



UNIRIO

CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

A POLÍTICA NACIONAL DO AUDIOVISUAL SOB CONTROLE DO TCU: AVALIAÇÃO E REDESENHO

THE NATIONAL AUDIOVISUAL POLICY UNDER THE CONTROL OF THE TCU: EVALUATION AND REDESIGN

Eloiza Mara Silva¹

Resumo: Esse artigo aborda os processos de auditoria e decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a metodologia “Ancine+Simple”, utilizada na fiscalização das prestações de contas dos recursos públicos destinados ao setor audiovisual brasileiro. Pretende-se identificar quais são os impactos decorrentes desse controle externo ao longo do tempo e, assim, compreender como isso está afetando a Política Nacional do Audiovisual, especialmente, seu principal executor, a Ancine. Assim, esse artigo analisa como o fluxo de decisões da Corte de Contas sobre o subsistema político-administrativo de atores, instituições e ideias, que integram essa política pública, impacta e também poderá influenciar um eventual redesenho do modelo de fomento público ao setor audiovisual.

Palavras-chave: *accountability* horizontal; Política Nacional do Audiovisual; Agência Nacional do Cinema; avaliação de políticas públicas.

Abstract: This paper addresses the audit processes and decisions of the Federal Court of Accounts (TCU) on 'Ancine+Simple', a methodology used in the auditing of the rendering of accounts of public resources destined to the Brazilian audiovisual sector. The aim is to identify the impacts of this external control over time and thus understand how this is affecting the National Audiovisual Policy, especially its main agent executor: the Brazilian Film Agency. Thereby, this article analyzes how the flow of decisions of the Court of Accounts on the political-administrative subsystem of actors, institutions, and ideas - which integrate this public policy - impacts and may also influence an eventual redesign of the model of public promotion to the audiovisual sector.

Keywords: horizontal accountability; National Audiovisual Policy; Brazilian Film Agency; evaluation of public policies.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Especialista em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), e Servidora pública da Agência Nacional do Cinema (Ancine)strando/mestranda do Programa XXXXX. Por conseguinte, reflete exclusivamente o resultado de estudos no âmbito da pesquisa XXXX, não representando, em hipótese alguma, posicionamentos ou proposições da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Introdução.

Recentes acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), baseados em relatórios de auditoria e decisões administrativas intermediárias da Secretaria do TCU no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ), no bojo dos processos TC 014.483/2016-5, TC 011.908/2018-1, e TC 017.413/2017-6, têm apontado para graves deficiências na “Metodologia Ancine+Simple” empregada nas prestações de contas de projetos de fomento subvencionados com recursos públicos da Política Nacional do Audiovisual. Nesse contexto, as decisões da Corte de Contas têm suscitado intenso debate sobre a transparência, a *accountability*, e o desempenho (eficácia, eficiência e efetividade) do subsistema político-administrativo (atores, instituições e ideias) que compõem essa política pública.

Sob a perspectiva da Agência Nacional do Cinema, a metodologia “Ancine+Simple” foi construída como plano de qualificação para gestão do financiamento público do setor audiovisual com vistas ao aumento da eficiência e à simplificação dos processos de trabalho finalísticos voltados ao fomento do setor audiovisual brasileiro. Esse plano foi regulamentado pela Agência por meio das Instruções Normativas Ancine nº 124 e nº 125, de 22 de dezembro de 2015. Dentre os eixos de trabalho desse plano, a prestação de contas amostral foi desenhada para ter como foco o cumprimento do objeto (filme lançado comercialmente nas salas de cinema, por exemplo). Segundo a Agência, o novo paradigma seria o de, uma vez verificado o cumprimento do objeto por parte da proponente, submeter 5% dos projetos à Análise Financeira Complementar, isto é, ao processamento de análise de prestação de contas detalhada (análise documental, processual, contábil, orçamentária, e conciliação bancária), restando aos 95 % remanescentes a prestação de contas simplificada (análise documental, processual e contábil).

