



Artigo – Dossiê

O Audiovisual Brasileiro e as Políticas Públicas

**O paradoxo da descentralização: como a Classificação de Nível
concentra recursos no audiovisual brasileiro****La paradoja de la descentralización: cómo la Clasificación de
Nivel concentra recursos en el audiovisual brasileño****The paradox of decentralization: how the Classification System
concentrates resources in the Brazilian Audiovisual Sector**Marcelo Gil Ikeda¹Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil
<https://orcid.org/0000-0001-8272-2338>

Resumo: Os editais do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), principal fonte de financiamento para a produção de obras no setor audiovisual brasileiro, possuem cotas de regionalização, visando corrigir a histórica concentração de recursos do setor em empresas do eixo Rio de Janeiro-São Paulo. Este artigo analisa criticamente os resultados dessas políticas. Nossa análise da Classificação de Nível das produtoras que concorrem aos editais do FSA revela uma concentração persistente de recursos nas empresas de Nível 5, no topo da pirâmide. Isso sugere que, em vez de mitigar as distorções estruturais do setor, as políticas do FSA podem estar exacerbando a concentração de renda. O atual desenho das cotas regionais não corrigiu as assimetrias, mas sim reforçou os desequilíbrios nas estratégias de desenvolvimento regional. Esse processo cria uma dinâmica similar à “desconcentração concentrada” descrita por Wilson Cano (2007) na história industrial do Brasil. Nela, novos polos de concentração emergem em regiões periféricas, mas continuam dependentes do núcleo econômico dominante, perpetuando um modelo predatório em vez de promover um desenvolvimento regional equilibrado e sustentável.

Palavras-chave: Políticas públicas audiovisuais; Fundo Setorial do Audiovisual; Ancine; Estado e Cinema.





Resumen: Las convocatorias del Fondo Sectorial Audiovisual (FSA), principal fuente de financiamiento para la producción de obras del sector audiovisual brasileño, incluyen cuotas de regionalización con el objetivo de corregir la histórica concentración de recursos en empresas ubicadas en el eje Río de Janeiro-São Paulo. Este artículo se propone problematizar los resultados del proceso de descentralización en curso, introduciendo un análisis a partir de la Clasificación de Nivel de las empresas productoras proponentes, la cual ha concentrado los recursos en compañías de Nivel 5, situadas en la cúspide de la pirámide. Así, la concentración de ingresos persiste en el sector audiovisual brasileño, y las políticas implementadas por el FSA no corrigen estas distorsiones; por el contrario, tienden a profundizarlas. El diseño actual de las cuotas regionales ha acentuado las distorsiones en las políticas de desarrollo regional, en lugar de corregir las asimetrías existentes. Este proceso guarda múltiples analogías con el desarrollo industrial histórico de Brasil, caracterizado por Wilson Cano (2007) como una “desconcentración concentrada”, ya que promueve nuevas concentraciones en regiones periféricas, aún bajo la lógica de dependencia del centro dinámico, en un contexto depredador, en lugar de fomentar un modelo de desarrollo regional equilibrado y sostenible.

Palabras clave: Políticas públicas audiovisuales; Fondo Sectorial Audiovisual; Ancine; Estado y cine.

Abstract: This article critically examines the outcomes of the Brazilian Audiovisual Sector Fund (FSA)'s regionalization policies, which aim to decentralize funding away from the Rio de Janeiro-São Paulo axis. The analysis focuses on the Level Classification of production companies that apply for FSA calls for proposals. Our findings reveal a persistent concentration of resources among Level 5 companies, which occupy the highest tier of the market hierarchy. This income concentration suggests that, instead of mitigating structural distortions in the Brazilian audiovisual sector, FSA policies may be exacerbating them. The current design of regional quotas has not corrected regional asymmetries. Instead, it has reinforced imbalances in regional development strategies, creating a dynamic similar to what Wilson Cano (2007) termed “concentrated deconcentration” in Brazil's industrial history. This process fosters new centers of concentration in peripheral regions that remain dependent on the dominant economic core. Consequently, it perpetuates a predatory model rather than promoting balanced and sustainable regional development.

Keywords: Audiovisual public policies; Audiovisual Sector Fund; Ancine; State and Cinema.

Introdução

As políticas de financiamento do setor audiovisual brasileiro são historicamente concentradas regionalmente, em torno do principal centro industrial no país, o eixo Rio de Janeiro-São Paulo (RJ-SP). A obra já clássica de Autran (2013) analisa os impasses, as contradições e as fissuras na construção de um discurso industrialista para o desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro, cujo alicerce são as políticas públicas e os recursos empreendidos pelo Estado.

A partir dos anos 1990, esse discurso foi acentuado em consonância com a reverberação dos ideais liberais na política e economia brasileiras, a partir do chamado “cinema da retomada”. As leis de incentivo fiscal estabeleceram a renúncia fiscal e o fomento indireto como a principal fonte de financiamento do setor audiovisual brasileiro, em torno do binômio Lei Rouanet e Lei do Audiovisual. Diversos autores (Gatti, 2005; Marson, 2006; Ikeda, 2015) analisaram os reverses dessas políticas e





suas contradições internas, em torno de um projeto industrialista de reconquista do mercado interno, praticamente integralmente ocupado pelo produto estrangeiro.

Como a captação de recursos é naturalmente dependente da atividade econômica de grandes empresas à base do lucro real, os recursos se mantiveram historicamente concentrados no eixo RJ-SP. A partir de dados relativos aos mecanismos de incentivo fiscal no ano de 2016, Santana (2021) apresenta que 89,4% dos recursos foram destinados para empresas sediadas em um desses dois estados. Estudo do *Itaú Cultural* (2022) mostra que, entre os anos de 2009 e 2022, 88% dos valores desembolsados pela Lei do Audiovisual foram para projetos do Rio de Janeiro (47%) ou de São Paulo (41%).

A criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), com a Lei 11.437/2006, restabeleceu o fomento direto como fonte de financiamento às obras audiovisuais brasileiras. No entanto, em seus primeiros anos de funcionamento, o FSA reproduziu a lógica concentracionista no eixo RJ-SP. A já citada pesquisa do *Itaú Cultural* mostra que, em 2009 e 2010, os dois primeiros anos de operação do FSA, simplesmente 100% dos recursos foram para projetos do RJ/SP.

Essa situação passou por um novo contexto com a aprovação da Lei 12.485/2011. Mais conhecida por estabelecer um novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil, a Lei também continha outros mecanismos que impactaram decisivamente as políticas de fomento¹. Em primeiro lugar, segundo Ikeda (2021), houve a criação de uma nova modalidade da Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional) – a Condecine Telecom –, que transformou o FSA de um modesto fundo de cerca de R\$ 35 milhões por ano para um robusto fundo de cerca de R\$ 1 bilhão por ano, ao inserir as empresas de telecomunicações como contribuintes ao Fundo.

Além disso, o Art.27 dessa Lei estabelece que no mínimo 30% dos recursos do FSA devem ser destinados a projetos de produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país (região CONNE). Em seguida, a Ancine estabeleceu que 10% dos recursos seriam destinados para os estados da região Sul mais os estados de Minas Gerais e Espírito Santo (região FAMES). Desse forma, por exclusão, é possível afirmar que, a partir dessa legislação, os estados de RJ-SP tiveram um teto de 60% na obtenção dos recursos do FSA.

¹ Para mais detalhes sobre o impacto da Lei 12.485/2011 no mercado audiovisual brasileiro, ver Moraes (2019).



Há certa dúvida se a Ancine segue à risca essa previsão legal, uma vez que há mecanismos automáticos que escapam às cotas regionais. Além disso, o fomento indireto segue sem cotas regionais, de modo que continuam, como vimos, concentrando cerca de 90% dos recursos em projetos do RJ-SP. De todo modo, essa lei contribuiu de forma decisiva para a redução da concentração de recursos em projetos do grande eixo. Outra importante política desenvolvida pela Ancine nesse sentido foram os *Arranjos Regionais*, que preveem a complementação de recursos pela Ancine dos editais de audiovisual promovidos pelos estados e municípios de todo o Brasil, sendo que os multiplicadores eram maiores nas regiões CONNE e FAMES².

É fundamental ressaltar que, ao longo da década de 2010, especialmente após a regulamentação do Prodav (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro) no âmbito da Lei 12.485/2011, essas políticas de descentralização, incluindo os *Arranjos Regionais*, apresentaram resultados significativos. Houve um fomento relevante à produção independente de longas-metragens e séries em diversos estados, notadamente nas regiões CONNE, incluindo localidades com pouca tradição historiográfica em produção audiovisual. Esse movimento inicial de diversificação foi crucial para a formação de novos polos produtivos. Portanto, a análise crítica que se segue, focada nos dados de 2023, não visa invalidar os avanços da década anterior, mas sim investigar como as distorções estruturais persistiram e se reconfiguraram após um período de crise, como será contextualizado adiante.

Esta pesquisa toma como ponto de partida o movimento de desconcentração regional de recursos promovido pelos editais de fomento direto do Fundo Setorial do Audiovisual. No entanto, pergunta-se: até que ponto as cotas regionais têm promovido um desenvolvimento regional equilibrado, ou se geram outros tipos de distorções? Para compreender algumas das distorções do processo de indução regional promovido pelas políticas públicas audiovisuais brasileiras, é preciso introduzir um novo elemento: o modelo da Classificação de Nível das empresas produtoras, empreendido pela Ancine.

² Não estudaremos os editais de *Arranjos Regionais* nesta pesquisa, mas há indícios de que uma análise desses editais não traria conclusões muito diferentes deste estudo, uma vez que a Ancine privilegia o aporte de recursos da produção de longas e séries, privilegiando as empresas já estruturadas em cada localidade, em vez de uma visão mais ampliada da cadeia produtiva do setor e um desenvolvimento sistêmico. Para mais detalhes sobre o impacto dessas políticas, ver Evangelista (2022).



O modelo da Classificação de Nível

Segundo Ikeda (2015, p. 75), o enquadramento de empresas produtoras em níveis começou com a Carta Circular nº 230, de 11 de agosto de 1999 (CC 230/99), publicada como resposta do Ministério da Cultura pela ampla repercussão midiática do caso do projeto do longa-metragem *Chatô, o rei do Brasil* (Guilherme Fontes, 2015), em que sua empresa produtora, ainda que sem currículo prévio, foi responsável por uma expressiva captação de recursos incentivados sem a devida prestação de contas. Segundo o autor (Ikeda, 2015, p. 77):

A resposta encontrada para as acusações foi limitar a captação de recursos para empresas estreantes. Dessa forma, essa carta circular consagrou um critério que até hoje vem sendo mantido para definir os tetos de captação: a qualificação técnica e empresarial da proponente é medida apenas por seu currículo, ou seja, pelo número de obras que ela já realizou, independentemente de seu desempenho comercial.

O autor escreveu essas linhas em 2015, mas sua redação poderia ser mantida para os dias de hoje, dez anos depois. A atual norma de classificação de nível está disciplinada pela Instrução Normativa (IN) Ancine n.º 119, de 16 de junho de 2015. Ou seja, está em vigor há mais de dez anos, sem modificação.

A classificação de nível é realizada segundo o número de obras produzidas pela empresa produtora, segundo a seguinte Tabela 1 (Art. 12).

