezes os valores aportados pelos órgãos e entidades;

	<p>b) Grupo B (Região Sul e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo): até 4 (quatro) vezes os valores aportados pelos órgãos e entidades;</p> <p>c) Grupo C (Estados de São Paulo e Rio de Janeiro): até 3 (três) vezes os valores aportados pelos órgãos e entidades.</p>
2019	Não houve nova chamada
2020	Não houve nova chamada

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados da Ancine/FSA.

Os editais lançados nos anos seguintes, além das regras postas na primeira edição, também condicionaram a aprovação de novas adesões dos estados e municípios considerando duas prerrogativas: a) a inscrição de nova proposta seria possível apenas se o processo seletivo proposto anteriormente tivesse sido concluído e b) após a inscrição da proposta, a aprovação do Termo de Complementação⁹ ficaria condicionada ao desembolso integral dos recursos aos projetos contemplados no processo seletivo. Sobre esta regra, o edital também previa casos excepcionais quando esta condição não pudesse ser atendida. Essas situações, quando existentes, eram analisadas pela Diretoria-Colegiada da Ancine. Exemplo disso, o Fundo de Cultura de Pernambuco (Funcultura), possuía regime de pagamento em parcelas, o que impedia o cumprimento da regra de conclusão do cronograma de desembolso integral dos projetos aprovados em parceria com o FSA. Tal condição era impeditiva para o cumprimento da regra geral, mas foi flexibilizada e permitiu a adesão do fundo a todas as chamadas dos Editais de Arranjos Regionais.

Em 2017, podemos realçar um avanço importante que tornou a linha de Arranjos Regionais mais atrativa aos municípios de pequeno e médio porte. Também durante o 3º MAN, a equipe da Ancine apresentou a reestruturação do processo de análise orçamentária e de desenho de produção da Linha de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais do FSA, validada pelo Comitê Gestor do FSA. Dentre as novidades estavam: a) todas as categorias de aporte de recursos no setor audiovisual, por parte do ente local, poderiam ser consideradas para o cálculo do valor da complementação pelo FSA; b) expansão da possibilidade de parcerias, quanto aos limites regionais, no sentido de possibilitar que entes locais de outros municípios, que não as capitais, pudessem apresentar propostas de parcerias com o FSA, estabelecendo novos critérios a serem aplicados à análise de propostas em geral, tanto destes municípios, quanto das capitais.

Sobre os municípios do interior incidiram as seguintes regras: a) aporte conjunto do ente local e do FSA que deveria corresponder a, no mínimo, R\$1.000.000,00, por parceria; e

⁹Documento firmado entre a Ancine e o ente local que consolida as regras de adesão e de pagamento dos valores do FSA aos projetos selecionados no âmbito do Edital de Arranjos Regionais.

b) o município deveria possuir histórico de produção local ou deveria apresentar diagnóstico de demanda ou comprovar a existência de arranjos produtivos que demonstrassem o potencial de indução ao setor audiovisual local.

“Em regra, os investimentos do FSA pela linha de Arranjos Regionais têm por objeto a produção e comercialização de longas-metragens e produção de telefilmes ou obras seriadas de ficção, animação ou documentários, com a finalidade de exploração comercial da obra. Excepcionalmente, todavia, poderão ser admitidos investimentos em outros tipos de projetos, como curtas e médias-metragens e pilotos para obras seriadas. A partir da terceira edição da Linha de Arranjos Regionais, lançada por meio da Chamada Pública FSA no 01/2016, passou-se a admitir, para o cálculo do valor a ser aportado pelo FSA, o apoio financeiro do órgão ou entidade local destinado para a formação de capacidades técnicas profissionais para a produção audiovisual. (ANCINE, 2017, p. 27)

Um exemplo da implementação desse novo arranjo se deu na edição 2018, quando o município de Cataguases (MG) aderiu ao edital por meio da articulação da Agência de Desenvolvimento do Polo Audiovisual da Zona da Mata de Minas Gerais e um *pool* de recursos que envolveu uma parceria entre o Grupo Energisa, a Prefeitura Municipal e o Governo Estadual. A iniciativa resultou no maior edital do segmento no interior do Brasil, no ano de 2019.

Em 2018, observamos uma relevante alteração na regra de proporcionalidade da linha, mediante a Resolução Nº 132/2018 do Comitê Gestor do FSA/Ancine. Tal medida se juntou a uma série de alterações observadas ao longo do percurso histórico do mecanismo. Pontuamos as seguintes mudanças: a) entrega, por parte dos entes locais, de relatórios e diagnósticos da cadeia produtiva local; b) mudança na forma de pagamentos dos projetos de duas etapas (ente local e FSA), para o pagamento único e integral por projeto (ente local e FSA), o que diminuiu o *gap* orçamentário dos projetos; c) alteração na possibilidade da composição da contrapartida financeira, permitindo o incentivo a projetos menos comerciais com recurso do ente local; d) aumento do valor máximo destinado às Unidades da Federação, de R\$ 10 milhões para R\$ 15 milhões (a partir de 2017); e) mudança na regra de proporcionalidade de investimentos por região; f) admissão, para a composição da contrapartida pelo ente local, de apoio financeiro destinado para a formação de capacidades técnicas profissionais para a produção audiovisual (a partir de 2016); e g) possibilidade de financiamento, com recursos do FSA, de projetos de outros segmentos da cadeia produtiva (produção de festivais; ações de capacitação em audiovisual, entre outros). Tais alterações flexibilizaram as regras da linha e possibilitaram aos entes locais a composição de arranjos financeiros que fossem mais adequados às suas realidades de produção. No outro cenário, a injeção de recursos “apenas”

para projetos de alta complexidade estimulavam uma autofagia em relação aos projetos menos comerciais, uma vez que a composição da contrapartida somente era admitida anteriormente a partir do investimento local em projetos de longa-metragem e obras seriadas.

Em sua última versão, publicada em 2018, a linha de Arranjos Regionais envolvia praticamente todos os elos da cadeia produtiva do audiovisual, podendo ser objeto de financiamento: a) produção de obras para cinema; b) Produção de obras para TV; c) Produção de episódios-piloto para TV; d) Produção de obras de curta e média-metragem; e) Projetos de desenvolvimento; f) Distribuição de obras no mercado de salas de exibição; g) Produção de jogos eletrônicos; h) Produção de festivais; i) Ações de capacitação voltadas para a área audiovisual.

Vale mencionar que a descontinuidade da linha de Arranjos Regionais, a partir de 2019, tem relação direta com o período de instabilidade política que atravessou o país e o setor cultural, particularmente, através do governo do presidente Jair Bolsonaro. Sob a atuação de Bolsonaro, a Ancine sofreu diversos ataques de ordem administrativa que foram desde a sugestão da mudança da sede, passou por conflitos na formação da Diretoria colegiada, a destituição do Comitê Gestor do FSA e de outros comitês técnicos da Agência, responsáveis pela análise e acompanhamento de projetos e lançamentos de chamadas. Pela natureza constitutiva da Ancine, de agência reguladora, não foi possível extinguir o órgão, mas a tônica desse período tem sido marcada pela não-ação, pelo distanciamento das entidades organizadas e pelo excesso de burocracia enquanto mecanismo que impede o desenvolvimento das políticas para o audiovisual.

Ao longo de sua existência, o Edital de Arranjos Regionais se mostrou um mecanismo dinâmico e flexível, mudando ao longo do tempo e incorporando algumas demandas regionais. Ao mesmo tempo, observa-se a perspectiva de adotar uma lógica de paridade no que tange ao enquadramento de projetos e empresas proponentes, desconsiderando as assimetrias existentes nas cadeias produtivas locais.

4.2. Percurso da Política

Após a análise histórica e textual das chamadas relativas aos Editais de Arranjos Regionais, consideramos essencial consolidar um exame aprofundado dos dados publicados pela Ancine e pelo Comitê Gestor do FSA, em seus relatórios de gestão anuais. Para isso, estruturamos os dados seguindo o percurso administrativo por etapas, são elas: adesão, seleção, análise, contratação e desembolso de projetos. Tais etapas são obrigatórias nas

chamadas dos Arranjos Regionais e cada uma delas apresenta informações relevantes sobre o processo como um todo.

De partida, encontramos na Tabela 1 um resumo dos dados de adesão ao Edital de Arranjos Regionais ano a ano, contendo o quantitativo de editais publicados e os respectivos investimentos por parte do FSA e do ente local.

