

## DESCENTRALIZAÇÃO DO FOMENTO AO AUDIOVISUAL NO BRASIL: um estudo sobre os Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Ancine<sup>1</sup>

### DECENTRALIZATION OF AUDIOVISUAL FUNDING IN BRAZIL: a study on Ancine's State and Regional Financial Arrangements

Juliano Domingues<sup>2</sup>  
Milena Evangelista<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa que se dedicou à investigação de políticas de fomento ao audiovisual brasileiro, particularmente ao exame das iniciativas de descentralização de recursos por meio das chamadas públicas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Ancine. Teórica e metodologicamente, a interpretação desenvolvida se baseia na Economia Política da Comunicação (EPC) e no institucionalismo histórico. Os resultados indicam avanço sensível quanto à consolidação de cadeias locais em determinadas regiões, ao mesmo tempo em que se observa a alocação de recursos federais e regionais majoritariamente em segmentos que historicamente mantêm a lógica de mercado.

**Palavras-Chave:** Política de fomento. Descentralização. Audiovisual.

**Abstract:** This article presents the results of a research that focuses on the investigation of funding policies in the Brazilian audiovisual, particularly the examination of the initiatives of decentralization of resources through the public calls of the Announcement of State and Regional Financial Arrangements of Ancine. Theoretically and methodologically, the interpretation is based on the Political Economy of Communication (EPC) and historical institutionalism. The results indicate significant advances in terms of the consolidation of local chains in certain regions, while in some ways the federal and regional resources is allocated mainly in segments that historically maintain the market logic.

**Keywords:** Funding policies. Decentralization. Audiovisual.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 11 Políticas e Governança da Comunicação da 10ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (10ª COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Ceará (UFC), 09 a 10 de maio de 2023.

<sup>2</sup> Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), pesquisador CNPq (PQ-2), doutor em Ciência Política (UFPE), juliano.domingues@unicap.br

<sup>3</sup> Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), mestra em Indústrias Criativas (Unicap), paramilenaevangelista@gmail.com

## 1. Introdução

O presente artigo apresenta os achados de uma pesquisa voltada à análise das chamadas públicas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Agência Nacional do Cinema (Ancine), mecanismo que envolve o incremento da produção regional a partir da participação ativa dos agentes públicos locais (estados e municípios). A investigação do percurso dessa iniciativa explicita a tensão entre os atores econômicos, políticos e sociais presentes à arena de disputa por recursos, ao mesmo tempo em que evidencia em que medida a iniciativa contribuiu para a superação de desigualdades regionais no acesso ao fomento ao audiovisual.

A pesquisa da qual este artigo é resultado transita entre a Comunicação e a Ciência Política. Isso se reflete nas referências teórico-conceituais à Economia Política da Comunicação (EPC) e aos estudos sobre as Políticas Públicas, especialmente no segmento audiovisual, respectivamente. O corpus são as quatro chamadas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais, lançadas entre 2014 e 2018, analisadas sob a perspectiva metodológica do institucionalismo histórico. A política de Arranjos Regionais da Ancine 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 criação da própria Ancine e pela implementação de legislações que induziram a criação de cotas regionais.

Pode-se dizer, contudo, que em alguma medida os Arranjos Regionais reproduzem 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 os indutores, não acompanha 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.

## 2. Teoria e Métodos

A investigação da qual o presente artigo é parte dos resultados analisou o processo de constituição das políticas públicas para o audiovisual no Brasil, tendo como recorte temático as discussões acerca da regionalização, implementados a partir da atuação da Agência Nacional de Cinema (Ancine) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Para tanto, foram investigados 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) (MURDOCK, 2005; WASKO, 2006; MOSCO, 2009; WASKO; MURDOCK; SOUSA, 2011; MORAES, 2016, 2018) e nas Políticas Públicas de Comunicação e Cultura (RUBIM, 2007; AZULAY, 2007; MARTINEZ, 2005, RUA, 2014; BARBALHO, 2005; BAHIA, 2012; CALABRE, 2007; SIMIS, 2007, 2010; MORAES, JAMBEIRO, FERREIRA, 2017).