No entanto, segundo o entendimento jurisprudencial do Tribunal, existem graves deficiências nesse paradigma, descobertas por meio de achados de auditoria que apontam para não aderência da supracitada metodologia simplificada ao princípio constitucional da prestação de contas (Parágrafo único do art. 70 da CRFB/88), assim como para a “constitucionalidade duvidosa” do Decreto nº 8.281, de 1º de julho de 2014, marco legal que esteia todo conjunto de normas regulamentares de análise de prestação de contas por amostragem dos projetos audiovisuais, como as supracitadas Instruções Normativas.

Para alguns especialistas do setor audiovisual, as decisões da Corte de Contas expõem fragilidades dos pilares jurídicos e institucionais que sustentam o atual modelo de financiamento e de desenvolvimento econômico dessa indústria (SOUSA 2019), para outros,

isso pode, inclusive, paralisar toda política pública de fomento, afetando o ciclo de expansão desse setor ocorrida nos últimos anos (BRANT; FERREIRA, 2019). Em igual medida, a opinião jurídica especializada no monitoramento das ações do Tribunal também observou a ocorrência de impactos decorrentes da técnica decisória utilizada pelo TCU nesse caso, como o emprego de postura adversarial, imprecisão na mensagem de controle que pretendia passar à Ancine, e efeito colateral indesejado de prejudicar relações público-privadas do setor audiovisual. (PEREIRA, 2020).

Em 2018, o Programa “Audiovisual Gera Futuro”, principal ação governamental planejada para consecução da Política Nacional do Audiovisual naquele ano, foi alvo de representação pela Secex-RJ devido a possíveis irregularidades e eventual risco de dano ao erário em razão de contratações previstas em seus editais de seleção de projetos. De acordo com a Secretaria, as fragilidades da metodologia “Ancine+Simples” – recém detectadas em outra de suas auditorias de conformidade – aliada ao volume do passivo de prestação de contas em fila de análise (estoque de 1.816 projetos, no início de 2017), à monta de recursos desse programa na casa de R\$ 1, 2 bilhões de reais, e aos demais achados de auditoria encontrados no “Audiovisual Gera Futuro”, tudo isso justificaria a adoção de medida cautelar com vistas à suspensão dos editais abertos (cerca de 11 já lançados pelo MinC – atual Ministério do Turismo - no curso da primeira fase desse programa).

Além disso, de acordo com o mais recente Parecer da Secex-RJ, proferido em 20 de setembro de 2019, que embasou o Acórdão nº 12.502/2019/2ª Câmara, até mesmo o processo administrativo interno da Agência, ocorrido em 2014, para formulação dessa metodologia apresentou fragilidades e inconsistências técnicas, tal como o rito de aprovação de prestações de contas embasado apenas em informações de natureza declaratória fornecidas pelos proponentes dos projetos, isto é, procedimento sem qualquer conferência de documentos comprobatórios da despesa pela Agência.

Contudo, a Corte de Contas no Acórdão nº 4835/2018/ 2ª Câmara, seguindo voto do Ministro Relator André Carvalho, decidiu pelo afastamento da cautelar sugerido pela Secex-RJ, optando pela expedição de determinações junto à Ancine e ao MinC (atual Ministério do Turismo) com o propósito de mitigar os riscos encontrados pela unidade técnica, como por exemplo: a substituição do “Ancine+Simples” por novo regulamento e elaboração de plano de ação, com período não superior a 12 (doze) meses, para análise de todos os projetos destinatários do FSA, em conformidade com as novas regras de prestação de contas que forem expedidas pela Agência.

Nesse contexto de complexa interação entre, de um lado, a *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1993) exercida pelo TCU, de outro, da autonomia administrativa da Ancine, impactos dessa relação institucional já são observáveis sobre a Política Nacional do Audiovisual, como a recente paralisação de liberação de recursos pela Ancine (RISTOW, 2019) em resposta ao Acórdão nº 721/2019 da Corte de Contas, o presente artigo, a partir de um enfoque neoinstitucionalista (SOUZA, 2007), que enfatize a importância crucial das instituições no “*policy cycle*”, inclusive de uma entidade de fiscalização superior (EFS), pretende-se contemplar os seguintes aspectos dessa interação: i) a Política Nacional do Audiovisual impactada, ii) os impactos dos acórdãos do TCU já observáveis sobre essa política pública e iii) o papel do Tribunal como instrumento de avaliação e de redesenho dessa política pública.