TABELA 1 – DADOS DE ADESÃO AO EDITAL DE ARRANJOS REGIONAIS DE 2014 A 2018

Ano	Valor Destinado pelo FSA	Editais Publicados**	Investimento Previsto do FSA	Investimento Local
2014	R\$ 95.000.000,00	22	R\$ 92.625.000,00	R\$ 81.815.000,00
2015	R\$ 95.000.000,00	29	R\$ 58.385.000,00	R\$ 49.635.000,00
2016	R\$ 70.000.000,00	16	R\$ 64.375.000,00	R\$ 57.128.000,00
2017	R\$ 70.000.000,00	9	R\$ 36.440.000,00	R\$ 31.005.000,00
2018*	R\$ 133.600.000,00	46	R\$ 275.110.298,57	R\$ 79.692.391,34
Total	-	122	R\$ 526.935.298,57	R\$ 299.275.391,34

* Os editais publicados pelos entes locais em 2019 e 2020 foram decorrentes da adesão aos Editais de Arranjos Regionais lançados até 2018.

** Não considera os termos de complementação cancelados.

FONTE: Elaboração própria a partir de dados da Ancine/FSA.

Uma investigação mais detalhada das informações acima sugerem uma adesão maior por parte dos estados e municípios nos dois primeiros anos de execução da linha de fomento, seguida de uma baixa nas edições de 2016 e 2017 e uma retomada no exercício de 2018. Faz-se necessário explicar que, embora tenham sido publicados editais em 2019 e 2020 sob a chancela do Edital de Arranjos Regionais, a última chamada publicada desta linha se deu em 2018, ou seja, os recursos destinados nos anos subsequentes estão vinculados ainda à edição de 2018, por isso estão adicionados ao ano de 2018 os números referentes ao desempenho dos editais locais lançados em 2019 e 2020.

Voltando à análise da Tabela 1, podemos adotar a hipótese que tal queda na adesão tenha relação com o aumento das exigências colocadas nos editais subsequentes dos Arranjos Regionais, que passaram a demandar novo regramento, que incluía, dentre outras coisas, o pagamento integral dos projetos selecionados nas edições anteriores. Sobre isso, já foi mencionado que alguns estados e municípios não possuíam em seus mecanismos legais o pagamento integral dos recursos, o que demandou a constituição de novos arranjos.

Uma outra suspeita recai sobre os processos de seleção e contratação de projetos, junto aos órgãos locais e junto à Ancine, considerando que até a chamada de 2018 todos os projetos precisavam passar por duas etapas de contratação e recebimento de recursos. Este procedimento atrasava o cronograma de produção das atividades, uma vez que era preciso

passar por dois processos administrativos distintos. Passada a fase de contratação local, o projeto partia para a fase de contratação de investimento junto ao FSA. Em princípio, esta etapa contava com um prazo regulamentar de até 120 dias, e contemplava a reunião de todos os documentos exigidos para o início da tramitação no sistema do BRDE¹⁰.

Destaca-se ainda que dentre as regras para a continuidade da contratação pelo FSA, há a obrigatoriedade, por parte dos projetos selecionados, em cumprir a meta de captação de pelo menos 50% dos recursos que compunham os itens financiáveis¹¹ da obra, em um momento anterior este percentual era de 80%. Caso o projeto não conseguisse reunir esse aporte, a empresa proponente deveria comprovar a captação dos recursos adicionais. Tais regras de percentuais de desembolso e contratação em duas etapas mobilizaram entidades importantes do segmento audiovisual, como a CONNE, a solicitarem a redução do percentual de contrapartida e demandaram a simplificação dos processos de contratação com a agência.

“10.1. Realizado o desembolso dos recursos a serem aportados pelos órgãos e entidades locais e atendidas as condições de contratação do FSA, nos termos do Regulamento Geral do PRODAV e de Resoluções do Comitê Gestor do FSA, no que couberem, será assinado contrato de investimento entre a empresa produtora ou distribuidora do projeto selecionado e o agente financeiro do FSA, tendo como contrapartida a participação do FSA sobre os resultados financeiros da exploração comercial da obra audiovisual, conforme minuta disponibilizada no sítio eletrônico do agente financeiro indicado pela ANCINE” (ANCINE, 2017, p. 9)

A morosidade, aliás, é uma característica que pode ser observada nos processos que tramitam no âmbito do FSA, com ênfase aqui em todo o percurso da Chamada de Arranjos Regionais, que se inicia com a proposta de adesão, passa pela formalização do termo de complementação e, por fim, para as etapas de contratação e desembolso dos projetos selecionados. A Tabela 1 dá conta dos dados de adesão às chamadas dos Editais de Arranjos Regionais a cada ano e uma previsão dos recursos a serem investidos.

Avançando temporalmente nos relatórios é possível observar que os dados mudam ano a ano, de acordo com o andamento dos processos e a formalização das parcerias. Considerando o cumprimento de toda a tramitação processual, a Tabela 2 nos aponta um indicativo mais preciso, e abaixo da expectativa inicial (Tabela 1), no tocante à consolidação formal desses acordos. Destaca-se que a formalização é essencial para a continuidade da

¹⁰Sistema digital do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), por onde tramitam as operações referentes à contratação e execução de projetos selecionados pelo FSA.

¹¹São considerados Itens Financiáveis pelo FSA o conjunto das despesas relativas à produção da obra permitidas nos termos das Instruções Normativas da ANCINE e do Regulamento Geral do PRODAV.

parceria entre os entes locais e a Ancine, pois somente através dela é possível reservar o orçamento do FSA para as destinações regionais.

TABELA 2 - TERMOS DE COMPLEMENTAÇÃO ASSINADOS

Ano	Valor Destinado pelo FSA	Termos Firmados	Valor de Complementação FSA	Aporte Local
2014	R\$ 95.000.000,00	27	R\$ 85.775.000,00	R\$ 61.445.000,00
2015	R\$ 95.000.000,00	14	R\$ 63.559.605,64	R\$ 44.073.000,00
2016	R\$ 70.000.000,00	8	R\$ 42.990.000,00	R\$ 36.825.000,00
2017	R\$ 70.000.000,00	7	R\$ 37.830.000,00	R\$ 27.272.000,00
2018	R\$ 133.600.000,00	17	R\$ 173.557.653,32	R\$ 135.388.400,00
Total	-	73	R\$ 403.712.258,96	R\$ 305.003.400,00

FONTE: Elaboração própria a partir de dados da Ancine solicitados via LAI.

A diferença de recursos percebida, ao considerarmos as projeções iniciais mencionadas na Tabela 1, origina um *gap* de cerca de R\$ 123 milhões na fonte de investimentos do FSA. Por outro lado, o sensível aumento do valor destinado pelos entes locais pode ser justificado através de ajustes à proposta de adesão inicial, respeitando as regras de proporcionalidade estabelecidas ano a ano. Esclarecemos que essa diferença foi observada durante a análise dos relatórios anuais, visto que algumas projeções, elaboradas em determinado período, algumas vezes não se confirmavam no ano posterior.