Nível	Número mínimo de obras audiovisuais
1	-
2	2 (duas) obras
3	4 (quatro) obras
4	6 (seis) obras
5	12 (doze) obras

Tabela 1: Critérios de Classificação de Nível.
Fonte: IN Ancine 119/2015.

Segundo o artigo 6º da IN, apenas as seguintes obras audiovisuais serão consideradas:

- obra audiovisual não seriada com duração superior a 50 (cinquenta) minutos, dos tipos ficção, documentário, animação;
- obra audiovisual seriada, com mínimo de 4 (quatro) capítulos ou episódios, e duração total mínima de 90 (noventa) minutos, dos tipos ficção, documentário, *reality-show* ou variedades;
- obra audiovisual seriada, com mínimo de 4 (quatro) capítulos ou episódios, e duração total mínima de 20 (vinte) minutos, do tipo animação.

Dessa forma, a classificação de nível tem as seguintes características:

- Leva em conta apenas o número de obras produzidas pela empresa, desconsiderando a performance comercial ou artística da obra;
- Considera apenas obras acima de 50 minutos (especialmente longas) e séries. Curtas-metragens não são considerados.

Ao considerar apenas o currículo prévio da empresa enquanto volume de produção, fica claro, como apontado por Ikeda (2015, p. 77), que a preocupação do Estado é simplesmente se a empresa possui experiência na gestão dos recursos incentivados, e não qualquer expectativa de viabilidade comercial daquele produto. Além disso, não leva em conta um conjunto de fatores sobre a saúde financeira da empresa, como indicadores contábeis básicos, em relação ao seu faturamento, lucro líquido, grau de endividamento, investimentos e capital fixo, nem mesmo número de funcionários, ativos fixos, como sede, equipamentos próprios, etc. Além disso, a empresa só pode subir na classificação. Uma vez atingido o Nível 5 (o nível máximo), a empresa se mantém sempre nesse patamar.

Contudo, para qualificar a crítica, é preciso ponderar a lógica de gestão de risco que pode ter motivado a criação desse sistema pela agência reguladora. A gestão de orçamentos vultosos, como R\$ 5 milhões ou R\$ 10 milhões, exige uma estrutura de governança e capacidade administrativa que uma empresa recém-criada (Nível 1), por vezes sem histórico na gestão de recursos públicos, dificilmente possui. O salto gerencial e produtivo entre um curta-metragem, mesmo que premiado artisticamente, e um longa-metragem ou uma série televisiva é considerável. Embora os critérios atuais sejam falhos, por se basearem apenas em volume, a inclusão dessa perspectiva reconhece a complexidade da gestão de risco por parte da Ancine, ainda que não justifique as barreiras de entrada que o modelo atual impõe.



Esses critérios oferecem claras barreiras à entrada para uma empresa iniciante. Caso uma empresa iniciante tenha um currículo de curtas-metragens, exibidos e premiados em festivais nacionais e internacionais, ou vendidos para canais de televisão ou segmentos de vídeo por demanda, ela, ainda assim, não teria currículo adequado para subir para o segundo nível da escala. Caso a empresa, ainda assim, consiga realizar seu primeiro longa-metragem, ela ainda não consegue subir de nível, pois são necessárias duas obras. Para chegar ao Nível 5, a empresa precisa lançar 12 obras.

Além disso, quanto às obras cinematográficas, são consideradas apenas obras lançadas comercialmente, exibidas por, no mínimo, 1 semana cinematográfica (§ 4º). Um longa-metragem exibido apenas em mostras e festivais de cinema não pontua segundo os critérios da IN 119/2015, criando mais barreiras para a produção independente.

Quanto às coproduções, será considerado para classificação de nível apenas um dos coprodutores brasileiros na forma disposta em acordo firmado entre as partes (Art.10). Isso significa que uma produtora estreante não consegue subir de nível nem mesmo se associando em coprodução com uma empresa maior – a não ser que a empresa maior aceite se tornar minoritária e ceder a titularidade do CPB (Certificado de Produto Brasileiro) para a empresa iniciante.

Além desses critérios oferecerem nitidamente grandes desafios para uma empresa estreante subir de nível, ela indiretamente favorece as empresas que se dedicam à produção de obras seriadas, especialmente documentais. Como o ritmo de produção de uma obra televisiva é, em média, mais acelerado que um longa-metragem cinematográfico, dadas as exigências das grades dos canais de televisão, a produção de obras seriadas, em especial documentais, acabou sendo a solução mais pragmática encontrada pelas empresas para a ascensão de nível. Como a gestão de Christian de Castro à frente da Ancine produziu editais semiautomáticos de fluxo contínuo com grandes montantes de recursos para as linhas de TV/VOD³, necessitando não propriamente uma análise de mérito do projeto apresentado, mas essencialmente as cartas de garantia de licenciamento dos canais credenciados, que garantiam um peso de até 65% na avaliação do projeto, um conjunto de empresas conseguiu ascender rapidamente de nível utilizando esse expediente.

³ Sobre as distorções desses editais lançados na gestão Leitão-Castro, ver Ikeda (2021, p. 177-179).

A classificação, a princípio, foi pensada para limites de captação de fomento indireto mas acabou sendo utilizada para outros fins de fomento direto, como veremos a seguir.

Análise do contexto atual

Considerando os dados presentes no Observatório do Cinema e Audiovisual (OCA/Ancine) na posição de 01/07/2025, havia 11.532 empresas produtoras registradas na Ancine com classificação de nível. Dessas empresas, 92,9% estão no Nível 1, e apenas 0,7% no Nível 5.

Quando analisamos os dados regionalmente, não há grandes diferenças em relação ao percentual nacional. Mesmo na região Sudeste, que concentra o maior número de empresas Nível 5, o percentual dessas empresas em relação ao total das empresas na região é inferior a 1% (0,95%). De forma análoga, as empresas Nível 1 no Sudeste totalizam mais de 90% (91,8%).