A investigação realizada buscou oferecer uma resposta ao seguinte problema de pesquisa: como tem sido implementada no Brasil uma política de descentralização de recursos? Para tanto, estabeleceu-se como estudo de caso (YIN, 2001; GIL, 2008) as 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 e de seus mecanismos. Vale destacar que adotamos a conceituação de Elster (1994) sobre a ideia de mecanismo, a qual não se relaciona com uma visão mecanicista geral do funcionamento da sociedade, mas, 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 (DOMINGUES, 2021),

que dão 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.

Considerando, ainda, 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, fez-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, de interação entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais. 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). 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.

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).

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.

### 3. Resultados e Discussão

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.

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
<b>Total</b>	-	<b>122</b>	<b>R\$ 526.935.298,57</b>	<b>R\$ 299.275.391,34</b>

\* 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.

TABELA 1 - Adesão ao Edital de Arranjos Regionais 2014-2018.

FONTE - autores.

Uma investigação mais detalhada das informações acima sugere 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 ressaltar 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.

Ainda com base na Tabela 1, podemos adotar a hipótese segundo a qual a 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 exigências, o pagamento integral dos projetos selecionados nas edições anteriores. 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 a 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 se submeter a dois processos administrativos distintos. Passada a etapa 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 BRDE<sup>4</sup>.

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 financiáveis<sup>5</sup> 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 Conexão Audiovisual Centro-Oeste, Norte e Nordeste (CONNE), a solicitarem a

---

<sup>4</sup> Sistema 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.

<sup>5</sup> São 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.

redução do percentual de contrapartida e demandaram a simplificação dos processos de contratação com a agência.

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

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
<b>Total</b>	-	<b>73</b>	<b>R\$ 403.712.258,96</b>	<b>R\$ 305.003.400,00</b>

TABELA 2 - Termos de complementação assinados.  
FONTE - autores.

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, por 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.

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, aos investimentos do FSA; e a terceira, ao 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.

