



POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE FOMENTO E INCENTIVO AO SETOR AUDIOVISUAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS ÓRGÃOS E MECANISMOS DA GESTÃO CULTURAL E DAS POSSÍVEIS ATUAÇÕES DESCENTRALIZADAS

Palavras-Chave: Gestão Cultural; Administração Pública; Audiovisual; Políticas culturais; Cinema; Políticas Públicas; Descentralização.

Autores(as):

CAMILA DEMARCHI DE JESUS, FCA, UNICAMP.

Prof.(ª) Dr.(ª) RODRIGO RIBEIRO DE SOUSA, FCA, UNICAMP.

INTRODUÇÃO:

A historiografia do cinema brasileiro indica que as primeiras legislações que constituem o arcabouço do audiovisual na administração pública brasileira datam do governo de Getúlio Vargas. Como apontado por RAMOS (1983 p.15), as primeiras instituições políticas de incentivo ao cinema nacional refletiam o cunho desenvolvimentista e nacionalista de seu tempo. A autora Anitta Simis (2008, p. 92) aponta, em seu livro Estado e Cinema no Brasil, o caráter pedagógico atribuído às primeiras definições institucionais de apoio ao audiovisual, veiculando noções de civismo e moral ligadas ao nacionalismo do período.

A regulação do Estado em busca da construção da identidade nacional se utiliza do cinema pelo caráter difusor de ideias e de produtor de sujeitos, esse processo direciona a trajetória de ciclos e movimentos cinematográficos no Brasil, através da censura ou do incentivo e escolhas de diferentes estímulos mercadológicos. Althusser (1970) destaca que os Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE cultural) atuam na perpetuação simbólica ideologizante homogeneizante, moldando as representações sociais e históricas do sujeito-cidadão a partir do corpo de instituições ideológicas e repressivas (como as proibições administrativas).

Além disso, o advento do cinema foi marcado pelo período da industrialização, o que torna a assimilação da lógica produtiva parte de sua incorporação pelo Estado brasileiro, retroalimentando um ciclo de influências a partir das políticas culturais, privilegiando historicamente as produtoras midiáticas que se concentraram na região sudeste do país.

A trajetória da relação estatal do século XX no setor audiovisual brasileiro revela forte oscilação entre o estímulo institucional e a censura, refletindo o contexto político de cada época. Diferentes mecanismos foram criados pelo Estado com objetivo de estimular financiamento, produção, distribuição, exibição, importação e exportação no setor. Durante a ditadura militar (1964–1985), a censura oficial, por meio da Divisão de Censura de Diversões Públicas (DCDP), restringiu as produções audiovisuais, controlando conteúdos e limitando expressões críticas. A oscilação das políticas públicas é também exemplificada pela extinção da Embrafilme, instituição central no fomento e na produção do setor, pelo governo Collor, provocando um vazio institucional com efeitos severos para a classe artística e para a produção nacional.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu no artigo 215 que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (BRASIL, 1988). Em consonância com esses princípios, foi instituída em 2001 a Agência Nacional do Cinema (Ancine), que se tornou o principal órgão responsável pelo fomento, regulação e fiscalização do setor audiovisual brasileiro, desempenhando papel fundamental na reconstrução das políticas públicas para o cinema nacional. Nas décadas seguintes à criação da Ancine, observou-se um período de relativa estabilidade e avanço nas políticas culturais voltadas ao audiovisual, com ampliação dos editais, fomento regionalizado e incentivo à diversidade das produções.

Durante o governo Bolsonaro (2018-2021), o país atravessou uma fragilização dos aspectos constitucionais de proteção à cultura, protagonizados por enfraquecimento institucional, ataques verbais e diminuição de oferta de editais e extinção do Ministério da Cultura (MinC). Como aponta Souza e Lima (2021, p. 20):

"O que se percebe na primeira metade do governo Bolsonaro (2018-2020) é uma desidratação das políticas (ofensiva por meio de projeto de lei, com previsão de cortes de 43% dos investimentos do FSA em 2020 e a disputa em torno da revogação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado - SeAC), das ações e das instituições (cancelamento de editais, a ocupação da presidência da Ancine por um interino), sem de fato acabar com elas, nem tampouco colocar algo no lugar. Tal postura mostra-se extremamente danosa ao setor audiovisual brasileiro. A produção audiovisual brasileira estava paralisada até mesmo antes da chegada da pandemia da COVID-19."