Por esses números, fica claro que a classificação de nível implementada pela Ancine oferece altos graus de distorção, uma vez que é absurdo que mais de 90% das empresas de um setor produtivo estejam no mais baixo piso entre as cinco categorias.

Aqui é preciso fazer uma consideração: muitas das empresas registradas na Ancine como Nível 1 não são empresas com atividade econômica regular, mas apenas um CNPJ para inscrever projetos. A Lei Paulo Gustavo contribuiu significativamente para essas distorções. A pesquisa organizada por Ikeda e Gadelha (2025), ainda que se restrinja aos estados da região Nordeste, mostra que mais de 60% das empresas de estados como Rio Grande do Norte e Sergipe, foram criadas nos últimos cinco anos.

O grande número de empresas produtoras audiovisuais registradas (11.532 empresas) aponta para algumas das distorções das políticas dos editais. Ao consultar a base de Certificados de Produto Brasileiro (CPB), verificamos que a maior parte dessas empresas não possui uma única obra audiovisual produzida e registrada na Ancine. Dessa forma, surgem indícios que muitas dessas empresas não desenvolvem de fato atividades no setor audiovisual de forma regular: essas empresas foram criadas simplesmente para poder participar dos editais audiovisuais. Isso decorre porque os recentes editais da Lei Paulo Gustavo exigiam, em muitas categorias, a



inscrição por pessoa jurídica, o que resultou na criação de CNPJs apenas para esse fim. Outra distorção decorre do fato de que, em muitos editais, cada CNPJ pode concorrer com apenas um único projeto. Isto, portanto, estimula o surgimento de novas empresas, muitas delas tendo um único projeto a ser desenvolvido, e não uma atividade empresarial de forma mais permanente.

Esse fenômeno, aliás, não é uma distorção isolada do setor audiovisual, mas um reflexo da crescente “pejotização” do mercado de trabalho brasileiro. Ele é também uma consequência de ações de âmbito público, como a flexibilização das leis trabalhistas e a criação de figuras como o Microempreendedor Individual (MEI), que, somadas às próprias Instruções Normativas da Ancine, incentivam um modelo onde o CNPJ se torna um requisito formal para inscrição em editais, e não necessariamente um indicativo de atividade empresarial contínua.

O debate sobre as “empresas cartoriais” levanta um ponto crucial que equilibra a crítica às políticas públicas: a corresponsabilidade da própria empresa em sua trajetória de sucesso. A análise das distorções geradas pela Ancine não pode isentar os gestores privados de seu papel. O amadurecimento empresarial envolve um engajamento ativo na qualificação de projetos, na busca por parcerias estratégicas (nacionais e internacionais) e no desenvolvimento de um plano de negócios sustentável que vise o crescimento e a competitividade, para além da mera inscrição no edital seguinte. A natureza de muitas empresas Nível 1, com um CNPJ criado para um único projeto, pode ser a raiz de muitas das distorções de concentração aqui apontadas, pois essas empresas não almejam, de fato, a ascensão de nível.

Caso a Ancine considerasse curtas-metragens produzidos e exibidos publicamente como critério para classificação de nível, seria possível pelo menos identificar as empresas meramente cartoriais, que não produziram sequer uma única obra, e criar uma dobra entre Empresas Nível 1 (totalmente iniciantes) e Empresas Nível 2 (um nível acima).

Como proporção regional, vemos que 61,9% das empresas produtoras independentes registradas na Ancine são localizadas no Sudeste (sendo 21,0% no RJ e 34,4% em SP). Por outro lado, apenas 10,8% das empresas produtoras independentes estão sediadas nas regiões Norte (4,0%) ou Centro-Oeste (6,8%). Já as Regiões Sul (13,1%) e Nordeste (14,1%) possuem percentuais na faixa entre 10 e 15% (Tabela 2).



Região	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Total (% Nível)	Total (% Região)
CO	94,92%	3,56%	0,38%	0,89%	0,25%	100,00%	6,8%
N	96,57%	2,15%	0,43%	0,86%	0,00%	100,00%	4,0%
NE	94,52%	2,22%	1,66%	1,23%	0,37%	100,00%	14,1%
S	94,46%	2,57%	1,25%	1,39%	0,33%	100,00%	13,1%
SE	91,79%	3,74%	1,50%	2,02%	0,95%	100,00%	61,9%
Total	92,93%	3,30%	1,37%	1,70%	0,70%	100,00%	100,0%

Tabela 2: Empresas Produtoras por UF e por Nível (%). Fonte: OCA/Ancine – posição 01/07/2025

Empresas Nível 5

Por outro lado, 81 empresas estão classificadas pela Ancine no topo da pirâmide (Nível 5, posição de 01/07/2025). Dessas empresas, nada menos que 67 empresas (82,7%) estão localizadas no Rio de Janeiro (45,7%) ou São Paulo (37,0%). Apenas outros sete estados brasileiros possuem pelo menos uma empresa Nível 5, sendo 4 no Rio Grande do Sul (Accorde Filmes Ltda., Casa de Cinema de Porto Alegre Ltda., Okna Produções Culturais Ltda e Panda Filmes Ltda), 3 na Bahia (Origem Comunicação Ltda., Tem Dendê Produções Ltda – ME, Truque Produtora de Cinema TV e Vídeo Ltda), 2 em Pernambuco (Pacto Audiovisual Produtores Associados Ltda, Viu Cine Comunicação Ltda), 2 no Distrito Federal (BSB Serviços Cinegroup Ltda, Gaya Produções Cinematográficas Ltda), 1 no Maranhão (Guarnicê Produções Eireli) e 1 no Paraná (GP7 Cinema Ltda). Há também uma única empresa no Sudeste fora do eixo RJ-SP: a Tempero Filmes, em Minas Gerais. Com esses números, as empresas Nível 5 no Nordeste correspondem a 7,4% do total das empresas desse nível no país; o Sul, a 6,2%; e o Centro-Oeste, a 2,5%. Não há nenhuma empresa Nível 5 na Região Norte.