1. A política pública impactada.

Preliminarmente à análise dos efeitos das recentes decisões da Corte de Contas sobre a Política Nacional do Audiovisual, cumpre descrevê-la e dimensioná-la, inclusive em relação aos recursos públicos injetados no mercado audiovisual nos últimos anos. De acordo com o Plano de Diretrizes e Metas do Audiovisual (PDM 2011-2020) aprovado pelo Conselho Superior de Cinema², trata-se de uma política pública formulada sob uma perspectiva:

(...) complexa e integrada que articula diversos elementos: o desenvolvimento do mercado interno, com a ampliação da oferta de serviços e o aumento da competitividade das empresas brasileiras, a regulação do cinema, da televisão e das novas mídias, o apoio aos novos formatos e serviços, e a inserção internacional. (PDM 2011, p. 24)

Para a consecução de seus princípios gerais de promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional e de garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado (incisos I e II do art. 2º da MP nº 2.228-01, de 6 de setembro de 2001, essa política pública conta com massivos aportes públicos – entre linhas de fomento direto e indireto –, o que faz com que a indústria cinematográfica esteja alicerçada pelos

² O Conselho Superior do Cinema (CSC) é um órgão colegiado deliberativo e consultivo, criado pela Medida Provisória nº 2.228-1 de 6 de setembro de 2001, sendo regulamentado pelo Decreto nº 4.858 de 13 de outubro de 2003. Ele integra a estrutura do MinC e tem por escopo a formulação e a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional.

mecanismos de indução provenientes tanto do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)³, na modalidade de fomento direto, quanto das captações de recursos, renúncias fiscais, ou fomento indireto, regidas pelas Leis 8.313/1991 (Lei Rouanet) e 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) e pela Medida Provisória 2.228-1/2001 (Lei da Ancine).

No que concerne ao fomento direto⁴, durante o exercício de 2018, foram lançadas (ou suplementadas) 13 chamadas públicas operadas pela SAV, totalizando R\$ 119.525.000,00 milhões de reais, e 15 chamadas públicas operadas pela Ancine, totalizando R\$ 1.030.274.720,00 bilhões de reais. Em relação do fomento indireto, durante o exercício de 2017, dentre os mecanismos de incentivo existentes,⁵ foram captados R\$ 366.672.213,76 milhões de reais⁶.

Em função dessa monta de recursos investidos no setor, a produção audiovisual também tem alcançado números expressivos, em 2018 foram lançados comercialmente 171 filmes (em 2001, ano de criação da Ancine, foram 30)⁷, maior número de lançamentos desde o chamado ciclo da “Retomada” do cinema nacional (CATELLI; CARDOSO, 2009), conhecida fase de renascimento do setor após o desmonte das políticas públicas culturais pelo Governo Collor⁸.

No ano de 2018, as ações planejadas para essa política pública foram reunidas no Programa “Audiovisual Gera Futuro”, que foi lançado pelo Ministério da Cultura (MinC), contando com recursos públicos em torno de 1 bilhão de reais oriundos do FSA. As chamadas públicas de investimento se subdividiram em dois grandes conjuntos de editais: aqueles

³ Trata-se de um fundo destinado ao desenvolvimento global da cadeia produtiva do audiovisual brasileiro, que foi criado pela Lei nº 11.437 de dezembro de 2006, sendo uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC).

⁴ Cf. Relatório de Gestão Ancine 2018. Disponível em: < https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Relatorio-de-Gestao-2018-v1.2-min_reduce.pdf>. Acesso em 01 de novembro de 2020.

