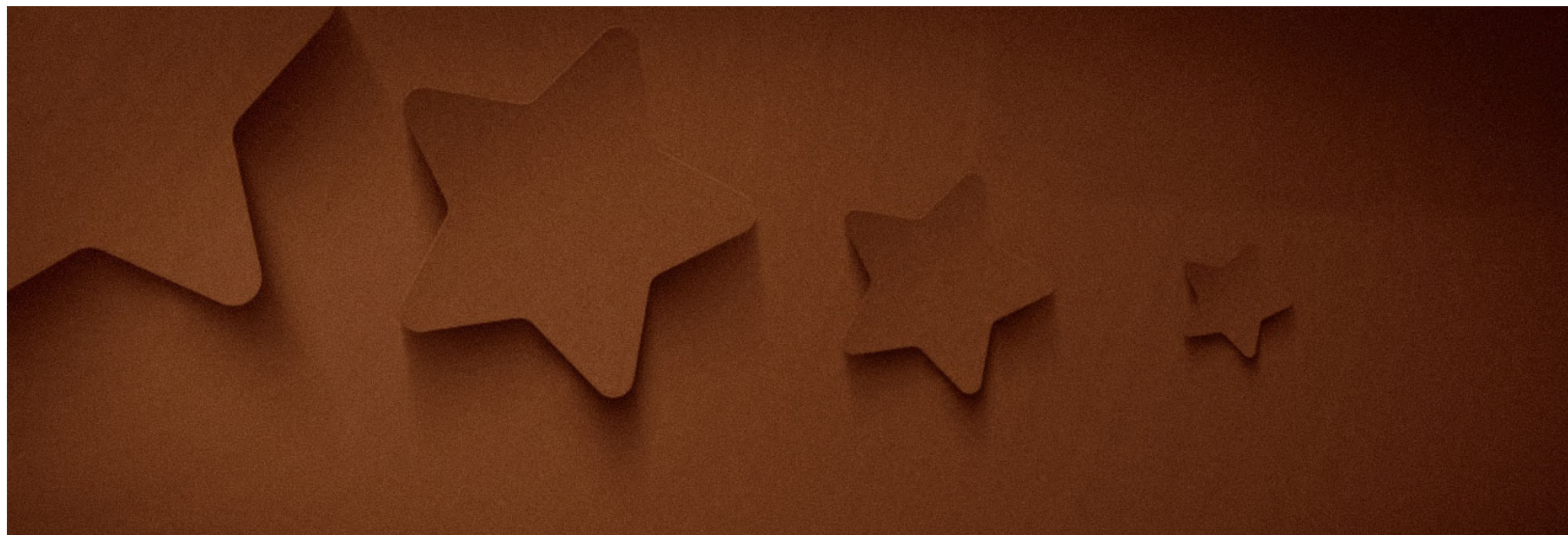




PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E NOVOS OLHARES PARA O FSA: DISCURSOS E PRÁTICAS POLÍTICAS

PERSPECTIVAS HISTÓRICAS Y NUEVAS MIRADAS SOBRE EL FSA: DISCURSOS Y PRÁCTICAS POLÍTICAS
HISTORICAL PERSPECTIVES AND NEW VISIONS FOR THE AUDIOVISUAL SECTOR FUND: POLITICAL STATEMENTS AND PRACTICES

LIA BAHIA¹
FELIPE LOPES²

1. Professora do Departamento de Cinema e Vídeo e do Programa de Pós-graduação em Cinema e Audiovisual da Universidade Federal Fluminense (PPGCine-UFF). E-mail: liabahia@id.uff.br
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2028-2426>

2. Professor do curso de Cinema e Audiovisual da Escola Superior de Propaganda e Marketing Rio (ESPM Rio). E-mail: felipe.lopes@espm.br ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2707-6801>

RESUMO O cinema brasileiro está inscrito em um processo de continuidades e rupturas políticas, econômicas, simbólicas e sociais. Há um histórico pela busca da industrialização em quase todas as políticas institucionais para o setor no Brasil, com foco na produção. O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) está inserido dentro de um projeto socioeconômico de país e de um novo conceito de cultura e política cultural. O FSA foi uma conquista política para o setor, disponibilizando um volume de recurso para projetos audiovisuais até então inéditos e ampliação do direito de fazer cinema no Brasil. Desta forma, a criação de um fundo setorial para o audiovisual faz parte de um “semirreformismo” e provocou rasuras e deslocamentos importantes nas imagens, sons, narrativas, imaginários e disputas sobre a direcionalidade da política pública para o cinema, mas também perpetuou o foco em um certo modelo de industrialização. Este artigo irá analisar, a partir de uma perspectiva histórica, os avanços, transformações, ausências e contradições da criação do FSA e pensar criticamente os rumos, limites e possibilidades do fundo a partir de novos paradigmas do cinema e do audiovisual no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE Fundo Setorial do Audiovisual (FSA); política pública; industrialização; cinema.

RESUMEN El cine brasileño está inscrito en un proceso de continuidades y rupturas políticas, económicas, simbólicas y sociales. Existe una historia de búsqueda de industrialización en casi todas las políticas institucionales para el sector en Brasil, con enfoque en la producción. El Fondo Sectorial del Audiovisual (FSA) está inserto dentro de un proyecto socioeconómico del país y de un nuevo concepto de cultura y política cultural. El FSA fue una conquista política para el sector, proporcionando un volumen de recursos para proyectos audiovisuales hasta entonces inéditos y ampliando el derecho de hacer cine en Brasil. De esta manera, la creación de un fondo sectorial para el audiovisual forma parte de un “semi-reformismo” en el sector y provocó rasgaduras y desplazamientos importantes en las imágenes, sonidos, narrativas, imaginarios y disputas sobre la direccionalidad de la política pública para el cine; pero también perpetuó el enfoque en un cierto modelo de industrialización. Este artículo analizará, desde una perspectiva histórica, los avances, transformaciones, ausencias y contradicciones de la creación del FSA y reflexionará críticamente sobre los rumbos, límites y posibilidades del fondo sectorial a partir de nuevos paradigmas del cine y audiovisual en Brasil.

PALABRAS CLAVE Fondo Sectorial del Audiovisual (FSA); Política pública; industrialización; Cine.