UF	Empresas Nível 5	%
RJ	37	45,68%
SP	30	37,04%
RS	4	4,94%
BA	3	3,70%
DF	2	2,47%
PE	2	2,47%
MG	1	1,23%
PR	1	1,23%
MA	1	1,23%
Total	81	100,00%

Tabela 3: Número de Empresas Nível 5 por UF. Fonte: OCA/Ancine – posição 01/07/2025.

A elevada concentração no topo da classificação de nível em empresas do Rio-São Paulo é mais acentuada do que outros parâmetros assemelhados. Por exemplo, se levarmos em conta o número de empresas produtoras registradas na Ancine, são 55,4% das empresas sediadas no Rio-São Paulo – e a ordem se inverte, uma vez que o número de empresas paulistas (34,4%) é maior que o de fluminenses (21%). O Nordeste corresponde a 14,1% das empresas registradas, e o Sul, 13,1%.

Quando levamos em consideração o Produto Interno Bruto (PIB), como *proxy* da atividade econômica por região, os mais recentes dados coletados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) desagregados por estados (2021) revelam que menos de metade do valor agregado nacional está concentrado no Rio de Janeiro e em São Paulo (40,7%), sendo 30,2% em São Paulo e 10,5% no Rio de Janeiro. O Nordeste responde por 13,8% do PIB nacional, contra 11,2% do Sul e 10,3% do Centro-Oeste (Agência, 2025).

Regiões	PIB 2021 (%)	Empresas Produtoras Ancine* (%)
CO	10,34%	6,82%
N	6,26%	4,04%
NE	13,79%	14,07%
S	11,21%	13,15%
SE	58,40%	61,91%
RJ	10,5%	21,0%
SP	30,2%	34,4%
Total	100,00%	100,00%

Tabela 4: PIB e Empresas Produtoras por Região Geográfica (%) – empresas produtoras independentes registradas na Ancine, posição 01/07/2025.

Fontes: Empresas Ancine - OCA/Ancine; PIB: IBGE.

Decerto que um setor econômico específico pode apresentar resultados desviantes da média nacional. No caso, a indústria cinematográfica historicamente apresenta uma tendência de concentração no eixo RJ-SP, bem como robustos setores correlatos, como a televisão e a publicidade. No entanto, o que se pretende assinalar é que a política pública promove implicitamente movimentos que induzem e aprofundam o movimento de concentração, em vez de promover medidas de estímulos ao desenvolvimento regional e à diversificação da produção regional, no sentido de um processo de desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões.

Em uma obra já clássica, o economista Wilson Cano, grande especialista em economia regional e desenvolvimento econômico, mostrou como a concentração industrial e econômica no Brasil não é um fenômeno natural de mercado, mas sim uma construção histórica e estrutural (Cano, 1977; 1985). Ela foi moldada por políticas, investimentos e arranjos institucionais que favoreceram determinadas regiões (especialmente São Paulo) em detrimento de outras. Isso implica que a solução para os desequilíbrios regionais requer intervenção política e planejamento, e não apenas a “mão invisível” do mercado.

A partir de uma ampla análise histórica, Cano (2007) argumenta que, embora tenha havido um processo de desconcentração produtiva no Brasil a partir dos anos 1970, ele não resultou em um desenvolvimento regional equilibrado. Pelo contrário, essa desconcentração foi muitas vezes limitada e distorcida, com novas concentrações surgindo em outras regiões, mas ainda sob a lógica de dependência do centro dinâmico (São Paulo e o Sudeste).

Seria preciso um estudo à parte para evidenciar em detalhes como essa lógica possui muitas semelhanças com o próprio modelo de desenvolvimento do setor audiovisual a partir dos anos 1990, com a implementação das leis de incentivo, prolongada com a criação da Agência Nacional do Cinema e do Fundo Setorial do Audiovisual. Ainda que iniciativas como os *Núcleos Criativos* e os *Arranjos Regionais* tenham estimulado o desenvolvimento regional e a diversificação⁴, o poder público federal não construiu de fato uma política equilibrada de desconcentração regional, mas estimulou uma concentração, agora a nível regional, em torno de algumas poucas empresas que conduziram seus processos de desenvolvimento tendo como parâmetros os modelos empresariais (de gestão, produtivos, etc.) dos grandes centros. Dessa forma, esse modelo gerou outros tipos de distorções, de modo que é possível afirmar que os desequilíbrios regionais persistiram e, em alguns casos, agravados. As

⁴ Para mais detalhes sobre a contribuição dessas políticas, ver Ikeda (2021).

novas configurações regionais muitas vezes reproduziram padrões de exploração de mão de obra e alocação de recursos, sem gerar um desenvolvimento endógeno e sustentável nas regiões receptoras.

Se a atividade econômica em geral já é concentrada no eixo Rio-São Paulo, e essa concentração das maiores empresas do país estimula naturalmente uma concentração de recursos captados via fomento indireto (leis de incentivo fiscal), uma vez que a captação é em função do lucro real de grandes empresas, essas distorções, em vez de sofrer contrapesos, se aprofundam no modelo de fomento direto gestado pela Ancine.

A classificação de nível, a princípio, foi criada pela Ancine apenas para servir como parâmetro para a captação de recursos via fomento indireto. No entanto, é possível perceber como esse ranqueamento entre empresas nitidamente influencia a distribuição de recursos públicos nas demais linhas de fomento direto conduzidas pelo governo federal.