⁶ Desse total foram: R\$ 12.676.799,00 milhões de reais via Artigo 1º da Lei 8.685/93; R\$ 55.295.677,46 milhões de reais via Artigo 1º A da Lei 8.685/93; R\$ 33.960.089,22 milhões de reais via Artigo 3º da Lei 8.685/93; R\$ 171.708.643,59 milhões de reais via Artigo 3º A da Lei 8.685/93; R\$ 85.626.188,20 milhões de reais via Artigo 39 da MP 2228-1/01; R\$ 7.166.816,29 milhões de reais via Funcines - Art. 41 da MP 2228-1/01; e R\$ 243.000,00 mil reais via Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), segundo dados da Tabela “Valores Captados por Mecanismo de Incentivo - Em Reais (R\$) - 2006 a 2017”, publicada pela Ancine. Disponível em: < https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/810_0.pdf>. Acesso em 01 de dezembro de 2020.

⁷ Cf. Relatório de Gestão Ancine 2018. Disponível em: < https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Relatorio-de-Gestao-2018-v1.2-min_reduce.pdf>. Acesso em 01 de janeiro de 2020.

⁸ Como assinala Melina Izar Marson (2009) a história do cinema brasileiro é uma história feita de ciclos. Nesse sentido, em março de 1990, o Governo Collor, imbuído de uma concepção neoliberal de que a cultura é um “problema de mercado” e de que o Estado não possui responsabilidades sobre isso, extinguiu as políticas culturais vigentes por meio de um pacote de “desmonte” que incluiu: a revogação da única lei de incentivo fiscal para investimentos em cultura, a chamada Lei Sarney (Lei nº 7.505/86); a extinção de autarquias, fundações e empresas públicas federais como a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), do Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e o Conselho de Cinema (Concine); e a dissolução do Ministério da Cultura, transformando-o em secretaria do Ministério da Educação.

operados pela Secretaria do Audiovisual (SAv) focados nas linhas de inclusão, difusão, preservação e inovação, e aqueles operados pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) voltados às linhas de desenvolvimento.

Com bases nos documentos de apresentação dessa política pública, a operação foi assim subdividida tendo em vista uma atuação complementar entre a SAv - agente com foco mais cultural voltado à promoção da inclusão, à redução de desigualdades de participação no setor (política compensatória), à difusão cultural em mostras e festivais de cinema e a preservação de acervos audiovisuais - a Ancine - agente com foco de ação de orientado ao investimento financeiro da indústria audiovisual com vistas ao desenvolvimento econômico e sua sustentabilidade. Do mesmo modo, os objetivos também foram subdivididos e formulados em consonância com o perfil de cada desses entes públicos executores.

Concernente à SAv, os seguintes objetivos foram construídos e fixados segundo o referido foco guiado para a promoção das dimensões culturais e simbólicas do audiovisual: Inserir novos talentos no mercado audiovisual; Gerar conteúdos de qualidade para o público infantil; Estimular a participação de mulheres, negros e indígenas; Contribuir para o fortalecimento da cadeia produtiva do setor audiovisual; Estimular a descentralização do setor audiovisual; Estimular a inovação transmídia e Fortalecer a Difusão.

No caso da Ancine, eles foram descritos em alinhamento com a iniciativa intitulada “FSA 2.0” já em curso na Agência devido à Resolução do Conselho Superior de Cinema nº de 02, de 30 de agosto de 2017, a qual sugeria uma reformulação geral do FSA para melhoria de performance, visando ganhos de eficiência, eficácia e agilidade de seus resultados. Nesse sentido, foram construídos e propostos os seguintes objetivos para operação do “Audiovisual Gera Futuro” sob sua responsabilidade: Acelerar a capacidade de execução do FSA, por meio da simplificação de suas operações; Distribuir de forma equilibrada os recursos do FSA entre todos os elos da cadeia produtiva do audiovisual; Conceder maior autonomia e previsibilidade aos agentes de mercado; Dar maior transparência aos critérios de pontuação das empresas e de seleção de projetos; Ampliar o desempenho comercial e artístico da produção audiovisual brasileira; Garantir a regionalização da produção audiovisual brasileira.

A primeira etapa do programa se concentrou na operação da SAv com o lançamento de 11 (onze) editais também em fevereiro de 2018, totalizando cerca de 80 milhões de reais com objetivo de incentivo de aproximadamente 250 projetos (entre séries, filmes, games, mostras e festivais). Em uma segunda etapa, a partir de março de 2018, sob operação da Ancine foi planejado o lançamento de 6 (seis) editais (entre os seguintes elos da cadeia audiovisual:

exibição, produção e distribuição de cinema e produção e programação de TV por assinatura e TVs públicas), englobando cerca de 471 milhões de reais.