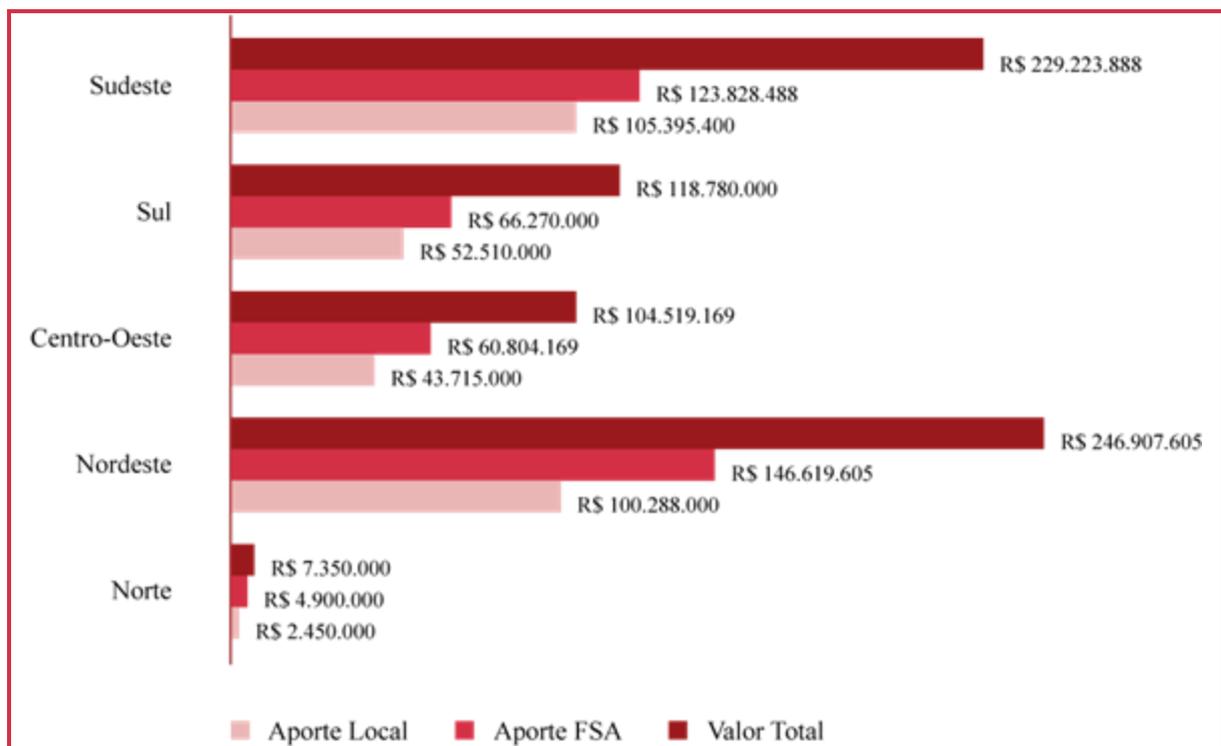
Para sanar algumas disparidades presentes nos relatórios publicados nos portais oficiais, optamos por solicitar via LAI as informações de forma mais estruturada e divididas ano a ano. Importante também mencionar que a variação de investimentos a cada ano pode ter relação com o fato de a linha existir em regime de fluxo contínuo, ou seja, os entes locais poderiam submeter inscrição sem um período pré-determinado, mediante existência de saldo disponível para a linha.

4.3. Trajetória dos Investimentos nas Regiões

Aproximando nossa análise das realidades regionais, encontramos no Gráfico 1 os valores firmados mediante Termo de Complementação junto aos entes locais, divididos por região e realizados entre o período de 2014, primeiro ano de existência da linha e 2020, cujo saldo ainda remonta ao orçamento de 2018. Optamos por este recorte, pois somente após a celebração da parceria é que os investimentos são de fato garantidos, salvo em caso de desistência do ente local ou de não cumprimento de diligências posteriores.

O Gráfico 1 nos traz três informações distintas. A primeira se refere aos investimentos locais, a segunda se refere aos investimentos do FSA e a terceira é o somatório das duas anteriores. Para analisar os valores investidos, vale lembrar que no âmbito dos Arranjos Regionais as regras de proporcionalidade de investimentos variam de acordo com a região. Assim, considerando o valor geral de investimentos do FSA e a destinação de recursos por região, temos em primeiro lugar o Nordeste com 34,93% dos investimentos, o Sudeste aparece em segundo lugar com 32,43%, o Sul em terceiro com 16,81%, o Centro-Oeste com 14,79% e o Norte na última posição, com 1,04% dos recursos. Quando olhamos para os investimentos locais há uma inversão na primeira colocação, o Sudeste assume o primeiro lugar e o Nordeste fica em segundo. As demais regiões repetem o padrão de proporcionalidade e se mantêm em suas posições iniciais.

GRÁFICO 1 - VALORES DOS TERMOS DE COMPLEMENTAÇÕES ASSINADOS - RELATIVOS À CHAMADA ARRANJOS REGIONAIS DE 2014 A 2018 (VALORES EM MILHÕES DE R\$)



FONTE: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela Ancine via LAI.

Considerando a finalidade da criação da linha de Arranjos Regionais e todos os seus indutores regionais, é de se espantar os resultados dos percentuais de investimento e quanto o mecanismo reproduz alguns padrões de concentração do mercado audiovisual. Mesmo na

linha de regionalização da produção, o Sudeste ocupa a segunda posição em investimentos, concentrando majoritariamente recursos na cidade de São Paulo.

Por outro lado, é expressiva a adesão do Nordeste ao mecanismo e, certamente, as vantagens ofertadas através da regra de proporcionalidade dos recursos federais conseguiram frutificar em um terreno que já vinha sendo cultivado. Estados como Bahia, Ceará e Pernambuco, já apresentavam algumas políticas de fomento e vinham fortalecendo suas cinematografias. A iniciativa de ampliar recursos possibilitaria o investimento em obras mais complexas como longas-metragens e obras seriadas e liberaria recursos para outras categorias, inicialmente não contempladas pelo FSA, tais como curtas-metragens e projetos de formação e difusão, na forma de contrapartida local. Pernambuco foi o único estado a aderir a todas as edições das chamadas dos Arranjos Regionais.

As regiões Sul e Centro-Oeste, por sua vez, obtiveram percentuais aproximados de investimentos, mesmo com regras diferentes de proporcionalidade e com realidades de produção bastante distintas. O Sul é uma região que historicamente possui atuação no segmento audiovisual contando, inclusive, com associações de classe há bastante tempo. Já a região Centro-Oeste encontra-se em um processo expansivo de fortalecimento e articulação, para além dos limites do DF, algo que pode ser observado pela criação de festivais e mostras que movimentam o mercado local. Sobre o cenário da produção audiovisual centro-oestina e a sua produção emergente e conectada às temáticas importantes da atualidade, a Folha de São Paulo observou o seguinte:

“Os filmes de agora, de qualidade chancelada por grandes festivais internacionais e por prêmios, tiveram parte de seu orçamento aprovados na era pré-Bolsonaro, por meio de políticas públicas que, além de desenvolver o cinema nacional, buscavam também fomentar uma produção regional. Nos anos 2010, eles resultaram, majoritariamente, em curtas e só agora vemos um retorno mais robusto na forma de longas-metragens, de desenvolvimento mais demorado” (SANCHEZ, Folha de São Paulo, 2022)

Quando miramos o desempenho da região Norte precisamos considerar a forte assimetria que existe entre os estados da região. O Amapá, por exemplo, teve seu primeiro edital de audiovisual lançado apenas em 2017, fruto da parceria com a Ancine. O Acre lançou sua primeira chamada em 2014, também em parceria com a agência. Dentre outras coisas, podemos depreender que o abismo que separa a região Norte das demais regiões revela uma cadeia produtiva ainda incipiente, mas que vem se movimentando através de ações de formação, mostras, laboratórios de projetos e ações para articulações de mercado, como o

Mercado Audiovisual do Norte (Matapi)¹², e com potencial de crescimento, visto que a região é o terceiro destino brasileiro mais procurado para filmagens.

“Nos últimos quatro anos foram investidos R\$ 24 milhões na Região Norte se considerado apenas a linha de investimento de TVs Públicas. No Amazonas, terceiro destino brasileiro mais procurado para filmagens, foram investidos R\$ 10 milhões e outros R\$ 900 mil por meio de Arranjos Regionais. Na região Norte estão formalizadas 330 produtoras independentes. Desse total, 84 estão no Amazonas. Na chamada CONNE – Conexão Audiovisual Centro-Oeste, Norte e Nordeste foram investidos R\$ 135 milhões nas linhas de Produção Audiovisual (Prodav) do Ministério da Cultura, por meio da Agência Nacional do Cinema (Ancine)”. (PRODVIEW, 2018)