Concentração de recursos em editais FSA 2023

A seguir, apresentamos uma compilação dos resultados dos cinco principais editais do FSA/BRDE no ano de 2023 (último com resultados divulgados): 1) Produção Cinema - Via Distribuidora – 2023; 2) Produção Cinema - 2023 - Modalidade Regional; 3) Produção Cinema – 2023 – Modalidade Nacional; 4) Produção TV-VOD – 2023 – Modalidade Nacional; 5) Produção TV-VOD – 2023 – Modalidade Regional. Os editais totalizaram valores de R\$ 386,2 milhões⁵.

Antes de detalhar os dados, é crucial contextualizar o ano de 2023. Os editais analisados foram os primeiros de grande porte lançados em um ambiente social, econômico e político singular: o período imediatamente posterior à pandemia de Covid-19 e após um longo período de instabilidade institucional, paralisação de recursos do FSA e desmonte da própria Ancine durante o governo anterior. Os resultados de 2023, portanto, refletem esse momento específico de retomada e não devem ser extrapolados como um parâmetro para toda a década anterior, cujos resultados positivos de desconcentração já foram mencionados. A análise foca, assim, em como a concentração se manifestou nesse ano em particular, dado o cenário pós-crise.

⁵ Os editais, bem como seus resultados, estão publicados no site do BRDE, em <https://www.brde.com.br/fsa/>

Desses valores, pouco menos da metade (46,4%) foram destinados para empresas Nível 5, enquanto apenas 4,4% para empresas Nível 1. Como não foi possível reunir dados sobre a classificação de nível das empresas proponentes dos cinco editais, vamos utilizar o número total de empresas registradas na Ancine para fazer a seguinte análise: as empresas Nível 5 – um conjunto potencial de 81 empresas, ou 0,7% do total de empresas nacionais registradas na Ancine – foram contempladas com 46,4% dos recursos nos principais editais do FSA/Ancine em 2023. Por outro lado, as empresas Nível 1, que correspondem a 92,9% das empresas do país, receberam apenas 4,4% dos valores desses editais.

Se considerarmos nessa conta o somatório das empresas Nível 4 e Nível 5, teremos que 77,6% dos recursos desses editais foram destinados para empresas desses níveis, que correspondem a apenas 2,4% do total das empresas nacionais registradas na Ancine (Tabela 5).

Classificação de Nível	Valores aprovados Editais FSA/Ancine 2023 (%)	Empresas registradas na Ancine (%)	Valores aprovados Editais FSA/Ancine 2023 (R\$)	Empresas registradas na Ancine
1	4,40%	92,93%	17.060.139,20	10.717
2	8,60%	3,30%	33.133.767,88	380
3	9,40%	1,37%	36.175.116,33	158
4	31,20%	1,70%	120.653.916,55	196
5	46,40%	0,70%	179.187.963,20	81
Total	100,00%	100,00%	386.210.903,16	11.532

Tabela 5: Valores Aprovados FSA 2023 e Número de Empresas por Nível.
 Fonte: Valores FSA: BRDE; Empresas Ancine (01/07/2025): OCA/Ancine.

Ao analisarmos os valores por estado, temos que 46,2% dos recursos foram destinados para empresas do Rio-São Paulo – um percentual ainda concentrado, mas bem inferior às médias históricas, como já comparamos anteriormente.

Dessa forma, poderíamos inicialmente concluir que os indutores regionais estão funcionando num sentido distributivo. No entanto, a maior parte dos recursos está concentrada em empresas Nível 4 ou 5. Por exemplo, no estado do Rio de Janeiro, 94,8% dos recursos (que correspondem a 25,6% do total nacional) foram destinados para empresas Nível 5. Já em São Paulo, foram 57,0% dos recursos destinados ao estado para empresas Nível 5, e esse percentual cresce para 93,3% caso se acrescentem as empresas Nível 4 do estado. Ou seja, mesmo nos estados de



São Paulo e Rio de Janeiro, a concentração é brutal, de modo que uma empresa iniciante no estado (Nível 1 ou 2) enfrentará enormes dificuldades para subir de nível. Nos editais selecionados do FSA 2023, simplesmente nenhuma empresa Nível 1 ou 2 do Rio de Janeiro ou de São Paulo foi contemplada.

Por outro lado, em muitos estados fora do eixo, a maior parte dos recursos foram destinados para empresas Nível 4 e 5, gerando uma concentração de recursos nessas localidades num pequeno número de empresas. Ou seja, a política pública aplica uma política de desenvolvimento regional aprofundando as distorções e o abismo entre as maiores e menores empresas desses estados, segundo uma lógica desenvolvimentista incorporada dos grandes Centros.

Por exemplo, na Bahia, apenas 3 empresas (Nível 5) concentraram 68,4% dos recursos do FSA destinados para o estado (R\$26,2 milhões). No Paraná, 100% dos recursos (R\$17,7 milhões) foram destinados para empresas Nível 4 ou 5 (43,5% para Nível 5, e 56,5% para Nível 4). Em Santa Catarina, 81,9% dos recursos foram destinados para empresas Nível 4 (não há empresas Nível 5 no estado) (Tabela 6).