ABSTRACT Brazilian cinema is part of a process of political, economic, symbolic and social continuities and ruptures. There is a historical pursuit of industrialization in almost all institutional policies for the sector in Brazil, with a focus on production. The Audiovisual Sector Fund (FSA) is part of a country’s socioeconomic project and a new concept of culture and cultural policy. The FSA was a political achievement for the sector, providing a volume of resources for audiovisual projects that were previously unprecedented and expanding the right to make cinema in Brazil. Thus, the creation of a sectoral fund for audiovisuals is part of a ‘semi-reformism’ and has provoked significant shifts and displacements in images, sounds, narratives, imaginaries, and disputes over the direction of public policy for cinema; but it has also perpetuated the focus on a certain industrialization model. This article will analyze, from a historical perspective, the advances, transformations, absences, and contradictions of the creation of the FSA and critically reflect on the future directions, limits, and possibilities of the sectoral fund based on new paradigms of cinema and audiovisual in Brazil.

KEYWORDS The Audiovisual Sector Fund (FSA); Industrialization, Public Policy; Cinema.

O diálogo entre o Estado e o cinema brasileiro inscreveu-se nas múltiplas modulações conceituais de cultura, bem como nos distintos projetos de políticas públicas formulados ao longo da historiografia do cinema nacional. Apesar de rasuras, revisões e fraturas, há continuidades discursivas que permaneceram na história da institucionalização do cinema no país. Uma das maiores delas é a concentração das políticas audiovisuais no eixo da produção. Os demais elos da cadeia — formação, distribuição, exibição e preservação — ficam à margem das decisões políticas e, conseqüentemente, de financiamento. Junto a isso, a mirada na industrialização do cinema brasileiro foi um contínuo das políticas públicas para o setor desde os anos 1950.

A busca por uma industrialização, com foco no produto em seu sentido mais tradicional, foi a retórica dominante; e suas repercussões resultaram em práticas que concentraram não só o financiamento no elo da produção, mas também a ação programática no âmbito das políticas públicas e as pesquisas acadêmicas da área. O aspecto prioritariamente cultural e as externalidades positivas do setor audiovisual foram, conseqüentemente, preteridos em prol de uma proposta desenvolvimentista industrial, com a promoção da autossustentabilidade apontada como um dos objetivos da criação da Ancine.³

O projeto de criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) em 2006⁴ segue esta tradição industrialista, mas com rasuras importantes. O FSA, deslocou o financiamento do fomento indireto (via leis de incentivos) para o fomento direto, por meio do mecanismo de editais, e desenvolveu uma nova metodologia, mais democrática e descentralizada, que estava em consonância com o projeto de cultura e país daquele momento. A ampla concorrência, salvos os requisitos mínimos de participação nas chamadas públicas, reduzia a barreira de entrada do fomento indireto, que concentrava o poder de escolha nas empresas patrocinadoras. Ao mesmo tempo, não se rompeu integralmente com o discurso industrialista do cinema brasileiro, privilegiando a produção e a lógica do financiamento reembolsável. Portanto, há um gesto de fissura importante no sistema, mas não uma ruptura.

A INSTITUCIONALIDADE DO CINEMA E SUA TRADIÇÃO INDUSTRIALISTA

A tradição industrialista do cinema brasileiro vem de longe e segue como uma imagem-objetivo. Em um misto de modelos da indústria hollywoodiana e do cinema europeu, o Brasil deslizou em movimentos retóricos e executivos na busca pela industrialização.

3. A Medida Provisória 2.228-1, de setembro de 2001 (MP 2228-1) cita a autossustentabilidade do audiovisual brasileiro em três momentos, incluindo no Art. 6, inciso IV, que trata do objetivo da Ancine em "promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras" (Brasil, 2001).

4. Criado pela Lei nº 11.437, de 28.12.2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12.12.2007.

É a partir dos anos 1950 que José Mário Ortiz Ramos (1983) identifica a institucionalização da atividade cinematográfica dentro de um projeto nacional para a cultura apoiado no desenvolvimentismo e na industrialização do setor. A criação do Instituto Nacional de Cinema (INC), em 1966, privilegiou a visão industrial-universalista. Com a criação da Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme), em 1969, o grupo cinemanovista, com sua visão culturalista-nacionalista, passou a ter protagonismo institucional; no entanto, a busca pela industrialização do cinema brasileiro permaneceu como projeto da instituição. A política da estatal estava focada no fomento e coprodução de filmes, regulação e um pouco mais tarde na distribuição dos mesmos, estabelecendo uma política referencial, nos anos da ditadura militar (Simis, 1996; Amancio, 2000).

Com a redemocratização, em 1985, foi criado o Ministério da Cultura (MinC). A partir da Constituição de 1988 houve uma tentativa de conferir maior articulação entre os processos de participação e produção cultural com um formato institucional adequado.

No início da década de 1990, a conjugação da redemocratização e neoliberalismo estimulou as políticas baseadas nas leis de incentivos, coerentes com o ideário do individualismo, voltadas ainda mais fortemente para o projeto industrial de cinema, fomentando, quase sempre, apenas a produção de filmes: um modelo de atuação pragmático. Foi criada a Lei do Audiovisual (1993), exclusiva para a produção de filmes, logo após da Lei Rouanet (1991), que engloba o conjunto das linguagens artísticas. O pressuposto foi o de que esta política, apoiada na renúncia fiscal, levaria à autossustentabilidade em um período de 10 anos.⁵ Contudo, a euforia de uma política híbrida — de recurso público a partir de uma gestão privada — durou pouco (Bahia, 2012).

Em 2000 foi realizado o III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC),⁶ no qual se demandou o retorno de um órgão estatal para o cinema que estivesse inserido nos novos tempos. Como resultado foi criada a Agência Nacional do Cinema (Ancine)⁷ em 2001, única agência reguladora do espaço cultural.⁸

Essa breve síntese subsidia o projeto político e econômico do setor, cujo foco recai sobre a relação entre o cinema e as políticas culturais, e sua ênfase discursiva e política na tradição da industrialização do setor. Observa-se que, ao longo da história, não existiu linearidade entre democracia, crescimento econômico, projeto sistêmico de cultura e desenho institucional. Da mesma forma, a tão sonhada industrialização e autossustentabilidade não foi alcançada. Para Arthur Autran, “[...] a cinematografia nacional nunca se industrializou efetivamente, apesar das tentativas de vultos [...]” (2013, p. 8).

5. A previsão era de 10 anos para o uso do Art.1 daquela lei, contudo houve seis prorrogações de prazo, com a vigência sendo de mais de 30 anos.