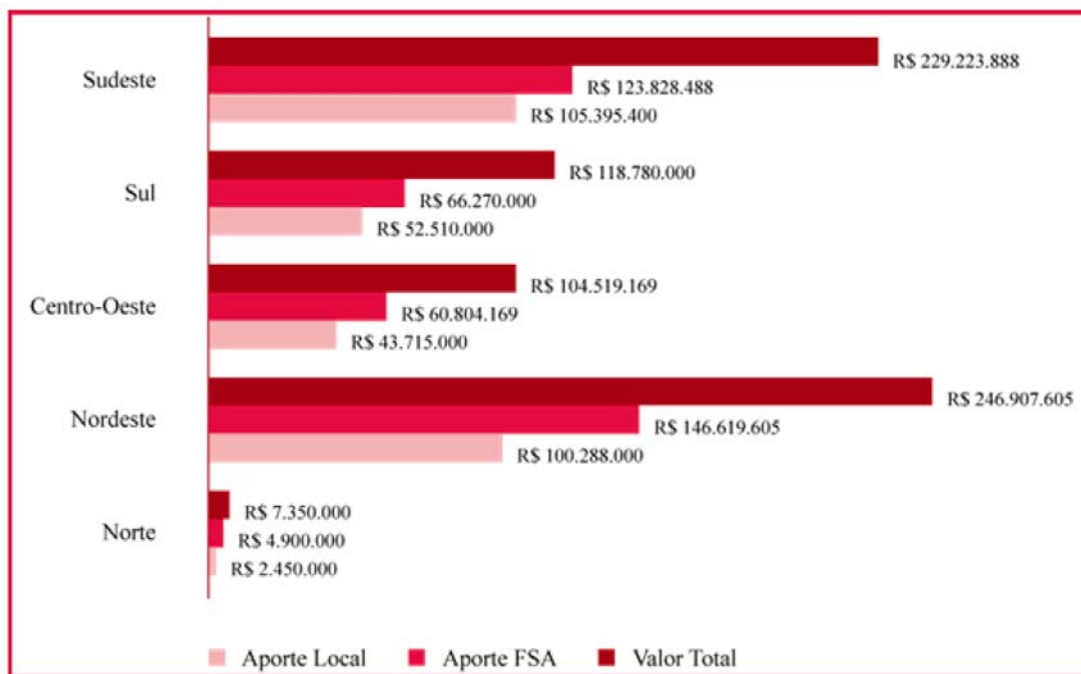


GRÁFICO 1 - Valores dos termos de complementações assinados - chamada Arranjos Regionais 2014-2018 (em milhões de R\$)

FONTE - autores, a partir de dados da Ancine obtidos via LAI.



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.

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 o 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 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 a 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 Distrito Federal,

algo que pode ser observado pela criação de festivais e mostras que movimentam o mercado local.

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)<sup>6</sup>, e com potencial de crescimento, visto que a região é o terceiro destino brasileiro mais procurado para filmagens.

Este panorama dialoga com as reflexões de Wasko (2006), 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 (2007), 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 TVs Públicas, mesmo tendo à disposição outros mecanismos de fomento e estabelecimento de parceria com a Ancine, também aderiram às chamadas dos Arranjos Regionais em estados como Bahia, Pernambuco e Pará.

Quanto à análise dos recursos investidos e do 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

---

<sup>6</sup> O Mercado Audiovisual do Norte (MATAPI) é realizado por produtoras amazonenses, acontece desde 2018 e é o primeiro mercado audiovisual da região Norte.

projetos que passaram pelos processos administrativos locais e pela contratação com a Ancine.