UF	1	2	3	4	5	Total (%)	Valor FSA 2023 por UF	% por UF
AC	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	5.300.000,00	1,4%
AM	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	5.000.000,00	1,3%
BA	3,44%	0,00%	0,00%	28,18%	68,39%	100%	26.175.000,00	6,8%
CE	0,00%	0,00%	38,46%	61,54%	0,00%	100%	23.918.255,00	6,2%
DF	0,00%	0,00%	77,38%	0,00%	22,62%	100%	11.052.496,80	2,9%
GO	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	2.100.000,00	0,5%
MA	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%	2.000.000,00	0,5%
MG	6,54%	58,93%	0,00%	34,52%	0,00%	100%	21.144.330,00	5,5%
MS	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	544.146,00	0,1%
MT	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	4.500.000,00	1,2%
PA	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%	3.000.000,00	0,8%
PE	2,42%	26,20%	9,14%	56,56%	5,68%	100%	52.775.331,13	13,7%
PR	0,00%	0,00%	0,00%	56,50%	43,50%	100%	17.700.000,00	4,6%
RJ	0,00%	0,00%	0,77%	4,46%	94,77%	100%	98.700.147,58	25,6%
RS	4,80%	0,00%	32,75%	21,93%	40,51%	100%	22.898.421,55	5,9%
SC	0,00%	18,05%	0,00%	81,95%	0,00%	100%	9.994.000,00	2,6%
SP	0,00%	0,00%	6,72%	36,27%	57,01%	100%	79.408.775,10	20,6%
Total BR	4,42%	8,58%	9,37%	31,24%	46,40%	100,00%	386.210.903,16	100,0%

Tabela 6: Recursos FSA 2023 por UF e por Nível (% por UF).
Fonte: Valores editais: BRDE; Class Nível (01/07/2025): OCA/Ancine.

Se concentrarmos nossa análise apenas no número de empresas efetivamente contempladas nesses editais, os resultados são ainda mais perversos. Das 11.532 empresas produtoras com classificação de nível, apenas 84 foram contempladas nesses editais (0,7% das empresas). Para as 81 empresas Nível 5, 28 foram contempladas. Ou seja, quase metade do montante total desses editais do FSA (46,4%) foram destinados para apenas 28 empresas produtoras. Por outro lado, apenas 7 empresas no Nível 1 foram contempladas, recebendo R\$17,1 milhões dos editais (4,4% do total). No entanto, as empresas no Nível 1 são 10.717 empresas no país. Ou seja, enquanto 34,6% das empresas Nível 5 foram contempladas nos editais FSA 2023, apenas 0,07% das empresas Nível 1 conseguiram acesso (Tabela 7). Isso significa que as políticas desenvolvidas pelo FSA não corrigem o imenso abismo entre as empresas Nível 4 e 5 e as demais empresas do país, mas ao contrário aprofunda esse abismo – uma vez que a maior parte dos recursos fica com menos empresas, as perspectivas de ascensão de nível de empresas de base são muitíssimo baixas, tornando, em média, a distância para as empresas de mais alto nível cada vez maior. Ou ainda, as perspectivas para que uma empresa Nível 1 possa subir de nível são baixíssimas, pois menos de 0,1% das empresas são contempladas. Ou seja, mantida essa lógica, em 10 anos, o setor audiovisual brasileiro estará cada vez mais concentrado percentualmente em um número ainda menor de empresas.

Níveis	Total de Empresas com Projetos Contemplados no FSA 2023	Valores (R\$)	% Valores por Nível	Núm Empresas Produtoras Registradas na Ancine	% Empresas Contempladas / Empresas Registradas por Nível
1	7	17.060.139,20	4,4%	10.717	0,07%
2	9	33.133.767,88	8,6%	380	2,37%
3	13	36.175.116,33	9,4%	158	8,23%
4	27	120.653.916,55	31,2%	196	13,78%
5	28	179.187.963,20	46,4%	81	34,57%
Total	84	386.210.903,16	100,0%	11.532	0,7%

Tabela 7: Dados diversos – Empresas Ancine e Recursos FSA por Nível.
 Fonte: Empresas (OCA/Ancine); FSA (site BRDE/Editais FSA).



Considerações finais

Em artigo anterior, Ikeda (2022) aponta para os impasses das políticas audiovisuais no governo Bolsonaro. No último ano de seu mandato, Bolsonaro nomeou novos diretores na Ancine, que possuem mandatos fixos de cinco anos. Ou seja, o governo Lula não poderia nomear outros diretores durante todo o seu mandato. Assim, o autor questiona se no governo Lula 3 haveria possibilidade de uma guinada nas políticas audiovisuais no período 2023-2026.

Ainda que este artigo não tenha como objetivo fazer uma ampla análise das políticas audiovisuais empreendidas pelo atual governo, ele sugere muitos indícios de que não houve mudanças significativas nas políticas de fomento empreendidas pelo FSA. Ainda que, legalmente, a responsabilidade de aprovação das novas linhas de financiamento esteja a cargo do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA), na prática, como bem analisou Ikeda (2021, p. 76), por ter uma estrutura técnica e de governança muito mais robusta que os demais agentes do CGFSA, a posição da Ancine acaba sendo dominante nas decisões dos caminhos do FSA.

Desse modo, a seguinte pesquisa apresenta como principais conclusões:

1 – a atual Classificação de Nível das empresas produtoras não apenas manteve as distorções da estrutura de Classificação desde sua origem, mas as aprofundou, estando na raiz da concentração de recursos desenvolvida pelas políticas de fomento direto induzidas pela Ancine;

2 – visando à desconcentração de recursos em poucas empresas, a limitação do número de projetos inscritos por cada empresa produtora proponente, gerou, muitas vezes uma nova distorção, com a criação de empresas produtoras meramente cartoriais, sem uma única obra audiovisual produzida em seu CPB, e não coibiu de fato o efeito de concentração de recursos;

3 – se as cotas regionais (CONNE/FAMES) reduziram percentualmente os recursos em empresas do Rio de Janeiro-São Paulo, elas não estão sendo eficientes como política de desconcentração, uma vez que os investimentos nessas regiões foram concentrados em empresas Nível 4 e 5 dessas regiões, gerando novos tipos de distorções, como uma política de desenvolvimento regional aderente aos modelos produtivos dos grandes centros;

4 – as políticas de cotas regionais geram uma outra distorção: as empresas do Rio de Janeiro e São Paulo do Nível 1 e 2 não conseguem ser beneficiadas pelos editais, uma vez que os recursos desses estados ficam restritos às maiores empresas

da região, acentuando as barreiras de entrada. Se é difícil para empresas Nível 1 ascenderem de nível, o cenário para as empresas desse nível no RJ-SP é proporcionalmente ainda mais adverso;

5 – as políticas de fomento direto desenvolvidas pelo FSA não corrigem, mas aprofundam a concentração de recursos, uma vez que as empresas Nível 5 (0,7% do total das empresas produtoras registradas na Ancine) foram contempladas com 46,4% do total de recursos dos cinco principais editais do FSA Produção em 2023.