6. O CBC foi responsável por um relatório final com diagnóstico do setor audiovisual brasileiro e uma lista de 69 propostas para o futuro do mesmo. Foi a primeira vez em que o CBC contou com representantes dos segmentos de distribuição e exibição, além de emissoras de TV públicas e privadas. Disponível em: <https://x.gd/UzCrs>. Acesso em: 25.11.2025.

7. Importante ressaltar que a Ancine emerge como uma agência reguladora de cinema, apenas mais recentemente passou a atuar na televisão por assinatura. Continua ausente de sua política regulatória a televisão aberta e o vídeo sob demanda (VoD).

8. Diversos países possuem instituições públicas dedicadas exclusivamente ao audiovisual, como França, Argentina e México.

A reflexão parte deste histórico para analisar os avanços e ambiguidades, as continuidades e fissuras, e as disputas discursivas, políticas, simbólicas diante da ampliação do direito à cultura. Um novo projeto para a cultura, e para o país, surge em 2003 com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT).

A formulação de um novo conceito de cultura em sua tríplice dimensão — simbólica, cidadã e econômica —, o retorno do poder decisório do Estado, por meio da institucionalização de mecanismos de editais públicos para seleção de projetos culturais, a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)⁹ e, um pouco mais tarde, a criação da Lei nº 12.485, sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, popularmente conhecida como Lei da TV Paga, são alguns dos dispositivos que indicam uma transformação institucional e acionam mudanças políticas, discursivas e práticas.

Este artigo irá analisar especificamente o FSA: seu contexto de criação e suas conquistas e seus limites, incompletude e necessidade de novos gestos políticos, administrativos e jurídicos. Desta forma, será feita uma análise social, política, econômica e simbólica do FSA, em seu tempo histórico e projeto para o país, cultura e cinema.

FSA: CRIAÇÃO, FISSURAS E CONTRADIÇÕES NA TRADIÇÃO INDUSTRIALISTA

O primeiro mandato do Presidente Lula, com seu projeto de país mais democrático e justo, impactou diretamente o cinema brasileiro. A política setorial estava conectada com tantas outras políticas sociais, por isso, propomos aqui a ideia de intersetorialidade para pensar as fissuras ocorridas no cinema e audiovisual nos primeiros governos do Partido dos Trabalhadores. Isolar as políticas para o cinema e audiovisual das políticas de educação, combate à fome, habitação, saúde e tantas outras seria incorrer em uma miopia metodológica.

As políticas públicas para o setor naquele momento foram elaboradas, dentro de um projeto reformista, visando a ampliação e o direito democrático do fazer e pensar cinema e audiovisual. O retorno do protagonismo do Estado na decisão da direcionalidade da cultura reverberou e movimentou narrativas, estéticas, éticas, economias e imaginários e instrumentos regulatórios.¹⁰

9. Em 2006, foi criado o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), fundo voltado para o fomento ao conteúdo audiovisual nacional. Apesar da previsão de aplicação de recursos não reembolsáveis, o Fundo tem como prática o investimento em projetos com retorno financeiro ao mesmo. O FSA concentra hoje o maior volume de recurso disponível para o fomento público ao setor audiovisual e tem sido personagem de inúmeros debates e reivindicações. O FSA envolve enorme complexidade, tendo passado por mudanças recentes que serão trabalhadas na pesquisa.

10. Ressalta-se aqui a importância de questionar uma argumentação, da época, de que este retorno do Estado para a cultura poderia levar a uma política de balcão, como fora acusada a Embrafilme. Neste momento, entretanto, o protagonismo do Estado se deu com participação social e ampla transparência dos atos administrativos, justificativas e uma seleção pública.

O FSA é resultado desse conjunto de transformações sociais, deslocando o eixo de fomento indireto para a prática do fomento direto. Sua criação foi em dezembro de 2006, pela Lei nº 11.437, e sua regulamentação, feita pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007. Trata-se de uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC), com receita constituída prioritariamente pela Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE).

A lei de criação do FSA prevê ainda a constituição do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA). Os membros que integram este comitê são escolhidos e nomeados pelo MinC e é o CGFSA que estabelece as diretrizes de ação e áreas prioritárias para a aplicação dos recursos, define normas e critérios para a análise e seleção de projetos, acompanha a implementação das ações e avalia anualmente os resultados alcançados. A governança do referido fundo conta ainda com a Ancine, que exerce as atribuições de Secretaria-Executiva, sendo responsável pela execução orçamentária e financeira das ações do fundo, bem como pelo apoio técnico e administrativo ao Comitê Gestor; e também de agentes financeiros credenciados, como o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que operacionalizam as ações do FSA. De acordo com Lia Calabre e Thiago Tavares:

O FSA acaba por ser a ação que inaugura a nova estratégia do Ministério da Cultura (MinC), atuando de forma mais indutiva. O Fundo articula duas dimensões: o incremento de valores financeiros e o fomento ao setor. Na prática, trata-se de uma alternativa ao modelo de leis de incentivo, do fomento indireto e da participação tangenciada do Estado na cultura (Calabre; Tavares, 2021, p. 6).

O FSA aporta o maior volume de verbas para produção de cinema e audiovisual nos dias de hoje e tornou-se o espaço prioritário para financiamento ao setor no país. Esses recursos são gerados pelo próprio setor por intermédio de tributações, retorno de filmes, multas entre outros.¹¹ O relatório de 10 anos do FSA, divulgado no Observatório do Cinema e Audiovisual (OCA), aponta quase 90% dos recursos exclusivamente para a produção (Figura 1).¹²

11. O maior volume de recurso do FSA é a Condecine Teles. Tributação que incide sobre as empresas de telecomunicação. Esta modalidade surgiu a partir da Lei nº 12.485/2011 e a entrada destas empresas no segmento de televisão por assinatura.

12. É importante pontuar, neste estudo, que a análise histórica do FSA é dificultada pela pulverização dos dados nos portais da Ancine e do OCA. Em 2018, foi divulgado relatório de 10 anos do fundo, no qual há gráficos sobre a evolução da regionalização ao longo de 10 anos, mas é clara uma crise no setor durante o governo Bolsonaro. Foi nesta mesma época que o Ministério da Cultura foi extinto e a estrutura da Ancine perdeu a Superintendência de Análise de Mercado, órgão em que o Observatório de Cinema e Audiovisual fora criado e que tinha como atribuição os estudos, acompanhamento e análise de dados do setor. Os dados são fundamentais para gerar indicadores de políticas públicas e analisar a eficácia ou não das ações implementadas.