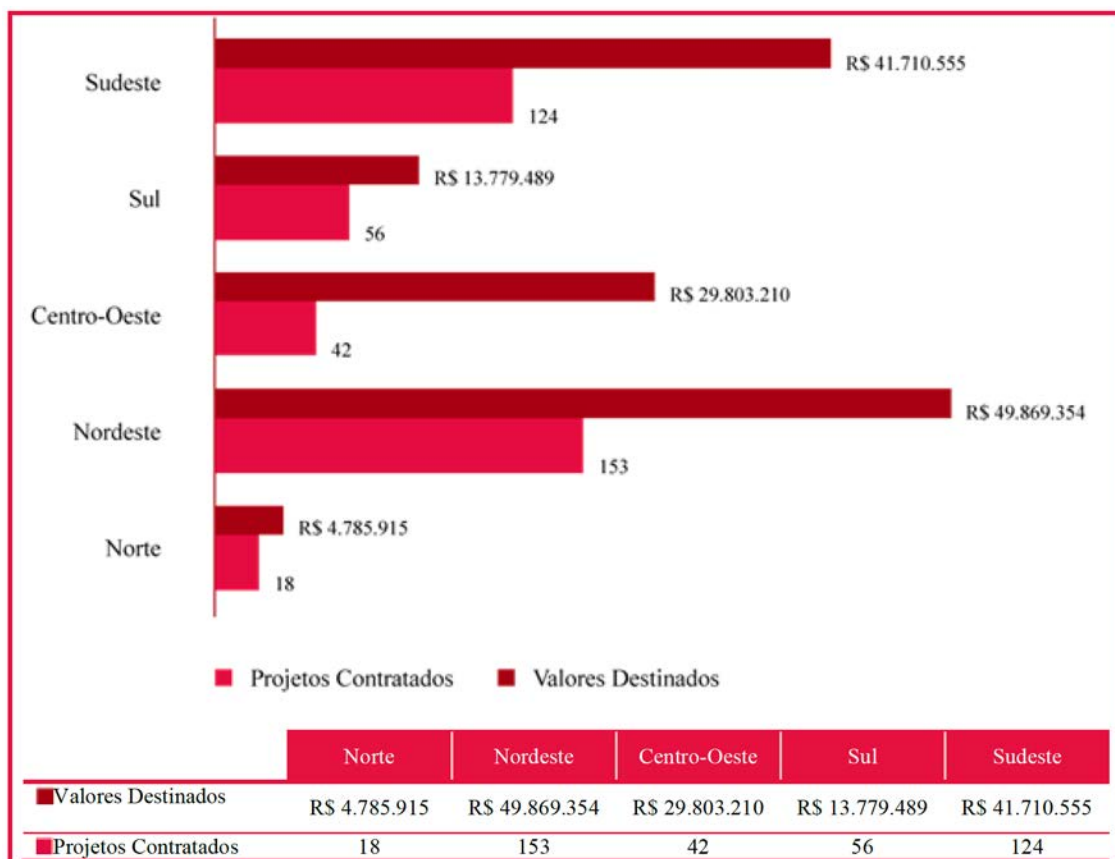


GRÁFICO 2 - Projetos contratados 2014-2020 pelo FSA – por região (em milhões de R\$)  
FONTE - autores, a partir de dados da Ancine obtidos via LAI.

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 aos 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 podem contribuir para esta distorção, como a dificuldade dos entes locais em realizar os desembolsos locais, os obstáculos postos pelos trâmites burocráticos da Ancine, o excesso de diligências e o desencontro de informações dos analistas. 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.

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

TABELA 3 - Concentração de projetos por proponente e por região  
FONTE - autores, a partir de dados da Ancine obtidos via LAI.

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.

O surgimento de novas produtoras, atuantes no campo da produção independente, é um 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.

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.



GRÁFICO 3 - histórico das produtoras independentes que contrataram com a Ancine – edital de Arranjos Regionais 2014-2020

FONTE - autores, a partir de dados da Ancine obtidos via LAI.

Quando nos detemos ao 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.

A seguir, observamos 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.