Em julho de 2025, o governo Lula empreendeu ampla campanha midiática, enfrentando uma disputa aberta contra o Congresso, defendendo políticas redistributivas de renda, criticando a concentração de recursos em poucos agentes que defendem seus privilégios.

No entanto, é preciso perceber que a concentração de renda no país não reside apenas nos mais robustos segmentos da grande indústria, do agronegócio ou do setor financeiro do país, francos eleitores da oposição, que se estruturam em torno de oligarquias de privilégios históricos, mas também nos setores da Cultura, e também no setor audiovisual.

Pesquisa do *Observatório Ibira 30 (2025)* mostra que, em 2024, a soma total da captação de recursos para a Cultura pela Lei Rouanet nas regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste (R\$840 milhões para 118 milhões de pessoas) foi inferior à obtida exclusivamente pela capital paulistana (R\$985 milhões para 11,5 milhões de pessoas). Segundo o instituto (*Observatório, 2025, p. 28*), “esses números escancaram uma profunda distorção na forma como a política de incentivo fiscal à cultura se distribui pelo território nacional”.

Este artigo expande essa conclusão também para o setor audiovisual, e que as políticas implementadas pelo FSA não corrigem essas distorções mas, ao contrário, as aprofunda. Ou seja, o atual desenho das cotas regionais vêm acentuando distorções nas políticas de desenvolvimento regional. Esse processo possui muitas analogias com o histórico processo industrial brasileiro, conforme pesquisado por Wilson Cano, em clássicos estudos sobre a estrutura econômica do país. Cano denominou esse processo de “desconcentração concentrada” (Cano, 2007), uma vez que estimula novas concentrações surgindo em outras regiões consideradas periféricas, mas ainda sob a lógica de dependência do centro dinâmico, num contexto predatório, em vez de produzir um modelo de desenvolvimento regional equilibrado e sustentável.



Referências

AGÊNCIA IBGE Notícias. **PIB cresce em todos os 27 estados do país em 2023**. 14 dez. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45142-pib-cresce-em-todos-os-27-estados-do-pais-em-2023>. Acesso em: 28 dez. 2025.

AUTRAN, Arthur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. São Paulo: Hucitec, 2013.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Global; Campinas: Ed. da Universidade Estadual de Campinas. 1985.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. Campinas: Editora UNESP, 2007.

EVANGELISTA, Milena Silvino. **Regionalização da Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil: os arranjos regionais da Ancine**. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2022.

GATTI, André. **Distribuição e Exibição na Indústria Cinematográfica Brasileira (1993-2003)**. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

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

IKEDA, Marcelo. **Utopia da autossustentabilidade: impasses, desafios e conquistas da Ancine**. Porto Alegre: Sulina, 2021.

IKEDA, Marcelo. As políticas públicas para o audiovisual: impasses da gestão da Ancine no governo Bolsonaro. **Eptic**, Aracajú, v. 24, p. 22-41, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/15558>. Acesso em: 28 dez. 2025.

IKEDA, Marcelo; GADELHA, Arthur (orgs.). **Panorama do mercado audiovisual do Nordeste**. Porto Alegre: Sulina, 2025.

ITAÚ CULTURAL. Mecanismos de financiamento público federal ao audiovisual no Brasil (2007 - 2021). **Observatório Itaú Cultural** (online), 21 nov. 2022. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/observatorio/paineldedados/publicacoes/boletins/mecanismos-de-financiamento-publico-federal-ao-audiovisual-no-brasil-2007-2021>. Acesso em: 22 jul. 2025.

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

MORAIS, Kátia. Cota de tela (Lei nº 12.485/2011) e a produção independente na TV paga. **Significação**, São Paulo, v. 46, n. 52, p. 270-292, jul-dez. 2019. Disponível em:



<https://doi.org/10.11606/issn.2316-7114.sig.2019.147815>. Acesso em: 28 dez. 2025.

OBSERVATÓRIO IBIRA 30. Lei Rouanet e a periferia - um olhar estratégico para o Orçamento da Cultura e o Investimento Social Privado. **Observatório Ibira 30**, São Paulo, 22 ago. 2025. Disponível em: <https://www.observatorioibira30.org/post/lei-rouanet-e-a-periferia-um-olhar-estrat%C3%A9gico-para-o-or%C3%A7amento-da-cultura-e-o-investimento-social>. Acesso em: 22 jul. 2025.

SANTANA, Sandro. Plano de metas e diretrizes para o audiovisual: uma análise dos resultados das políticas públicas para o audiovisual no Brasil (2001-2015). **Extraprensa**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 143-158, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/extraprensa2021.185401>. Acesso em: 22 jul. 2025.

¹ Marcelo Gil Ikeda

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) com sanduíche na Universidade de Reading, Inglaterra. Professor Adjunto do Curso de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Ceará (UFC).

E-mail: marcelogilikeda@gmail.com

Informações sobre o artigo

Resultado de projeto de pesquisa:

Não se aplica.

Fontes de financiamento:

Não se aplica.

Considerações éticas:

Não se aplica.

Declaração de conflitos de interesse:

Não se aplica.

Apresentação anterior:

Não se aplica.

Recebido: 22/08/2025. Aceito: 16/12/2025.