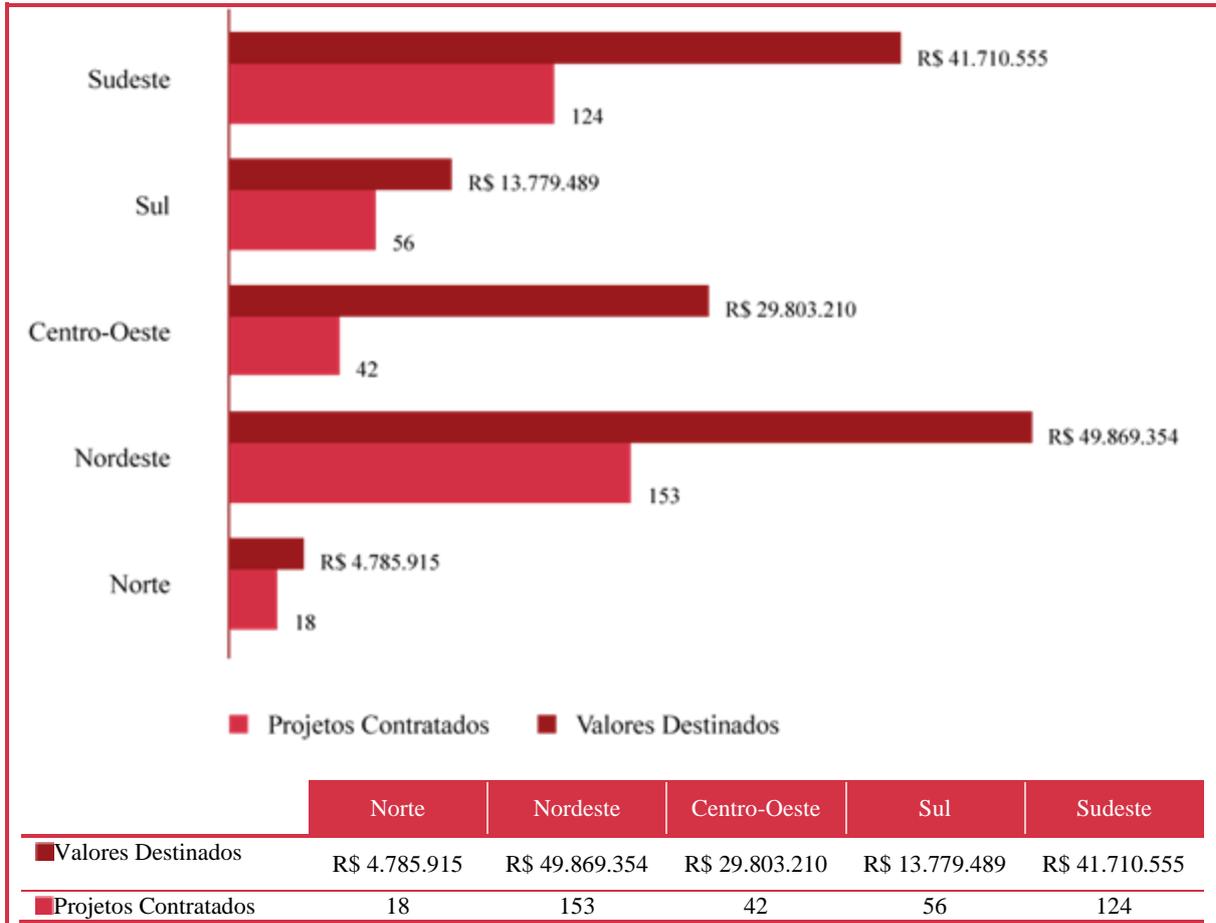
Este panorama dialoga com as reflexões de Wasko (capítulo 2), sobre a preocupação primária da EPC em saber como se dá a disposição dos recursos nas sociedades capitalistas, partindo da análise entre as variáveis “propriedade, controle e relações de poder” e as suas imbricações no surgimento de contradições e desigualdades estruturais. Bem como se relaciona com as observações de Azulay (capítulo 1), de que o mercado nacional sempre esteve em condição extremamente desigual, seja pela falta de isonomia competitiva, seja por deficiências e características estruturais do seu cinema, aspectos que incidem negativamente sobre o seu desempenho competitivo em seu próprio mercado.

Quando nos voltamos para os perfis dos entes locais temos uma composição que é majoritariamente composta por secretarias e fundações de cultura estaduais, seguidas por entidades municipais. As TV's Públicas, mesmo tendo à disposição outros mecanismos de fomento e parcerização com a Ancine, também aderiram às chamadas dos Arranjos Regionais em estados como Bahia, Pernambuco e Pará.

Partindo para a análise da relação entre recursos investidos e o quantitativo de projetos contratados, encontramos no Gráfico 2 a relação de projetos contratados pelo FSA de 2014 a 2020, na linha de Arranjos Regionais. Nesta etapa encontram-se os 393 projetos que passaram pelos processos administrativos locais e pela contratação com a Ancine.

¹²O Mercado Audiovisual do Norte (MATAPI) é realizados por produtoras amazonenses, acontece desde 2018 e é o primeiro mercado audiovisual da região Norte.

GRÁFICO 2- PROJETOS CONTRATADOS DE 2014 A 2020 PELO FSA – QUANTIDADES E VALORES POR REGIÃO (VALORES EM MILHÕES DE R\$)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela Ancine via LAI.

Comparando os dados do Gráfico 2 e do Gráfico 1, acerca do volume de recursos previstos nos termos de complementação firmados, fica evidente que apenas cerca de 30% dos valores foram de fato contratados pela Ancine, aspecto que reforça a percepção de morosidade na tramitação, contratação e desembolso para os projetos selecionados. Observa-se, contudo, que a lentidão nos processos da Ancine é uma constante em diversos mecanismos da agência.

Quando nos detemos nos dados referentes ao desempenho de contratação por Estado, encontramos o seguinte cenário: a) na região Sudeste São Paulo (71), Rio de Janeiro (22) e Minha Gerais (22) concentram o maior volume de contratados; no Sul temos o Paraná (28) com mais projetos contratados; na região Centro-Oeste há o Distrito Federal (24), no Nordeste, temos Pernambuco (49), Bahia (45) e Ceará (20) e na região Norte temos Tocantins (5), Pará (4) e Acre (4) com os maiores volumes de projetos contratados na região. É curioso observar que, mesmo que algumas regiões concentrem investimentos maiores do FSA, o

trâmite de contratação parece não ser proporcional ao volume de recursos. É o que ocorre, por exemplo, entre o Centro-Oeste e o Sul. O primeiro possui uma destinação maior de recursos, mas um ritmo de contratação mais lento em comparação ao segundo.

Alguns fatores mencionados anteriormente podem contribuir para esta distorção. A dificuldade dos entes locais em realizar os desembolsos locais, os obstáculos postos pelos trâmites burocráticos da Ancine, o excesso de diligências, o desencontro de informações dos analistas e até mesmo os ruídos de comunicação com o corpo técnico da agência podem se constituir numa barreira adicional para aqueles produtores que se encontram fora dos grandes centros.

Indo em outra direção, a Tabela 3 aponta o quantitativo de projetos contratados por produtora/CNPJ, em cada região. Neste recorte, o Nordeste se sobressai quando o assunto é a concentração de projetos por proponente. Essa concentração não é observada em outras regiões, cuja proponente se dá de forma mais pulverizada. Com isso, podemos inferir que há um volume relevante de projetos em execução na região Nordeste, mas que boa parte deles está concentrada na mão de poucas empresas produtoras, que acumulam a aprovação de mais de um projeto por ano. Sobre esse aspecto, vale lembrar que a Ancine estabelece em sua legislação critérios específicos que tornam as empresas produtoras aptas a contratarem com a agência e, conseqüentemente, a receberem recursos do FSA. O não enquadramento nessas regras constitui em si um obstáculo para adesão de empresas, que acabam se tornando não elegíveis para acessar o recurso.

TABELA 3 – CONCENTRAÇÃO DE PROJETOS POR PROPONENTE E POR REGIÃO

Região	4 projetos por CNPJ	3 projetos por CNPJ	2 projetos por CNPJ	1 projeto por CNPJ
Norte	0	1	2	11
Nordeste	5	4	26	69
Centro-Oeste	0	0	3	36
Sul	0	1	7	39
Sudeste	1	2	15	84

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela Ancine via LAI.