Somam-se a esses recursos em torno de 705 milhões de reais do Plano Anual de Investimento (PAI) para investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual no ano de 2018, montante aprovado por seu Comitê Gestor -o CGFSA- dentro do bojo de programas preexistentes e regidos pelo Marco Legal de criação do FSA, a Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav), e Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura (Proinfra), agregados sob o guarda-chuva do “Audiovisual Gera Futuro” nesse respectivo ano.

2. Os impactos das decisões do TCU sobre a política pública audiovisual .

O campo de pesquisa acerca das competências do Tribunal de Contas da União enquanto órgão constitucional de controle externo das políticas públicas executadas pelas agências reguladoras, em geral, tem se dedicado a compreender a atuação da Corte de Contas face a esses novos arranjos regulatórios emergentes dos contextos de desestatização e de privatizações ocorridas na década de 90.

Diversos estudos têm avaliado como a fiscalização desempenhada pelo Tribunal, mediante a realização de auditorias, incide, ou até mesmo intervém, nas políticas regulatórias “atividades finalísticas” dessas agências, isto é, nos métodos por elas empregados para cumprir seus mandatos regulatórios sobre setores econômicos relevantes definidos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Entretanto, o conjunto dos trabalhos produzidos, em sua maioria, contempla o exercício desse controle externo sobre agências cuja política pública setorial focaliza mercados mais tradicionais, tanto aqueles emergentes da flexibilização dos monopólios estatais impulsionada pelas Emendas Constitucionais nº 5, 8 e 9 de 1995 - telecomunicações, energia elétrica, petróleo, por exemplo -, como aqueles ligados a setores de infraestrutura e logística- transportes terrestres e aquaviários, por exemplo. Por conseguinte, o campo pesquisado, em regra, acaba se limitando à investigação da competência de controle externo “*ex post*” sobre as tomadas de decisão da burocracia regulatória frente a setores privados (concessionárias, permissionárias e autorizatárias) atuantes em serviços de interesse da coletividade.

Para ilustrar o “estado da arte” nesse campo, é possível apontar estudos recentes que têm investigado o papel do TCU como instituição de *accountability* horizontal de agências

reguladoras de energia elétrica e telecomunicações (MENEZES, 2012), bem como a intervenção regulatória da Corte de Contas sobre agências responsáveis por licitações em setores transportes (PEREIRA, 2019). Igualmente, o Observatório do TCU⁹ criado pelo Grupo Público da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), em parceria com a Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), com a finalidade de avaliar os impactos do Tribunal, vem produzindo estudos críticos de sua atuação, mas até o momento avaliou o impactos dos acórdãos apenas sobre “reguladores em processos de desestatização”.

Diante desse contexto, as análises concernentes aos impactos do controle da Cortes de Contas sobre as políticas públicas audiovisuais – sobretudo em relação ao seu principal ente público executor: a Ancine – guardam um caráter exploratório e estão imbuídas pela proposição de Lasswell (apud HOWLETT, 2013, p. 57) “de que o pesquisador da política tem de extrair algum sentido do contexto particular para obter efetivo *insight*”, por isso, aqui se pretende apresentar os efeitos desses acórdãos já observáveis em sede preliminar dado que os processos de controle ainda estão em curso.

Isso posto, observa-se que a ação de controle e fiscalização executada pela Secex-RJ para avaliar possíveis irregularidades do “Programa Audiovisual Gera Futuro” foi precedida de um Relatório de Auditoria (RA) - Relatório de Fiscalização nº 232/2017 do TC nº 017.413/2017-6 – para identificar falhas em análises de prestação de contas dos recursos públicos destinados ao fomento de projetos do setor audiovisual brasileiro.