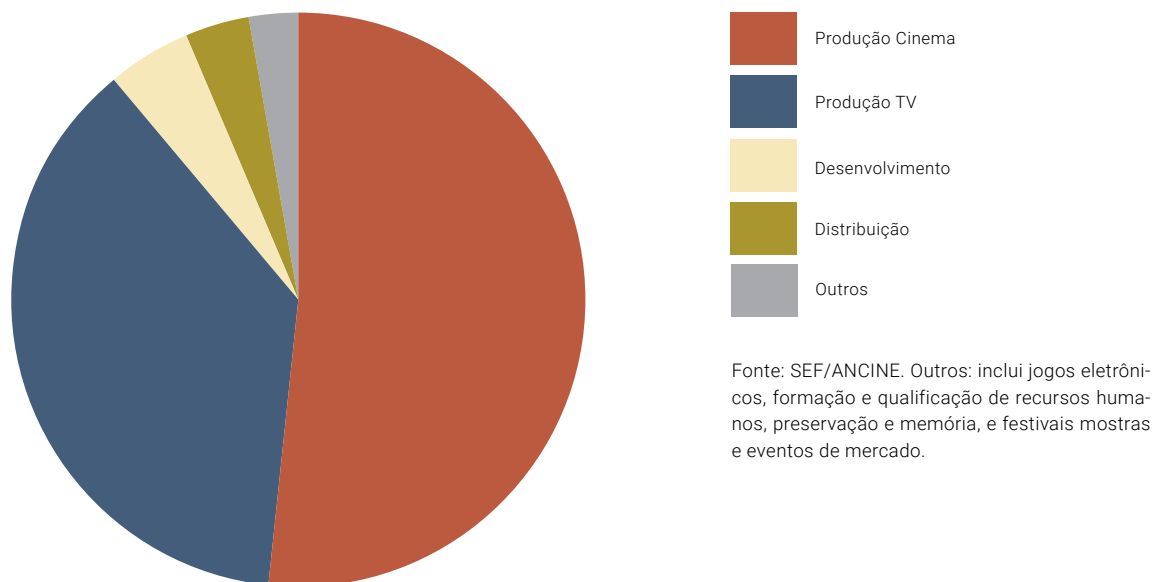


Figura 1 – Gráfico da Distribuição dos recursos disponibilizados entre os objetos financiáveis.
Fonte: extraído de SEF/ANCINE, 2025.

Apesar de uma percepção semântica de o fundo possuir um caráter exclusivo de investimento, sendo reembolsável, o FSA possui as seguintes possibilidades de aplicação de recursos, segundo a lei:

- I — por intermédio de investimentos retornáveis em projetos de desenvolvimento da atividade audiovisual e produção de obras audiovisuais brasileiras;
- II — por meio de empréstimos reembolsáveis; ou
- III — por meio de valores não-reembolsáveis em casos específicos, a serem previstos em regulamento.¹³

13. Art. 3º da Lei 11.457 (Brasil, 2006).

A despeito de haver a previsão de valores não-reembolsáveis, o que se observou ao longo de quase duas décadas foi uma destinação, em sua imensa maioria, para ações reembolsáveis através de seus três programas de investimento: PRODECINE, focado em cinema, PRODAV, focado em televisão, e o PRÓ-INFRA, com foco em projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual.¹⁴

14. Entre 2009 e 2023, o FSA desembolsou R\$ 4,36, sendo menos de 3% o montante na modalidade apoio não reembolsável.

A definição da aplicação dos recursos do fundo e a divisão em linhas de ação em cada programa é feita pelo Comitê Gestor do FSA, por meio do Plano Anual de Investimentos. O Comitê é composto por dois representantes do Ministério da Cultura, um da Casa Civil da Presidência da República, um do Ministério da Educação, um da Ancine, um de instituição financeira credenciada pelo Comitê Gestor e por quatro representantes do setor audiovisual, todos com respectivos suplentes.¹⁵ Apesar de ter menos membros da sociedade civil do que do governo, a atual configuração com quatro representantes do setor, nomeada pela Ministra da Cultura em abril de 2024, trouxe um aumento de representação, antes de apenas três membros com suplentes. São nestes espaços de poder que tensões entre diferentes visões e propostas do fazer audiovisual ocorrem e os diversos segmentos, organizados em entidades e associações, se articulam buscando representatividade na governança do fundo.

Entre disputas e discussões dentro da construção coletiva da política cultural, o FSA lançou editais nacionais que democratizaram a produção e diversificaram a estética audiovisual brasileira. Com uma política de regionalização, filmes fora do eixo Rio e São Paulo passam a integrar o mercado e são destaques em festivais nacionais e internacionais exibindo um outro processo estético e identitário. A descentralização regional distribuiu recursos e viu emergir realizadores, produtoras, distribuidoras, narrativas e estéticas fora do eixo tradicional e histórico do cinema brasileiro.

Um marco para este avanço da política de descentralização e para o aumento de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual se dá com a Lei nº 12.485/2011. Esta lei é a primeira conquista para integração institucional entre cinema e televisão. Para além de um ganho político, a lei, conhecida como Lei da TV por assinatura, alavancou a criação da Condecine Teles, uma contribuição recolhida pelas empresas de telecomunicações, que é a principal fonte de recurso do FSA, sendo responsável por 62,15% da receita líquida do fundo em 2023 (Ancine, 2024). Portanto, regulação e fomento andam juntos e em conjunto podem ampliar a capacidade de atuação do setor audiovisual brasileiro. É também no Art. 27 da lei que prevê a destinação de 30% do valor arrecadado com a Condecine Teles para “produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste”.