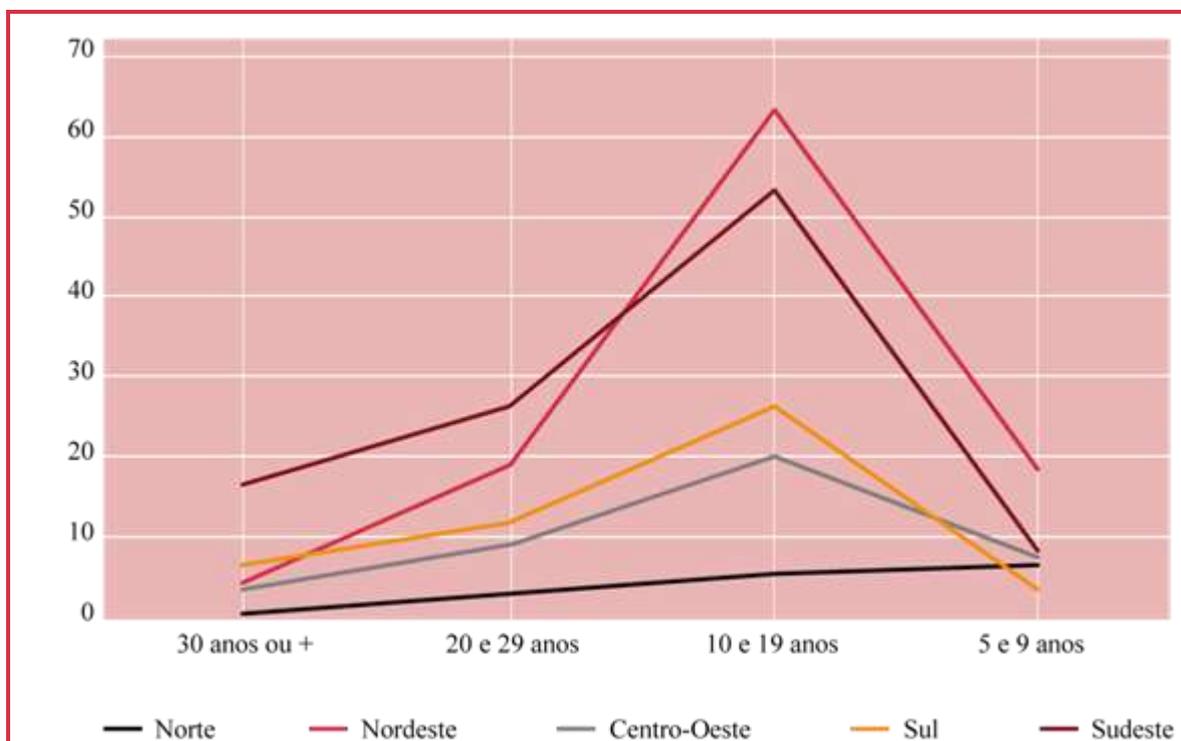
O surgimento de novas produtoras, atuantes no campo da produção independente, é outro aspecto que tangencia o desenvolvimento do setor audiovisual e suas cadeias produtivas locais, constituindo-se em uma variável relevante para análise. Historicamente o Sudeste, com ênfase no Rio de Janeiro e em São Paulo, concentra a maior parte dos agentes econômicos no campo audiovisual. Quando dedicamos atenção ao perfil das empresas produtoras independentes, aquelas que reúnem pré-requisitos estabelecidos em mecanismos legais para

receberem recursos públicos, percebemos um movimento de desconcentração a partir da implementação de mecanismos importantes, mencionados neste trabalho anteriormente, a nível federal.

Nesta perspectiva, o Gráfico 3 demonstra o levantamento dessas empresas produtoras, de acordo com a sua data de criação e as regiões nas quais estão sediadas, considerando aquelas que foram contempladas pelos Editais de Arranjos Regionais e que receberam recursos do FSA. De acordo com os dados abertos disponibilizados pelo OCA, 305 produtoras contrataram com a Ancine no período entre 2014 e 2020, na linha de Arranjos Regionais.

O gráfico abaixo reforça algumas percepções e desfaz outras. Quando observamos as empresas com 30 anos ou mais de existência, a região Sudeste se destaca em relação às demais, corroborando a ideia de concentração histórica naquela região. Quando olhamos o perfil das empresas mais antigas da região, identificamos que praticamente 90% originam-se no Sudeste, com destaque para o eixo Rio-São Paulo e algumas de Minas Gerais. Já a região Norte não possuía nenhuma empresa com mais de 30 anos, dentro do recorte da linha de Arranjos Regionais.

GRÁFICO 3 – HISTÓRICO DAS PRODUTORAS INDEPENDENTES QUE CONTRATARAM COM A ANCINE – EDITAL DE ARRANJOS REGIONAIS ENTRE 2014 E 2020



	30 anos ou +	20 e 29 anos	10 e 19 anos	5 e 9 anos
— Norte	0	2	5	6
— Nordeste	4	19	63	18
— Centro-Oeste	3	9	20	7
— Sul	6	12	26	3
— Sudeste	16	26	53	7

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados da Ancine solicitados via LAI.

Fica evidente também o *boom* no surgimento de novas empresas no período compreendido entre 10 e 19 anos, claramente o período que demarca a criação da Ancine e o início de suas atividades no segmento audiovisual brasileiro. Neste período, temos um salto de crescimento em todas as regiões, tendo o Nordeste triplicado a quantidade de empresas abertas e as demais regiões duplicado o seu quantitativo.

Quando nos detemos no período que se relaciona diretamente com a existência da linha de Arranjos Regionais, entre cinco e nove anos, portanto, observamos que o Nordeste mantém um crescimento acima da média e o Norte assume o ponto mais alto na criação de novos agentes da cadeia produtiva audiovisual independente, triplicando o quantitativo de empresas produtoras a acessarem a linha de Arranjos Regionais.

4.4. Afinal, podemos falar em desconcentração da produção?

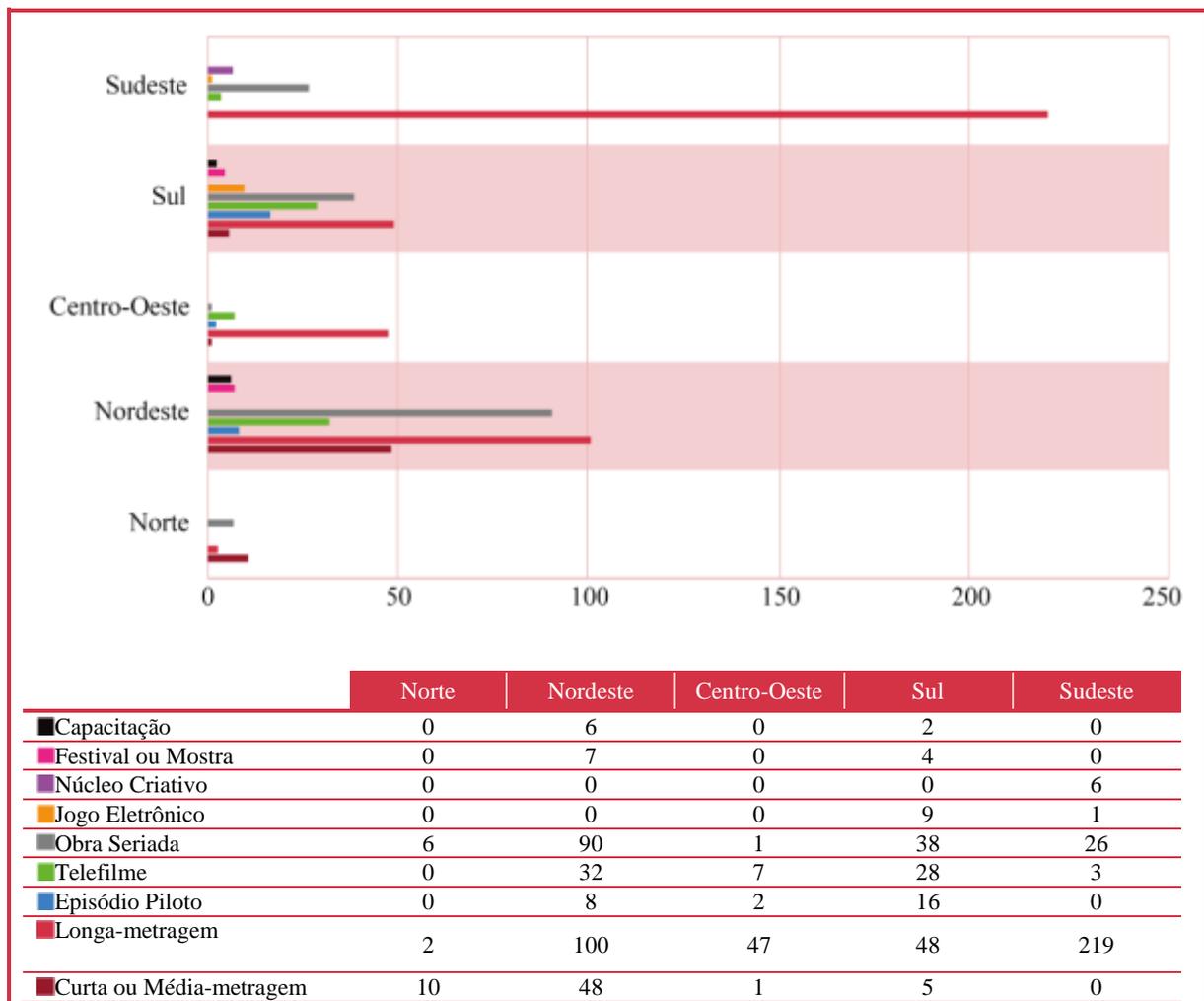
Fazendo um apanhado de tudo que foi apresentado até aqui temos um percurso que contemplou a adesão dos entes locais aos Editais de Arranjos Regionais, a contratação dos projetos selecionados, considerando a relação entre recursos e região, a concentração de projetos por proponente nas regiões e o histórico de criação das empresas produtoras. Nesta reta final de análise de dados, resgatamos o objetivo de analisar como os recursos foram aplicados regionalmente, considerando os segmentos e categorizações da cadeia produtiva.