Esse RA identificou inúmeras falhas de amplo espectro: jurídicas - não aderência ao princípio constitucional da prestação de contas (*accountability*) e à legislação de regência do financiamento da atividade audiovisual, como a Lei do Audiovisual, Lei 8685/1993 -; operacionais - o esgotamento da capacidade operacional da Ancine para fiscalizar esses recursos -; assim como de gestão da política pública orientada ao desenvolvimento econômico desse setor - problemas de avaliação periódica da efetividade, eficácia e eficiência dos programas de financiamento realizados, sobretudo, com recursos do FSA.

O Programa “Audiovisual Gera Futuro” desde o início de sua implementação tem sido alvo de questionamentos por parte do TCU sobre a existência de capacidade operacional dos órgãos públicos responsáveis para gestão, acompanhamento da execução financeira e prestação de contas de todos os projetos audiovisuais selecionados mediante as chamadas públicas previstas para ano de 2018, cujo montante total de recursos públicos estimado girou em torno

⁹ Cf. Observatório do TCU. Disponível em <<http://www.sbdp.org.br/category/artigos-e-balancos-criticos/>>.

de aproximadamente R\$ 1,2 bilhões de reais, provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

Coincidentemente, à época de lançamento da primeira fase desse programa – englobando 11 (onze) editais operados pela Secretaria do Audiovisual (SAV) – era concluído o Relatório de Auditoria de Conformidade formulado pela Secex-RJ com relação à metodologia para avaliação de prestação de contas de todos os projetos audiovisuais subvencionados com recursos públicos federais, denominada “Ancine+Simple”. Em linhas gerais, esse relatório apontou que essa metodologia é inadequada para fiscalização da utilização dos recursos públicos de fomento ao setor audiovisual brasileiro, inclusive, daqueles a serem injetados em potenciais contratações e futuros desembolsos decorrentes do citado programa.

Em suma, a Agência Nacional do Cinema construiu o “Ancine+Simple” como plano de qualificação para gestão do financiamento público do setor audiovisual com vistas ao aumento da eficiência e à simplificação dos processos de trabalho finalísticos voltados ao fomento do setor audiovisual brasileiro. Esse plano foi regulamentado pela Agência mediante duas Instruções Normativas: as INs nº124 e nº 125, ambas de 22 de dezembro de 2015.

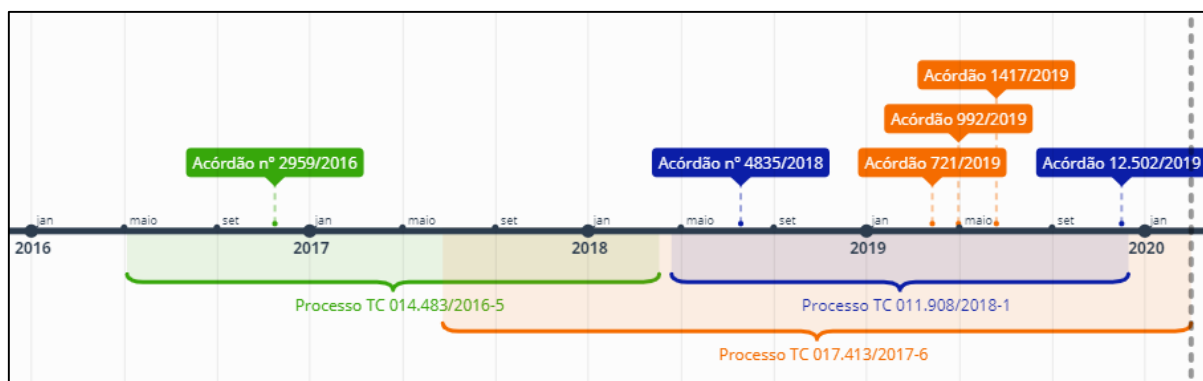
Dentre os eixos de trabalho desse plano, a prestação de contas amostral foi desenhada para ter como foco o cumprimento do objeto (filme lançado comercialmente nas salas de cinema, por exemplo). Segundo a Agência, o novo paradigma seria o de, uma vez verificado o cumprimento do objeto por parte da proponente, submeter 5% dos projetos à Análise Financeira Complementar, isto é, ao processamento de análise de prestação de contas detalhada (análise documental, processual, contábil, orçamentária, e conciliação bancária), restando aos 95 % remanescentes a prestação de contas simplificada (análise documental, processual e contábil).