Com base no Relatório de Gestão do FSA do ano de 2023 (FSA, 2023),¹⁶ as cotas regionais das chamadas públicas operadas pela Ancine foram de 33,12% para proponentes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de 14,46% para proponentes da região Sul, além de Minas Gerais e Espírito Santo. Em número de projetos, 54,2% foram de fora da região Sudeste. Em uma análise isolada, os 45,8% da região Sudeste pode parecer ainda um número alto, mas é um avanço enorme quando olhamos 2009, o primeiro ano com dados de regionalização ana-

15. ANCINE. Comitê Gestor. Brasil: Governo Federal, 2024. Disponível em: <https://x.gd/Azf9I>. Acesso em: 10 de agosto, 2025

16. FSA. Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, Ancine, 2023. Disponível em: <https://x.gd/P3sT7>. Acesso em: 13.setembro, 2025.

lisados e com 99% dos recursos para a região. Com números próximos a 90% nos dois anos seguintes, o Comitê Gestor do FSA passa a adotar, em 2012, “medidas adicionais de estímulo à regionalização em relação ao que vinha sendo realizado até o momento, que previa apenas a indução de projetos regionais nas etapas finais de seleção dos concursos para seleção de projetos” (FSA, 2019).¹⁷

A figura 2 a seguir traz o gráfico da evolução em 10 anos do FSA na diversidade regional entre 2009 e 2018, última análise comparativa do investimento regional apresentada na divisão de dados sobre “Recursos Públicos” no OCA, antes do relatório de 2023.¹⁸

17. FSA. Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual. Resultados consolidados dos recursos aplicados pelo FSA em programas e projetos do setor audiovisual entre 2009 e 2018. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, Ancine, 2019. Disponível em: <https://x.gd/72jQ5>. Acesso em: 07 de julho de 2025.

18. Disponível em: <https://x.gd/bNufm>. Acesso em: 07 de julho de 2025.

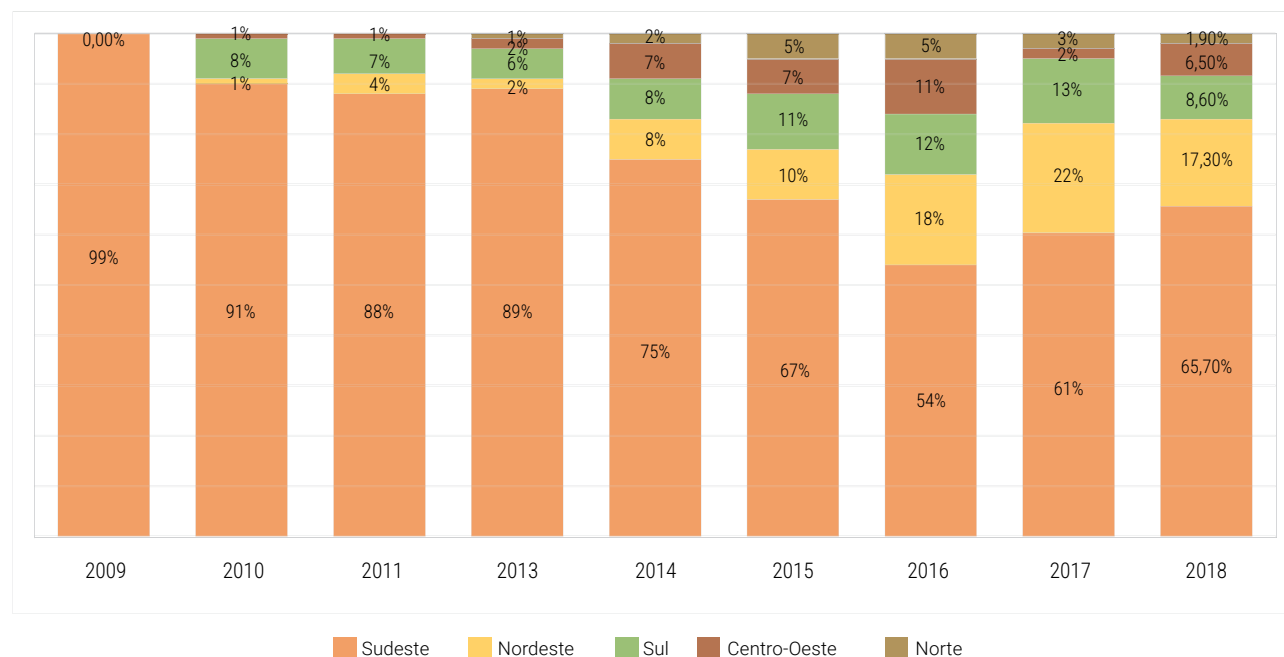


Figura 2 – Distribuição dos recursos para os projetos selecionados entre as regiões.
Fonte: extraído de ANCINE, 2023.

As mudanças conceituais na política pública cultural afetam discursos, modos de produção e estéticas do cinema e audiovisual. André Novais Oliveira narra o processo de desenvolvimento, produção e finalização em seu livro *Temporada, diário e roteiro do filme*. Logo nas notas do autor, André coloca seu objetivo com o livro:

Ou, no mínimo, que seja um mero registro histórico do trabalho de escrita de roteiro, filmagem e pós-produção de um filme brasileiro de baixo orçamento feito nesta década. Por um diretor negro, pobre, de periferia e as várias outras coisas que isso pode acarretar, principalmente em relação à perspectiva ao se olhar para pessoas e lugares da mesma “quebrada” (Oliveira, 2021, p. 11).

Esse “semi-reformismo”, que André Singer definiu como a movimentação de “placas tectônicas” (2010) na sociedade brasileira, com a emergência do que se consagrou como a nova classe C, no período de 2002 a 2015, levou a uma maior democratização (ainda que incompleta) do direito à produção audiovisual no país. As disputas e embates que atravessam o processo que modula o campo do audiovisual brasileiro, a partir dos anos 2003, tensionam distintos conceitos de cultura mobilizados para inserção, rejeição e adaptação de agentes e agências às conjunturas político-econômicas do país. A multiplicação e diversidade de projetos políticos e sujeitos históricos com valores e interesses divergentes, e muitas vezes antagônicos, passaram a tensionar e disputar a direcionalidade das políticas públicas para o audiovisual.

Houve uma mudança (ainda incompleta) com a política de regionalização, o que garantiu maior direito de fazer cinema no país. Novas produtoras, realizadores e arquiteturas produtivas fora do eixo concentracionista Rio-São Paulo surgiram.¹⁹ Leonardo Costa, Renata Rocha, Carmen Lima, Inajara Diz afirmam em pesquisa que

Os recursos contratados por meio das chamadas dos Arranjos Regionais/Coinvestimentos indicam uma distribuição territorial mais equânime do que as demais linhas do Fundo Setorial do Audiovisual. Enquanto os Arranjos dividiram percentualmente seus recursos entre CONNE (55%), FAMES (30,9%) e RJ/SP (14,1%), as demais chamadas do Fundo apresentaram os seguintes percentuais: CONNE, com 23,3%; FAMES, com 15% e o eixo RJ/SP, com 61,7%²⁰ (Costa *et al.*, 2025, p. 205).