As atitudes autoritárias e falas do ex-presidente Jair Bolsonaro marcam a postura da gestão pública em seu mandato perante os incentivos para a cultura e especificamente ao audiovisual como exemplificado na matéria ““Vamos buscar a extinção da Ancine”, diz Bolsonaro” (JORNAL DO

BRASIL, 2019), ou em “Em ofensiva contra Ancine, Bolsonaro corta 43% de fundo do audiovisual” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

Compreendendo esse panorama, a pesquisa busca traçar uma contraposição entre o recente desmonte de políticas culturais e compreender quais as medidas tomadas pelo atual mandato do presidente Lula (2022-2025) para reestruturar as instituições públicas que incentivam o audiovisual, com ênfase na observação das tomadas de decisão sobre a problemática histórica de centralização dos recursos no eixo sudeste já que, segundo SOUZA (2023), a produção cinematográfica da ANCINE é regionalmente concentrada, sendo 90% de seus filmes de produtoras ou agentes econômicos do eixo Rio - São Paulo. A análise se estabelece a partir da compreensão dos mecanismos de gestão cultural como pilares constitucionais, apontando as possibilidades de reestruturação por meio da descentralização regional, princípio isonômico que garante o interesse público.

METODOLOGIA:

O presente trabalho buscou, através do aporte bibliográfico e documental, mapear de maneira exploratória os aparelhos, legislações e as tomadas de decisão do poder público sobre audiovisual em nível federativo no período vigente. A pesquisa carrega caráter interdisciplinar ao integrar o campo das ciências sociais aplicadas.

A primeira etapa da pesquisa teve como objetivo a sistematização bibliográfica para fundamentar os estudos exploratórios. Com grande enfoque na perspectiva historiográfica do cinema brasileiro e sua relação com o Estado, a análise teórica suporta a demonstração das relações temporalmente estabelecidas para a revisão temática. Em paralelo, a pesquisa se utilizou de fichamento teórico e análise crítica do discurso por meio da interlocução de autores que discutem, através da filosofia, a relação do estado, da ideologia e da cultura.

Em um segundo momento, a ênfase se deu a partir da pesquisa documental. Através do levantamento sistemático de políticas públicas foi possível compreender as estruturas institucionais, legislativas e políticas de incentivo e fomento ao audiovisual no Brasil. Os critérios de exclusão foram estabelecidos a partir do recorte temporal e temático, buscando documentos de 2022 a 2024 com o objetivo de compreender as escolhas políticas da “retomada” das políticas culturais. A partir dos filtros, foram analisadas leis, portarias, notícias, relatórios, organogramas, regulamentos e ofícios disponibilizados pelo Governo Federal por meio de seus órgãos: ANCINE, MinC, Diário Oficial, OCA, dentre outros.

A articulação entre os dados obtidos e os referenciais teóricos selecionados deu base para a terceira parte da pesquisa, que consistiu em examinar os direcionamentos institucionais das recentes ações federais de incentivo ao audiovisual buscando compreender as recorrências, rupturas e padrões nas

decisões governamentais sobre as lacunas regionais historicamente observadas nas políticas culturais brasileiras. Essa abordagem permitiu observar a operacionalização da administração pública e quais estratégias podem contribuir para a descentralização.

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

Como resultado parcial da pesquisa, foi possível observar as articulações na conjuntura de reestruturação dos órgãos públicos que subsidiam o audiovisual. Marcam esse período o reestabelecimento do Ministério da Cultura, em consonância com discursos de retomada e números históricos de investimento. As manchetes do canal de comunicação do Governo Federal divulgam “Governo anuncia maior investimento da série histórica para setor audiovisual” (AGENCIAGOV, 2024) com o valor de R\$ 1,6 bilhão de reais, ampliação dos estúdios do FSA (Fundo Setorial do Audiovisual), retomada da regulamentação de cota de tela, linha de crédito.