Neste sentido, o Gráfico 4 reúne o detalhamento sobre a tipificação de projetos selecionados por todas as edições dos Arranjos Regionais, independente de já terem sido contratados ou não pela Ancine, entre 2014 e 2020.

De acordo com o documento enviado pela agência, cuja solicitação foi feita via LAI, os projetos selecionados podem ser enquadrados nas seguintes categorias: a) longa-metragem; b) curta ou média-metragem; c) episódio piloto; d) obra seriada; e) telefilme; f) núcleo criativo; g) jogo eletrônico; h) mostras e festivais; e i) capacitação. O documento também

apresentou informações como o ano da adesão à chamada, o ente federado e a unidade federativa de origem dos projetos.

GRÁFICO 4 - TIPIFICAÇÃO DE PROJETOS SELECIONADOS NOS EDITAIS DE ARRANJOS REGIONAIS ENTRE 2014 E 2020



FONTE: Elaboração própria, a partir de dados da Ancine solicitados via LAI.

O gráfico acima resume os perfis dos projetos selecionados por região, de acordo com as categorias apontadas pela Ancine. Iniciando pela região Sudeste, temos 86% dos recursos investidos em projetos de longa-metragem, seguidos de 10% dos recursos investidos em obras seriadas e 2% em núcleos criativos. As demais categorias receberem menos de 2% dos recursos. Esse dado reforça o caráter estruturado da região, cuja cinematografia aponta para a produção majoritária de longas-metragens, o produto mais robusto da cadeia produtiva. O investimento em núcleos criativos também dialoga com este cenário, uma vez que, nesses

núcleos serão desenvolvidos projetos de alta complexidade, como longas-metragens e produtos para TV.

As regiões Nordeste e Sul promoveram uma pulverização maior dos recursos entre os diversos segmentos da cadeia produtiva. No Nordeste os longas-metragens foram responsáveis por 35% dos recursos do FSA, seguido de 31% de obras seriadas. Os episódios piloto ficaram com 27% dos investimentos, os curtas e média-metragens com 16% e telefilme com 11%. O incentivo para capacitações e festivais e mostras de cinema somaram 2% dos recursos, cada um. A região Sul, por sua vez, destinou 32% dos recursos para longas-metragens, 25% para obras seriadas, 19% para telefilmes, 11% para episódios piloto, 6% para games e 3% dos recursos foram para curtas-metragens e festival ou mostras, cada um.

A heterogeneidade do investimento nestas regiões demonstra um processo de consolidação da cadeia produtiva local em suas diferentes frentes de atuação. Nota-se que as categorias prioritárias para o investimento do FSA, quais sejam longas-metragens e produtos para TV, recebem um volume maior de recursos, mas existe também uma destinação para os projetos com perfis menos mercadológicos, tais como curtas-metragens, festivais ou mostras e capacitações.

Já a região Centro-Oeste destinou 81% dos recursos para a categoria longa-metragem e 18% para telefilme. Curtas e médias-metragens somaram 2% dos recursos e 3% foram para a produção de episódios piloto. Esses dados apontam o interesse no fortalecimento da cadeia produtiva de obras de alta complexidade, com foco em cinema.

Os indicativos da região Norte demonstram uma inversão no padrão de investimento, quando comparada às demais regiões. Aqui se investiu mais em projetos de curta e média-metragens, que representam 55% por cento do investimento. As obras seriadas absorveram 33% e os longas-metragens, apenas 11%. As demais categorias não receberam aporte. Esse dado reflete o estágio de desenvolvimento da região, que busca firmar sua cinematografia e o faz a partir da “porta de entrada” da produção audiovisual, a produção de curtas-metragens.

Sintetizando essa jornada pelas cadeias produtivas locais, a partir da análise de um microcosmo representando pela linha de Arranjos Regionais, podemos constatar que o mecanismo apresenta méritos, através de uma performance que favorece o fortalecimento dos mercados locais e a descentralização de recursos, bem como consolida a inserção de novos agentes econômicos no mercado, movimento que foi previamente estimulado pela própria criação da Ancine e pela implementação de legislações que induziram a criação de cotas regionais.

Pode-se dizer, contudo, que em alguma medida os Arranjos Regionais reproduz os modelos de concentração do segmento audiovisual, uma vez que o Sudeste mantém posição de destaque no recebimento e implementação de recursos e a região Norte, mesmo com todos os indutores, não consegue acompanhar o desempenho das demais regiões. Além disso, por ser um mecanismo que atua de forma passiva, ou seja, que aguarda o interesse e a adesão dos entes locais, torna-se refém de fatores que extrapolam a atuação das políticas públicas, como a falta de conhecimento sobre a atuação da Ancine, a escassez de recursos locais e a incompreensão de gestores sobre o segmento audiovisual e a economia derivada da sua cadeia produtiva.

Este cenário pactua com a análise de Murdock (capítulo 2), de que institucionalmente a mercantilização admite um conjunto de políticas destinadas a ampliar os horizontes das corporações privadas, aumentando sua liberdade de ação e reduzindo a força de compensação exercida por organizações culturais com financiamento público. Ainda no âmbito ideológico, percebe-se a instalação de critérios de desempenho de mercado como os critérios pelos quais todas as instituições serão julgadas (incluindo as que ainda estão no setor público).

Na perspectiva institucional, retornamos à compressão do institucionalismo histórico que aponta as influências nos campos estratégicos e de comportamentos que as instituições são capazes de emular constituindo, portanto, sistemas de formação de preferências. Assim, a imersão na trajetória da política pública em tela permitiu o entendimento sobre os processos de criação e evolução, a partir da análise de dados quantitativos e seus desdobramentos, por meio de análise interpretativa. Em síntese, verificou-se o avanço em determinadas frentes, como o protagonismo da cadeia produtiva do Nordeste, mas percebeu-se a insuficiência do mecanismo nas regiões historicamente invisíveis para as políticas públicas federais, no âmbito audiovisual.

Avalia-se, então, que foi estabelecido um projeto possível, potencialmente capaz de promover avanços do ponto de vista da democratização do acesso aos recursos públicos para desenvolvimento do audiovisual brasileiro, porém, sem reduzir o poder dos grandes conglomerados que atuam há anos no setor.

4. Considerações Finais

Chegando à reta final desta investigação, retorno ao problema de pesquisa inicial que consistiu na pergunta sobre como tem sido implementada no Brasil a política de descentralização de recursos para o audiovisual brasileiro, através do estudo de caso das chamadas públicas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Ancine. Em primeira análise cabe realçar a instabilidade que margeia constantemente a produção audiovisual no país e que uma das conclusões primordiais desta pesquisa reside na importância da estruturação e manutenção constante de políticas públicas inovadoras e inclusivas que possam estimular o crescimento e a regionalização da cadeia produtiva, para além da mera destinação de recursos.

É possível apontar avanços fundamentais nas políticas públicas voltadas ao mercado audiovisual, a partir da implementação de mecanismos legais (FSA, Lei das TVs Pagas, entre outros), mencionados reiteradamente nesta pesquisa. Esse arcabouço jurídico-administrativo possibilitou o fortalecimento da cadeia produtiva que se viu, pela primeira vez, com uma expectativa de crescimento e expansão. As produtoras independentes, agente mais afetado pelas políticas públicas, puderam vislumbrar a diversificação de suas carteiras de projetos, o aumento da busca por licenciamentos onerosos para os seus conteúdos, a possibilidade de realizar coproduções robustas, o aquecimento do mercado por meio de rodadas de negócios, além de experimentar a realização de obras de alta complexidade, naquelas regiões onde a produção era muito incipiente.