O FSA, com sua política de regionalização e implementação dos Arranjos regionais, foi um dos principais mecanismos dessa política pública do cinema e gerou uma fissura no campo ao abrir espaço para novos agentes, obras, empresas, territórios, éticas e estéticas. Com uma política de editais, criou, por exemplo, linhas específicas

19. Restringimo-nos aos dados até o ano de 2016, ano do golpe parlamentar contra o governo da Presidenta Dilma Rousse (Anderson 2019).

20. Segmentação de três regiões distintas: Conexão Audiovisual Centro-Oeste, Norte, Nordeste (CONNE), composta pelas unidades federativas das regiões mencionadas; Fórum Audiovisual de Minas Gerais, Espírito Santo e Região Sul (FAMES), composta pelos estados assinalados, no Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e, por fim, os estados de Rio de Janeiro e São Paulo (RJ/SP).

para projetos com propostas “de linguagem inovadora e relevância artística, com potencial de participação e premiação em festivais e que apontem para a experimentação e a pesquisa de linguagem”.²¹

21. Prodecine 5.

Contudo, apesar de todas as conquistas democráticas e de descentralização promovidas pelo FSA, este reafirmou, em seu discurso e prática, a tradição industrialista, centrada na produção e um modelo eficiente de arquitetura produtiva. Portanto, há uma continuidade institucional histórica da busca pela industrialização, com foco na produção e produto fílmico, pautada em uma utópica busca da autossustentabilidade exclusivamente financeira. Ressalta-se que há a possibilidade, apontada por Marcelo Ikeda, de se pensar esta autossustentabilidade “por um ponto de vista ecológico [...], incorporando também os impactos ambientais, culturais e sociais das políticas empreendidas” (Ikeda, 2021, p. 15).

O foco dos editais voltados para a produção e a concentração de volume de investimentos nas obras fílmicas e audiovisuais gera um desequilíbrio na cadeia do setor e, conseqüentemente, de seu potencial de desenvolvimento e organicidade. Para a distribuição e exibição há editais de menor escala, que não acompanham a necessidade da produção nem enfrentam de forma equilibrada a concorrência norte-americana concentradora de mercado. O gráfico abaixo apresenta a divisão das ações do fundo no ano de 2023, com execução majoritariamente no ano seguinte:

AÇÃO	VALOR (R\$)
PRODECINE	680.000.000,00
Produção – Desempenho Comercial – Distribuidora ²²	200.000.000,00
Produção – Desempenho Comercial – Produtora	120.000.000,00
Produção – Desempenho Artístico – Produtora	60.000.000,00
Produção – Coprodução Internacional	120.000.000,00
Produção – Nacional/Regional/Níveis 1 e 2	180.000.000,00
<i>Nacional (cota 20% níveis 1 e 2)</i>	<i>90.000.000,00</i>
<i>Regional (cota 20% níveis 1 e 2)</i>	<i>90.000.000,00</i>
PRODAV	420.000.000,00
Produção – Desempenho Comercial – Programadora	110.000.000,00
Produção – Nacional/Regional/Níveis 1 e 2	200.000.000,00
<i>Nacional (cota 20% níveis 1 e 2)</i>	<i>100.000.000,00</i>
<i>Regional (cota 20% níveis 1 e 2)</i>	<i>100.000.000,00</i>
TVs Públicas, Comunitários e Universitários	110.000.000,00
PROINFRA	190.000.000,00
Total	

Quadro 1 – Plano Ação do FSA 2023.

Fonte: Ancine, Relatório de Gestão FSA, 2023. Elaboração dos autores, 2025.

Já os eixos da formação e preservação são fortemente invisibilizados ou até mesmo apagados da cadeia, tanto do discurso político oficial quanto das linhas de financiamento do FSA. Também são ignorados programas de circulação e difusão, tão necessários para uma formação de público que implique na valorização do cinema brasileiro em sua diversidade de formatos, algo crucial para a sustentabilidade do setor, de forma emancipadora, ou seja, de forma a fomentar, nos diversos espectadores, de diversas territorialidades, a capacidade de construir novos imaginários e sensibilidades sobre a realidade social em perspectiva crítica.

Acreditamos que isso se deve por serem atividades eminentemente processuais, sem necessariamente apresentação de um “produto final” tal como exigido pela tradição industrialista. A ideia de retorno reembolsável pouco se encaixa no campo da formação e da preservação, pois quais seriam as “receitas”.²³ Somado a essa percepção, o corporativismo da produção, em consonância com seu capital político, econômico e simbólico, garante posição de

22. Importante ressaltar que, mesmo o fomento automático, cuja proponente é a distribuidora, não possui destinação principal para a produção.

23. Esta reflexão pode levar ao questionamento sobre a ideia de reembolsável no FSA uma vez que não é todo o investimento que retorna para o fundo, mas um percentual mesmo. Portanto, um retorno parcial mensurado pelo faturamento financeiro (e ignorando desenvolvimento social, cultural e humano).

destaque nas relações de poder e decisão. O último Plano Anual de Investimentos 2025, divulgado em resolução FSA/Ancine apenas em 16 de dezembro de 2025, aponta que o setor, apesar de avançar, parcialmente, nas políticas de regionalização, segue mantendo o foco na produção, não considerando exibição, preservação e formação e voltando a excluir o edital seletivo para a distribuição.

AÇÃO	VALOR (R\$)	COTAS	
PRODECINE		REGIÕES (NO.NE,CO)	REGIÕES (SUL.MG,ES)
Seletivo - Produção Cinema (suplementação)	100.000.000,00	40%	20%
Produção - Complementação	30.000.000,00	30%	10%
Desempenho Comercial Produtoras	90.000.000,00	–	–
Desempenho Comercial Distribuidoras	140.000.000,00	30%	10%
Desempenho Artístico - Produtora	40.000.000,00	–	–
Coprodução Internacional - Binacionais	25.000.000,00	–	–
Subtotal - PRODECINE	425.000.000,00		
PRODAV			
Seletivo - Produção TV/VoD (suplementação)	30.000.000,00	40%	20%
Desempenho Comercial Produtoras	30.000.000,00	–	–
Desempenho Comercial Programadoras (suplementação)	20.000.000,00	30%	10%
Produção - Infância e Juventude	40.000.000,00	30%	10%
Desenvolvimento	25.000.000,00	30%	10%
Arranjos Regionais (suplementação)	245.000.000,00	70%	30%
Arranjos - Projetos Específicos RJ, SP e RS	90.000.000,00	–	–
Subtotal - PRODAV	477.000.000,00		
TOTAL GERAL	902.000.000,00	31%	13%

24. BRASIL. Resolução FSA/ANCINE/ nº 286, de 16 de dezembro de 2024. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 70, 18 de dezembro de 2025. Disponível em: <https://x.gd/QMPC2>. Acesso em: 02 de agosto de 2025.