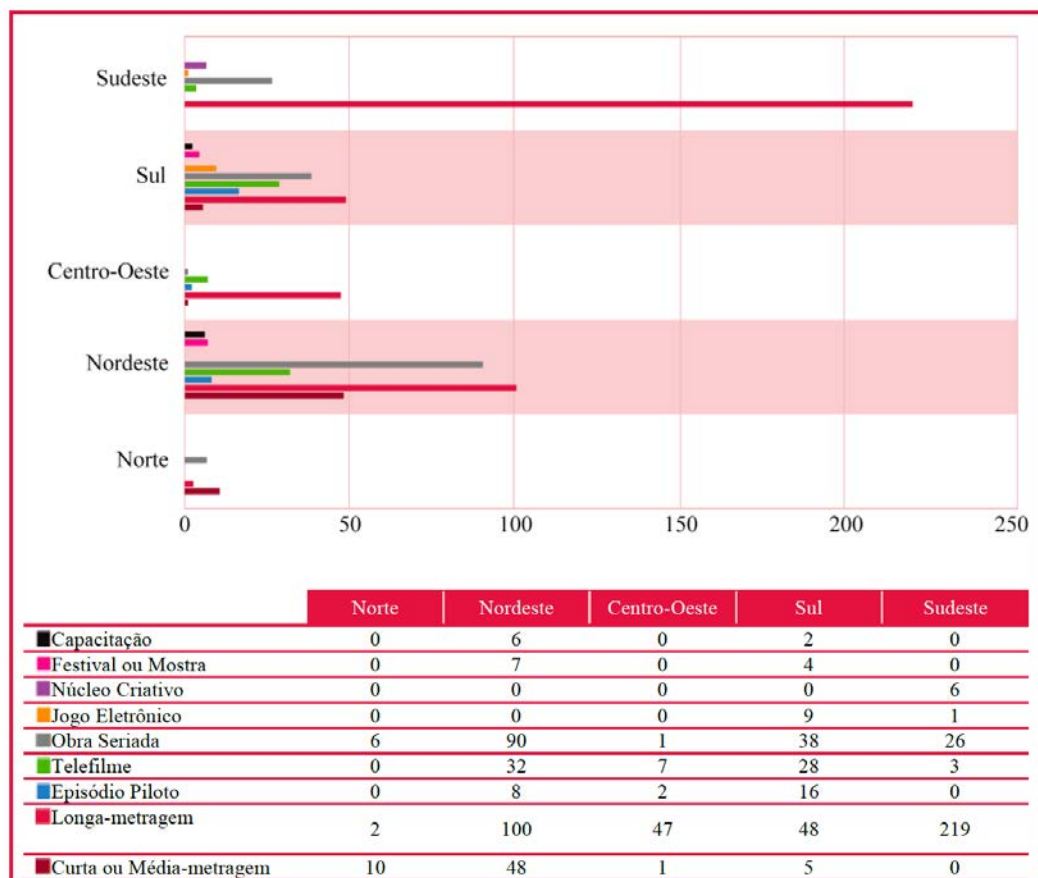


GRÁFICO 4 - Tipificação de projetos selecionados nos editais de Arranjos Regionais 2014-2020.  
FONTE - autores, a partir de dados da Ancine obtidos via LAI.

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.

O gráfico anterior (GRAF. 4) 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 quadro, uma vez que, nesses núcleos são 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. Nela se investiu mais em projetos de curta e média-metragens, que representam 55% 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.

#### 4. Conclusão

Este artigo reúne parte dos resultados de uma pesquisa que se propôs a responder ao seguinte problema de pesquisa: como tem sido implementada no Brasil uma política de descentralização de recursos? Como desenho de pesquisa, adotou-se o estudo do caso das chamadas públicas do Edital de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais da Ancine, sob a perspectiva teórico-metodológica da EPC e do Institucionalismo Histórico.

A investigação desenvolvida permitiu constatar que o mecanismo investigado apresenta méritos, identificados 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. Esse movimento foi previamente estimulado pela própria criação da Ancine e pela implementação de legislações que induziram a criação de cotas regionais.

No entanto, em alguma medida, os Arranjos Regionais reproduzem os modelos de concentração do segmento audiovisual estabelecidos historicamente, uma vez que o Sudeste mantém posição de destaque no recebimento e implementação de recursos e a região Norte, mesmo com mecanismos indutores, não acompanha 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, a incompreensão de gestores sobre o segmento audiovisual e a economia derivada da sua cadeia produtiva. A mercantilização admite, assim, 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 parâmetros pelos quais todas as instituições serão julgadas (incluindo as que estão no setor público).

Em síntese, verificou-se o avanço em determinadas frentes, como o protagonismo da cadeia produtiva do Nordeste, ao mesmo tempo em que se percebeu 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 e da diversidade da produção, porém, sem reduzir o poder dos grandes conglomerados que historicamente atuam no setor.

A continuidade e o monitoramento de ações dessa natureza são 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.

## Referências

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.

BOLAÑO, C. R. S. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, [S. l.], v. 4, n. 4, 2010. DOI: 10.3395/reciis.v4i4.651. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/651>. Acesso em: 15 abr. 2023.

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](https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Calabre-politicas_culturais_no_brasil_balanco_e_perspectivas.pdf). Acesso em: 03 jan 2022

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

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

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

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

MORAIS, 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.

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/epctic/article/view/5216/pdf\\_1](https://seer.ufs.br/index.php/epctic/article/view/5216/pdf_1). Acesso em: 23 jan 2020.

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

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

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

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

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

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

10º  
**COM**  
POLÍ  
TICA

“Discurso democrático e comportamento das elites políticas, da imprensa e da sociedade civil: desafios contemporâneos”

09 a 11  
de Maio  
de 2023

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.