Esses movimentos promoveram a desconcentração de recursos e várias regiões puderam despontar no segmento, de modo que é possível afirmar que nos quatro cantos do Brasil há atores ativos que operam por meio de entidades de classe, produtoras, eventos de mercado, festivais e mostras de cinema, cursos superiores, entre outros. Agindo de forma articulada, essas iniciativas permitiram o combate, mesmo que de forma assimétrica, de algumas barreiras históricas ao desenvolvimento e à diversificação do setor, principalmente no que tange à entrada de novos atores no mercado e à aproximação entre a produção e a distribuição/comercialização. Isso também se refletiu na difusão de uma cinematografia mais plural, possibilitando a ascensão de novos diretores e diretoras e suas estéticas.

Ao mesmo tempo, quando observamos a relação entre distribuição e concentração do volume de recursos na linha de Arranjos Regionais, os dados sinalizam que o mecanismo não deu conta de atingir, de forma plena, sua meta inicial de forma plena, de fomentar a regionalização da produção. Parece-nos que a iniciativa de sensibilizar os gestores locais,

mesmo sendo algo importante e inovador até, considerando a coparticipação em todas as etapas do processo, não foi suficiente naquelas regiões onde o segmento audiovisual ainda não está consolidado.

A análise da implementação de uma política de descentralização de recursos, adotando a perspectiva da sua trajetória, apontou o avanço sensível de determinadas regiões na consolidação de suas cadeias locais, e, simultaneamente, destacou que os recursos federais e regionais foram alocados majoritariamente em segmentos que mantêm a lógica de mercado. Ou seja, mesmo com as assimetrias presentes nas diferentes regiões - que incluem ainda o *déficit* de funções técnicas especializadas no audiovisual - buscou-se replicar os modelos de produção adotados nas regiões que historicamente concentram o negócio do audiovisual, Rio de Janeiro e São Paulo.

Reflexo da implementação desse arranjo é a nítida carência de dados e indicadores sistematizados sobre as cadeias produtivas locais no Brasil. Infelizmente, para de forma generalizada, na gestão cultural, a ausência de pesquisas, mapeamentos e diagnósticos, que possam contribuir de forma mais efetiva para a implementação de políticas públicas, com um perfil mais inclusivo. Pode-se observar ainda que a própria execução dos Editais de Arranjos Regionais da Ancine e a implementação de legislações recentes, como a Lei Aldir Blanc¹³, atuaram de forma contundente neste cenário, estimulando a sistematização básica dos setores culturais do País.

Ainda sobre a consolidação de diagnósticos e modelos de produção mais diversos, reforçamos que as discussões em ambientes formalmente instituídos e com representações múltiplas e desvinculadas do poder público também contribuem para aprimorar os instrumentos da política cultural, sendo fundamental a atuação de associações, institutos e fóruns da sociedade civil.

A continuidade e o monitoramento das ações são aspectos igualmente necessários para contemplar novos horizontes e adotar medidas mais eficazes para minimizar os desequilíbrios existentes na cadeia produtiva. Atualmente, o panorama no âmbito nacional é desolador. A desarticulação das políticas públicas para a cultura estimulou a paralisia dos órgãos de fomento, o decréscimo de investimentos e a descontinuidade de muitas ações já estruturadas, como as chamadas do FSA e outros editais multilinguagens.

¹³A Lei Federal nº 14.017/2020, conhecida como Lei Aldir Blanc (LAB), estabeleceu uma série de medidas emergências para o setor cultural e criativo, fortemente impactado pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

O sistema cultural é muito dinâmico e caberá às instâncias elaboradoras das políticas públicas lidar sempre com novos desafios. A regulação do VoD¹⁴ no Brasil certamente é um tema caro e urgente ao segmento audiovisual nacional. Considerado um mercado em expansão, especialmente na América Latina, o VoD possui diferentes modelos de negócio e aglutina agentes econômicos diversos. Os desafios para a regulação são consideráveis e envolvem aspectos como a compatibilização com a regulação tributária existente, cotas para conteúdos nacionais e isenções. A evolução desse debate e, posteriormente, sua regulação será essencial à continuidade e ao aprofundamento de uma produção audiovisual diversa e regionalizada. Em outra frente, há ainda a aprovação da Lei Paulo Gustavo que destinará cerca de 4 bilhões para a cultura, com cerca de 80% dos investimentos destinados para o audiovisual, mas que teve sua execução adiada por uma Medida Provisória do Governo Federal, em mais um ataque direto à atividade cultural no país.

Diante do cenário de desmonte que se estabeleceu sob o atual governo federal, no que tange ações e temas que envolvem a cultura, caberá aos Estados e Municípios e demais agentes que integram o ecossistema cultural, assumir maior protagonismo em medidas inclusivas, incorporando conceitos como representatividade, diversidade e democratização do acesso para fortalecer suas cadeias produtivas locais e mitigar os efeitos da desarticulação que ocorre em nível nacional.

Considerando a atualidade das discussões postas nesta pesquisa, espera-se que os apontamentos levantados aqui possam contribuir para os processos de reformulação, implementação e avaliação de políticas públicas no segmento audiovisual, de modo a estimular outras reflexões no que tange a condução das atividades de regulação do setor.

¹⁴*VideoOnDemand* (VOD) é todo aquele conteúdo que fica disponível para ser acessado a hora que o espectador bem entender, a partir da banda larga e em inúmeros dispositivos, incluindo TVs e as telas de desktops, tablets e smartphones.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de sociologia e política*, Curitiba, n. 24. 2005.p. 41-67.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. Plano de Diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas. 1ª ed. Julho/2013. Rio de Janeiro: ANCINE, 2013.

_____. Relatório de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual Exercício de 2017. 2018. Disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relatorio%20de%20Gestao%20FSA%202017.pdf>

_____. CHAMADA PÚBLICA ANCINE/FSA Nº 01/2017 ARRANJOS FINANCEIROS ESTADUAIS E REGIONAIS. Disponível em: [Chamada 2017 - Arranjos Regionais Retificação 02.pdf](#). Acesso em 21 fev 2022

_____. Apresentação: Regulamento Geral do PRODAV, aplicado nos arranjos regionais. 3º Mercado Audiovisual do Nordeste (MAN). 2017. Disponível em: https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/MAN%20-%20Fortaleza%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%202017_11_13.pdf

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. Gestão ou Gestação Pública da Cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea. In. *Políticas culturais no Brasil / organização Antonio Albino Canelas Rubim*. —Salvador : edufba, 2007.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista brasileira de ciências sociais*, ano 11, n. 31, jun.1996.

AZULAY, JomTob, Por uma política cinematográfica brasileira para o século XXI. In MELEIRO, Alessandra (org.). *Cinema no Mundo: Indústria Política e Mercado - Volume II: América Latina*. São Paulo: Escrituras Editora, 2007, p.65-97

BAHIA, Lia. Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro / organização da coleção Lia Calabre. São Paulo. 2012

BARBALHO, Alexandre. Política Cultural. In Rubim, Linda (org.). *Organização e produção da cultura*. Salvador, edufba, 2005, p.33–52.

_____, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: Identidade e Diversidade sem Diferença. III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura 23 a 2. UFBA. Salvador. 2007. Disponível em: https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Barbalho-politicas_culturais_no_Brasil.pdf. Acesso em: 28/07/2020

BOLAÑO, Cesar. O Modelo Brasileiro de Regulação do Audiovisual. 2010. *Revista Compós*

_____, César; GOLIN, Cida; BRITTOS, Valério (ORG). Economia da arte e da cultura/ organização. – São Paulo: Itaú Cultural; São Leopoldo: Cepos/Unisinos; Porto Alegre: PPGCOM/UFRGS; São Cristóvão: Obscom/UFS, 2010.

BOTELHO, Isaura. Políticas culturais: discutindo pressupostos. In: NUSSBAUMER, Gisele (org.). Teorias e políticas da Cultura: visões multidisciplinares. Salvador: EDUFBA, 2007, p.171-180.