Quadro 2 – Plano Ação do FSA 2025.²⁴
Fonte: Extraído de FSA, 2025.

Podemos circunscrever as transformações no que André Singer definiu como “reformismo fraco” para caracterizar os anos do governo Lula.

Na prática ocorreu algo como um “semitransformismo”. Os quadros do PT que anteriormente defendiam o programa “intensamente reformista” se tornaram agentes de um reformismo fraco, comprometidos com a decisão de não causar a radicalização que pregavam na origem. Meu argumento é que o reformismo lulista é lento e desmobilizador, mas é reformismo. Cria-se a ilusão de ótica da estagnação para, na realidade, promover modificações em silencioso curso. (Singer, 2012, p. 45-46)

Com o golpe de 2016 e as alterações no rumo da política audiovisual, foi criado o então chamado FSA 2.0. Essa iniciativa alterou o regulamento geral de utilização do fundo, criando uma estrutura normativa, novas regras de investimento, de avaliações de projetos e extinguindo e criando linhas de ação.

Há paradoxos neste processo, como o edital CTA_v/SA_v/MinC de formação no audiovisual em 2018, realizado com recursos do FSA. Há, portanto, resistências e ainda um espaço de disputas. Embora não faça parte da administração direta, observa-se um alinhamento entre as ações do fundo e o momento político do país, ainda mais quando analisados o histórico das nomeações (e seus perfis) dos membros do Conselho Superior de Cinema e do Comitê Gestor do FSA.

Em 2019, com o início do governo Bolsonaro, agravou-se a situação da Agência Nacional do Cinema e houve uma grande morosidade no lançamento de novas linhas de investimento, além da interrupção de chamadas específicas para comercialização e questionamento de ações afirmativas e descentralizadoras. O ex-presidente chegou a defender de forma aberta que houvesse um filtro na agência, ameaçando extingui-la se assim não o fizessem.²⁵

A política da meritocracia e os resultados econômicos resultaram em transformações no regulamento do FSA com a implementação de sistema de notas de diretores, produtoras e distribuidores a partir de obras lançadas e desempenho comercial e artístico. Essa mudança favoreceu a dimensão mercadológica da obra, concentração do investimento e dificultou o surgimento de novas empresas nacionais e novos realizadores dentro dos limites institucionais.

Os argumentos que justificaram essas mudanças se inseriram no discurso da desburocratização dos processos, na busca por um foco maior no desempenho comercial das empresas e no foco de filmes de bilheteria. As alterações foram sentidas em especial para realizadores, produtores e empresas iniciantes.

25. *Estadão* Conteúdo. “Se não puder ter filtro, nós extinguiremos a Ancine”, diz Bolsonaro. *Estadão Conteúdo*, 19 de julho de 2019. Disponível em: <https://x.gd/ygdcm>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2026.

Foi ao final do governo Bolsonaro, a partir da crise gerada pela pandemia, que recursos do FSA foram destinados como fonte principal da Lei Paulo Gustavo (LPG)²⁶ que, executada já no terceiro governo Lula, descentralizou recursos para estados, municípios e o Distrito Federal. A LPG, desenvolvida de forma emergencial, manteve a destinação de 70% dos recursos para a produção, apesar de incluir, ao longo da discussão do texto da Lei, os demais elos da cadeia. Entretanto, observou-se o impacto negativo da política de ataques à cultura de forma sistêmica, com uma dificuldade de parte das esferas estadual e municipal em elaborar ações integradas a partir deste recurso federal, nem sempre promovendo ações para todas as áreas previstas na lei federal.

Portanto, o FSA sofreu alterações importantes com mudanças de governos, partidos e projetos de país, acompanhando os diferentes conceitos de cultura e disputas internas do setor. Se com o Ministro Gilberto Gil, o conceito de cultura estava ancorado na triangulação simbólica, cidadã e econômica, com Sérgio Sá Leitão a cultura foi redirecionada para bases do empreendedorismo e da economia criativa. E, no Governo Bolsonaro, foi extinto o Ministério da Cultura e o setor foi diretamente atacado, com a defesa de filtros culturais (Bahia, 2023).

Apesar de conduções políticas e institucionais diferentes, com conceitos de cultura distintos, a ideia de industrialização, ainda que em bases diversas e por vezes divergentes, se manteve. A centralidade da política de investimento do FSA — política e financeira — em um único elo da cadeia, a produção, com vistas ao projeto industrial, revela como o fundo não rompeu com a tradição industrialista. Pelo contrário, com a premissa de fundo reembolsável, adensou o compromisso com retornos financeiros com vistas ao cinema brasileiro industrial e excluiu setores importantes da participação do fundo.

O que parece claro é que além da tal da industrialização não se concretizar, pelo menos não em seu modelo tradicional (pois precisa da cadeia estruturada), essa falta de organicidade e transversalidade compromete o que podemos chamar de desenvolvimento: social, econômico, simbólico e humano. Portanto, defendemos aqui que o desenvolvimento do campo do cinema e audiovisual — em seu sentido ampliado — não está relacionado à tradição industrialista capitalista, mas sim à articulação e à transversalidade da cadeia do setor que é circular e interdependente.

Celebrado pelo campo do cinema e audiovisual, e dotado de contradições, o FSA é, sem dúvida, uma conquista para o setor e para o país. Suas disputas estão inseridas nas modulações e negociações políticas dos agentes do setor, que ao longo dos anos se ampliaram, diversificaram e multiplicaram e detém diferentes pesos e forças nas

26. Brasil. *Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022*. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://x.gd/c7lQP>. Acesso em: 16 de setembro de 2025.

decisões políticas do fundo. Novos gestos de políticas públicas para o cinema e audiovisual no Brasil acionaram velhas e novas disputas e interrogam abordagens inéditas, criando uma rasura que parece não ter como apagar.