Por outro lado, de acordo com o referido relatório da Secex-RJ, esse desenho amostral seria incapaz de garantir a transparência e a desejada *accountability* desses recursos públicos, além de apresentar parâmetros de efetividade, eficiência, eficácia prejudicados. Para o órgão de controle, a nova metodologia “Ancine+Simple” não seria aderente ao princípio constitucional da prestação de contas (Parágrafo único do art. 70 da CRFB/88) porque equivocadamente se alicerçou sobre a premissa de que análises de natureza amostral - típicas de atividades de auditoria - também poderiam se aplicar a processos de prestações de contas.

Baseados nesses achados de auditorias da Secex-RJ acerca da conformidade da supracitada metodologia, sob a relatoria do Ministro André Carvalho, já foram pronunciadas

algumas decisões de amplo alcance, constituindo um fluxo decisório¹⁰ da Corte de Contas (Figura 1) que, a partir do questionamento de irregularidades decorrentes da implementação da citada metodologia, vem se complexificando e, assim, remodelando todo o sistema de *accountability* da Política Nacional do Audiovisual.

Figura 1 - Fluxo decisório do TCU que repercute sobre a Política Nacional do Audiovisual



Fonte: Elaboração própria.

Nesses acórdãos, as determinações¹¹ a serem cumpridas pela Ancine foram em torno dos seguintes pontos defendidos pelo supracitado Ministro Relator: i) a substituição do “Ancine+Simples” por novo regulamento e elaboração de plano de ação, com período não superior a 12 (doze) meses; ii) reanálise de todos os projetos audiovisuais aprovados (com ou sem ressalva) sob o rito “simplificado” (sem completa análise financeira complementar) previsto nessa metodologia, em conformidade com as novas regras de prestação de contas a serem expedidas pela Agência; iii) nessa reanálise, promoção da glosa nesses projetos de itens de dispêndio considerados irregulares pela auditoria (por exemplo, casos de pagamentos de tributos pessoais como itens de despesa dos projetos); iv) previsão regulamentar expedida pela Ancine vedando que as proponentes executem a seu próprio favor, ou a sociedades empresarias com forte coincidência societária, pagamentos; v) emprego da tecnologia “*blockchain*” nos procedimentos de prestações de contas; vi) apenas celebrar de novos acordos para destinação de recursos públicos ao setor audiovisual quando a Agência dispuser de condições técnico-

¹⁰ Englobam os seguintes processos e respectivos acórdãos neles contidos - TC 014.483/2016-5, Acórdão 2959/2016-5; TC 011.908/2018-1, Acórdãos 4835/2018 e 12502/2019; TC 017.413/2017-6, Acórdãos 721/2019, 992/2019 e 1417/2019 – aqui apresentados como um *continuum*.

¹¹ Entre as diversas recomendações e determinações exaradas pelo TCU nos citados acórdãos, foram elencadas apenas essas porque possuem força de comando com cumprimento mandatório e imediato, sob pena de responsabilização dos agentes públicos que não as obedecerem ou se omitirem.

financeiro-operacionais para analisar as respectivas execução e prestação de contas desses novos projetos.

Incluindo outros entes responsáveis pela Política Pública Nacional do Audiovisual, as principais determinações do TCU foram no sentido de: vii) efetuar o dimensionamento da quantidade de convênios e outras avenças para repasses de recursos públicos ao setor audiovisual em quantidade compatível com a capacidade operacional e efetiva capacidade de fiscalização sobre as prestações de contas e sobre os beneficiários da política de fomento (determinação encaminhada para o Comitê Gestor do FSA, Ministério da Cidadania, Casa Civil da Presidência da República e Ancine); viii) expedir regulamento que limite despesas acessórias pelas proponentes – tais como passagens e alimentação – (determinação encaminhado ao Ministério da Cidadania e ao Conselho Nacional da Desburocratização).