BRITTOS, Valério; BOLAÑO, César; ROSA, Ana Maria. O GT "Economia Política e Políticas de Comunicação" da Compós e a Construção de uma Epistemologia Crítica da Comunicação. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho "Economia Política e Políticas de Comunicação", do XIX Encontro da Compós, na PUC-Rio, RJ. 2010. Disponível em: http://compos.com.puc-rio.br/media/gt6_valerio_curz_brittos_cesar_ricardo_siqueira_bolano_ana_maria_oliveira_rosa.pdf. Acesso em: 24 jun 2021.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Bahia, 2007. Disponível em: https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Calabre-politicas_culturais_no_brasil_balanco_e_perspectivas.pdf. Acesso em: 03 jan 2022

CANCLINI, Néstor García. Consumidores e cidadãos – conflitos multiculturais da globalização, Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

_____, Néstor Garcia. Consumidores e cidadãos. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2001.

CARVALHO, Cristina Amélia. O estado e a participação conquistada no campo das políticas públicas para a cultura no brasil. In Políticas culturais: reflexões e ações / organização de Lia Calabre. – São Paulo : Itaú Cultural ; Rio de Janeiro : Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

COMITÊ GESTOR DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL. COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR. Departamento de Pesquisa Científica e Tecnológica. Relatório. Rio de Janeiro, 1972. Relatório. Mimeografado

COSTA, Mannuela Ramos da. Cinema Brasileiro Independente no Contexto Contemporâneo: entre a ficção e a realidade. Rio de Janeiro, 2017.

DOMINGUES, Juliano. O Espectro Autoritário como a concentração de mídia fragiliza a democracia. Editora Appris. Recife. 2021

DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio. Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação. Editora Atlas. São Paulo. 2010

ELSTER, Jon. Peças e engrenagens das ciências sociais. Relume – Dumará. Rio de Janeiro. 1994

FRANÇA, Vera. O objeto e a pesquisa em comunicação: uma abordagem relacional. In: Pesquisa em comunicação: metodologias e práticas acadêmica (Org.). Cláudia Peixoto de Moura, Maria Immacolata Vassallo de Lopes. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016. p. 153-174.

GATTI, André. O mercado cinematográfico brasileiro: uma situação global? In MELEIRO, Alessandra (org.). Cinema no Mundo: Indústria Política e Mercado - Volume II: América Latina. São Paulo: Escrituras Editora, 2007, p.101-142

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

HALL, Stuart. A Identidade Cultural na Pós-modernidade: tradução Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro – 11.Ed. DP&A. Rio de Janeiro. 2006

HOWKINS, John. Economia Criativa: Como Ganhar dinheiro com ideia criativas. Editora M. Books do Brasil. São Paulo. 2013

IKEDA, Marcelo. Lei da Ancine comentada (Medida Provisória nº 2.228-1/01). Rio de Janeiro: WSET Multimídia, 2012.

_____, Marcelo. Cinema Brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus, 2015

_____, Marcelo. Utopia da Autossustentabilidade: impasses, desafios e conquistas da Ancine, 2021. Porto Alegre. Sulina. 2021.

JAMBEIRO, Othon; BOLAÑO, César; BRITOS, Valério (ORG). Comunicação, informação e cultura: dinâmicas globais e estruturas de poder. Salvador: Edufba. 2004.

Manaus recebe evento regional para fortalecer cadeia produtiva na região Norte. ProdView, 2018. Disponível em: <https://prodview.com.br/2018/11/28/manaus-sedia-evento-regional-para-fortalecer-cadeia-produtiva-audiovisual-na-regiao-norte/>. Acesso em: 20 mai 2022

MARQUES, Eduardo C. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.C.; FARIA, C. E. Pimenta. In:A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Ed. UNESP, p. 23-46, 2013.

MARSON, Melina. Para entender a retomada: cinema e estado no brasil nos anos 1990. In: Revista Observatório Itaú Cultural / OIC - n. 10 (set./dez. 2010). – São Paulo, SP: Itaú Cultural, p. 28-32, 2010.

MARTINEZ, André. Democracia Audiovisual: uma proposta de articulação regional para o desenvolvimento 2. Escrituras Editora: Instituto Pensarte. São Paulo. 2005

MEDEIROS, Anny Karine; LIMA, Luciana. Descentralização e Articulação enquanto estratégia de expansão de políticas públicas: estudo de caso do Programa Cultura Viva. In: Cultura viva : as práticas de pontos e pontões / organizador: Frederico Augusto Barbosa da Silva.-- 2. ed., rev. e ampl. – Brasília:Ipea, 2014. p. 215 -236

MEEHAN, Eileen; TORRE, Paul. Markets in theory and markets in television. In: WASKO, Janet; MURDOCK, Graham; SOUSA, Helena. *Handbook of Political Economy of Communications*. Blackwell Publishing Ltd.: West Sussex, UK, 2011.

MELEIRO, Alessandra. Cinema no Mundo: Indústria Política e Mercado - Volume II: América Latina. São Paulo: Escrituras Editora, 2007, p.13-96.

MORAIS, Kátia. A política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da TV. Revista EPCTIC Vol. 18, nº 2, maio-agosto 2016, ISSN 1518-2487. Disponível em: https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/5216/pdf_1. Acesso em: 23 jan 2020.

_____, Kátia. Produção independente, mercados de televisão e a Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil. Salvador. 220 f.: il 2018.

_____, K.; JAMBEIRO, O., & FERREIRA, F. (ORG). O audiovisual no campo da economia política da comunicação: abordagens, métodos e notas para uma agenda de pesquisa. Revista Extraprensa, 10(2), 04-23. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/extraprensa2017.121975>. Acesso em: 28 dez 2020

MOSCO, Vincent. The political economy of communication. Londres. Second Edition: SAGE, 2009.

_____, Vincent. La Economía Política de la Comunicación: una actualización diez años después. Cuadernos de Información y Comunicación, v. 11, p.57-79, 2006.

MURDOCK, Graham. Continental shifts: capitalism, communications and change in Europe. *Comunicação E Sociedade*, 7, 11-23. 2005. Disponível em: [https://doi.org/10.17231/comsoc.7\(2005\).1207](https://doi.org/10.17231/comsoc.7(2005).1207). Acesso em 17 set 2021

OLIVEIRA, Wolney. CONNE O horizonte fora do eixo. 2018. Disponível em: <http://revistadecinema.com.br/2018/04/conne-%E2%80%93-o-horizonte-fora-do-eixo/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

O vôlei da Andorinha. Polo Audiovisual, 2021. Disponível em: <http://www.poloaudiovisual.org.br/construindo-novos-futuros/>. Acesso em: 20 de jan. de 2022

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 3. ed. rev, Florianópolis. 2014.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. In NUSSBAUMER, Gisele (org.). Teorias e políticas da Cultura: visões multidisciplinares. Salvador: EDUFBA, 2007, p:140-158

SANCHEZ, Leonardo. Cinema do Centro-Oeste traz agrobóios, sertanejo e críticas ao Brasil de Bolsonaro. Folha de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2022/04/cinema-do-centro-oeste-traz-agrobos-sertanejo-e-criticas-ao-brasil-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 09 mai 22.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador. 2007.

_____, Anita. Política cultural: o audiovisual. 2010. 160 f. Tese (livre-docência) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106701>. Acesso em 15 mai 2021

SOUSA, Helena. Economia política dos media: origens e percursos, características nucleares e grandes temáticas. Alicerces: Revista de Investigação, Ciência e Artes. Instituto Politécnico de Lisboa (IPL). 2011. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/29984>. Acesso em: 25 jun 2021

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

TIMES, Milena. Políticas Culturais de Acesso ao Cinema no Brasil: os desafios do Programa Cinema Perto de Você. Dissertação de mestrado. 119 f.: Brasília. 2015

VENNESSON, Pascal. Case studies and process tracing: theories and practices. Approaches and Methodologies in the Social Sciences, 2008.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

WASKO, J. La Economía Política del Cine. Cuadernos de Información y Comunicación, v. 11, p.95-110, 2006.

WASKO, J., MURDOCK, G.; SOUSA, H. The Political Economy of Communications: Core Concerns and Issues. In: Wasko, J., Murdock, G.; Sousa, H. (orgs.) The Handbook of Political Economy of Communications. Malden& Oxford: Wiley-Blackwell, 2011

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.