Junto a essa complexificação do campo, em âmbito doméstico, há um novo paradigma do cinema e do audiovisual — tecnológico, político, econômico, social e simbólico — na geopolítica que demanda revisões constantes nas políticas públicas e seus instrumentos. Da mesma forma, questões conceituais e metodológicas precisam ser deslocadas, acrescidas, reformuladas e criadas de modo a acompanhar, subsidiar e, principalmente, impulsionar transformações nas formulações, execução e acompanhamento das políticas públicas para construção de uma nova “soberania imaginativa” do cinema e do audiovisual brasileiro (Reis; Costa; Gomes, 2025).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O audiovisual é a única linguagem artística que conta com um fundo setorial e essa foi uma conquista política do setor. Contudo, o campo do cinema brasileiro se transformou, foi ampliado e se democratizou; não é mais o mesmo do início dos anos 2000. Precisamos de novas bases conceituais, programáticas e executivas para o FSA que incorpore esta nova cena.

O FSA, por seu lugar de poder econômico, é espaço de disputa sistêmica dos agentes do setor. Romper com a tradição institucional não é tarefa simples; exige decisão política e enfrentamento às corporações e instituições poderosas e articuladas do cinema e audiovisual brasileiro. E demanda, ainda, mudanças conceituais, metodológicas, administrativas e jurídicas.

Cinema e audiovisual não são apenas meios de consumo da indústria cultural. A tensão entre cultura e capitalismo se torna vital para as reflexões sobre os rumos das políticas para o setor do país. O pragmatismo neoliberal pode invisibilizar dinâmicas permanentes do campo audiovisual e necessidades de transformações estruturantes nas políticas públicas do FSA.

Realizar apenas adaptações de narrativas e mecanismos de fomento parece tímido e superficial. Desfazer o centro e apostar na transversalidade, no processo, na desierarquização dos formatos e no desenvolvimento (em seu

sentido ampliado) significa se descolar do neoliberalismo e tendências de mercado e apostar nas singularidades e possibilidades do audiovisual brasileiro como uma prática social, política e imaginativa.

Para isso, é necessário construir novas metodologias, dados e informações a partir de pesquisas qualitativas e ir além de pesquisas quantitativas totalizantes e pouco representativas da realidade e complexidade do campo do cinema e do audiovisual brasileiro, bastante diverso e desigual. A elaboração de uma análise qualitativa do cinema e audiovisual brasileiro pode concretizar a possibilidade de construção de conhecimento para as políticas públicas do setor.

Assumir as mudanças, a partir de uma opção integrada e transdisciplinar, crítica, qualitativa e independente, pode produzir um circuito virtuoso de geração de tecnologia e produção de conhecimento. Essas sinergias estão em consonância com uma nova cultura política para o cinema e audiovisual integrada à sociedade brasileira contemporânea.

É neste novo gesto, de reimaginação coletiva para construção de uma nova cultura política, que poderemos — agentes, do setor, Estado, universidades, atores políticos — impulsionar o desenvolvimento de um cinema brasileiro democrático, diverso e plural.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. "O Brasil de Bolsonaro". *Novo Estudo CEBRAP*, São Paulo, v 1, jan-abril. 2019.
- AMANCIO, Tunico. *Artes e manhas da Embrafilme*. Niterói: EdUFF, 2000.
- ANCINE. Relatório de Gestão do FSA. Rio de Janeiro: Ancine, 2023.
- AUTRAN, Arthur. *O pensamento industrial cinematográfico brasileiro*. São Paulo: Unicamp, 2013.
- BAHIA, Lia. *Discursos, políticas e ações*. São Paulo: Itaú Cultural e Iluminuras, 2012.
- BAHIA, Lia "Políticas públicas para o cinema e audiovisual em três atos: Os movimentos do cinema e audiovisual no Brasil nos anos 2000". *Espirales*, Foz do Iguaçu, v. 7, n. 2, 2023, p. 27-42.
- CALABRE, Lia; TAVARES, Thiago da Silva. "O Fundo Setorial do Audiovisual e as políticas audiovisuais: interfaces com os estudos de cultura visual". *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 72, jan.-abr. 2021, p.197-220.
- COSTA, Leonardo; ROCHA, Renata LIMA, Carmen DIZ, Inajara. "Arranjos regionais como parte de uma política para a descentralização do audiovisual no Brasil". *Pol. Cult. Rev.*, Salvador, v. 18, n. 1, jan.-jun. 2025, p. 196-221.
- IKEDA, Marcelo. *Utopia da autossustentabilidade: impasses, desafios e conquistas da Ancine*. Porto Alegre: Sulina, 2021.
- OLIVEIRA, André Novais. *Temporada*. Belo Horizonte: Javali, 2021.
- ORTIZ RAMOS, José Mário. *Cinema, estado e lutas culturais: anos 50, 60 e 70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- REIS, Francis Vogner dos; COSTA, Juliana; GOMES, Juliano. *Olhos Livres: Que filmes são esses?* In. CATÁLOGO 28 Mostra de Tiradentes. Belo Horizonte: Universo Produção, 2025.
- SIMIS, Anita. *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume, 1996.
- SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, André. "A história e seus ardis". *Folha de São Paulo*, 19 de setembro de 2010. Disponível em <https://x.gd/7TckO>. Acesso em: 06 de agosto de 2025)

LEIS, DECRETOS E MEDIDAS PROVISÓRIAS

- BRASIL. *Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993*. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://x.gd/kg6HY>. Acesso em: 10 de agosto de 2025.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 2.228-1 de 06 de setembro de 2001*. Estabelece princípios gerais da política nacional, do

cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - Ancine, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de fundos de financiamento da indústria cinematográfica nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 3, 10 de setembro de 2021. Disponível em: <https://x.gd/qGxF2>. Acesso em: 08 de setembro de 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006*. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional -CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <https://x.gd/zPUoE>. Acesso em: 2 de julho de 2025.

BRASIL. *Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007*. Regulamenta os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, que destinam recursos para o financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://x.gd/zeckE>. Acesso em: 18 de junho de 2025..

BRASIL. *Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011*. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://x.gd/uWkUD>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 195, de 08 de julho de 2022*. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a [Lei Complementar nº 101](#), de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 8 de julho de 2022. Disponível em: <https://x.gd/UBBaA>. Acesso em: 22 de agosto de 2025.

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Os autores confirmam que os dados que apoiam os resultados deste estudo estão disponíveis no artigo.

CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesse.

EDITORAS RESPONSÁVEIS

Marina Cavalcanti Tedesco

Renata Masini Hein

ASSISTENTE EDITORIAL

Felipe Davson Pereira da Silva

Pedro Pone

DADOS EDITORIAIS

Recebido em 24/11/2025

Aprovado em 23/12/2025



Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença **Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CCBY)**.

Os autores retêm todos os direitos autorais, transferindo para a Revista *A Barca* o direito de realizar a publicação original e mantê-la sempre atualizada.