Dentre as iniciativas promovidas e continuadas pelo Governo Federal e o MinC também se destacam a criação de uma plataforma de streaming gratuita para o cinema nacional, a prorrogação de vigência da Lei Paulo Gustavo e a implementação da PNAB (Política Nacional Aldir Blanc) de caráter temporário emergencial em uma política de Estado.

A premissa da pesquisa em demonstrar a necessidade de descentralização é ratificada a partir de documentos do Governo Federal como a publicação elaborada pela UFBA (Universidade Federal da Bahia) em parceria com o MinC (Ministério da Cultura) que carrega o título “Políticas Para a Descentralização do Audiovisual no Brasil” de 2024, demonstrando o reconhecimento das lacunas por parte da atual gestão sobre as deficiências postas sobre o mecanismo atual. “Acreditamos que as políticas do audiovisual devem retratar o país que queremos – plural nas suas vozes, rostos, cores e vivências. Quando falamos de audiovisual, estamos falando de todas as pessoas, em todos os territórios, comunidades e condições sociais.” (ROCHA, 2024. p. 11).

As discussões levantadas por esta pesquisa apontam para as problemáticas da consolidação de parâmetros que privilegiam a performance técnica e quantitativa nos editais públicos, reforçando a valorização de agentes culturais com maior trajetória institucional e estrutura. Essa lógica contribui para a reprodução de desigualdades e a concentração dos recursos em grupos já estabelecidos. A capilarização efetiva das políticas culturais exige, portanto, uma revisão estrutural nos critérios de seleção e avaliação das propostas. Soma-se a isso a fragilidade dos comitês gestores na promoção de processos participativos, distanciando a formulação das políticas das realidades locais. A ausência de secretarias de cultura em grande parte dos municípios brasileiros agrava esse cenário, dificultando a articulação federativa e o alcance territorial das ações. Assim, ainda que o Estado reconheça os

desequilíbrios regionais e sociais, muitas de suas práticas continuam a perpetuar distorções históricas no acesso aos mecanismos de fomento.

CONCLUSÕES:

Os avanços recentes no fomento ao audiovisual demonstram esforço de reconstrução institucional, mas ainda esbarram em lógicas excludentes e centralizadoras. A descentralização só será efetiva quando as estruturas de participação e distribuição forem reformuladas para garantir acesso equitativo aos recursos, contemplando as diversidades territoriais e socioculturais do país.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA GOV. **Governo anuncia maior investimento da série histórica para o setor audiovisual.** Brasília, 19 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República,.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. **Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp195.htm. Acesso em: 4 ago. 2025.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado.** Rio de Janeiro. 2º ed. Edições Graal., 1985

FOLHA DE SÃO PAULO. **Em ofensiva contra Ancine, Bolsonaro corta 43% de fundo do audiovisual.** Ilustrada, São Paulo, 11 set. 2019.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** 11. ed.. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

JORNAL DO BRASIL. **“Vamos buscar a extinção da Ancine”, diz Bolsonaro.** Brasil, 25 jul. 2019.

MORENO, Antonio. **Cinema Brasileiro: História e relações com o Estado.** Rio de Janeiro: EDUFF, 1994.

RAMOS, José Mário Ortiz. **Cinema, Estado e Lutas Culturais.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

ROCHA, Renata; LIMA, Carmen; COSTA, Leonardo. **Políticas para a descentralização do audiovisual no Brasil: alcance, resultados e repercussões de dois programas de fomento na Macrorregião CONNE.** Salvador: UFBA, 2024.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil.** Annablume, 2008.

SOUZA, José Carlos de; LIMA, Maria Fernanda de. **O Fundo Setorial do Audiovisual e as políticas audiovisuais: interfaces com os estudos de cultura visual.** Estudos Históricos (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 34, n. 72, p. 1-20, jan./abr. 2021.

SOUZA, Ricardo da Silva. **A produção cinematográfica brasileira entre 1995 e 2017: uma análise empírica.** **Informe Econômico** (UFPI), v. 47, n. 2, p. 24–44, 2023.