As supracitadas determinações, ainda que recentes, já vem impactando, especialmente a Ancine, por ela se tratar do principal executor do arranjo institucional de gestão federal de políticas públicas para audiovisual, consolidada desde a chamada “Retomada”. A Agência, ao longo desses 18 anos de trajetória institucional, consolidou-se como *locus* de regulação e de desenvolvimento de referência na administração pública brasileira, contando com quadro de cerca de 360 servidores efetivos¹², além de possuir um escopo regulatório bem delineado no que tange aos mercados de cinema e de TV Paga, e em ampliação sobre emergentes segmentos: como o *Video on Demand* (VoD) e jogos eletrônicos (games).

Logo, por se tratar de ente público que agrega o maior contingente de burocratas da linha de frente “*street-level bureaucrat*” (LIPSKY 1980 apud MAILLARD; KUBLER, 2015, p. 87) dessa política, é possível que a ação da Corte de Contas esteja suscitando o que o jargão do serviço público denomina como “apagão das canetas” (RITTER, 2018), a não tomada de decisão decorrente do receio de que ações de fiscalização dos órgãos de controle imputem responsabilização do agente público por improbidade. Uma das evidências que podem corroborar essa tendência de paralisia das ações de fomento é a recente determinação por parte da Ancine de “suspensão das publicações de resultado dos processos seletivos em andamento, assim como a publicação de novos contratos”, o que paralisou a liberação de recursos para o setor audiovisual (GENESTRETI, 2019).

¹² Cargos de provimento efetivo na Ancine: 150 Especialistas em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual; 64 Técnicos em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual; 70 Analistas Administrativos, 76 Técnicos Administrativos. Conferir em: Anexo I da Lei 10.871/2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.871.htm>. Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

Nesse caso, salienta-se que se trata aqui do agente público probo e honesto sobre o qual recai um sentimento de temor e de inação e que, por isso, agirá preso a ritos e cautelas que tendem a gerar a paralisia decisória (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 205-206). Dessa forma, em um ambiente no qual não se decide mais nada, a lógica de autodefesa desse agente pode se impor, posto que a inércia eventualmente lhe importará uma sanção funcional, ao passo que a ação “decisão administrativa” em processos de fomento a projetos audiovisuais, por exemplo, poderá lhe importar uma responsabilização patrimonial.

Para além disso, conquanto seja difícil isolar a variável “controle do TCU” e mapear seus efeitos¹³, é possível buscar evidências e mapear os impactos jurídicos e institucionais em curso nesse contexto histórico recente de intensa ação da Corte de Contas sobre a Política Nacional do Audiovisual, como por exemplo: i) revisão das normas jurídicas que esteiam o sistema de prestação de contas dos recursos de fomento ao setor audiovisual (Decreto nº 8.281/2014 e INs Ancine nº 124 e 124/2015); ii) reanálise e eventual revisão de todas prestações de contas aprovadas por essa metodologia (por exemplo: A Deliberação de Diretoria Colegiada da Ancine nº 675-E, de 18 junho de 2019, determinou a reabertura de casos de análises de prestações de contas de projetos outrora aprovados pela Ancine); iii) debate entre o Ministro Relator, André Luís de Carvalho, e Ministro Revisor, Bruno Dantas, face à jurisprudência do TCU sobre a natureza jurídica dos contratos de financiamento do setor audiovisual (seriam convênios tradicionais ou um tipo específico de contrato de investimento público na iniciativa privada?); iv) apenas uma chamada pública com recursos do FSA foi aberta em 2019¹⁴; v) criação de uma Superintendência interna à Ancine para fiscalização e controle de prestações de contas financeira dos projetos realizados com recursos públicos geridos pela Ancine.

¹³ No ano de 2019, em paralelo às ações de controle do TCU sobre a Política Nacional do Audiovisual, o novo Governo Federal efetuou rearranjos administrativos no desenho das instituições responsáveis pela formulação dessa política pública, como por exemplo: a) transformação do MinC em Secretaria Especial da Cultura vinculada ao Ministério da Cidadania, Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019 e , posteriormente, ao Ministério do Turismo, Decreto nº 10.107, de 6 de novembro de 2019; b) publicação do Decreto nº 9.919, de 18 de julho de 2019 que transferiu o Conselho Superior do Cinema, antes vinculado ao MinC, para a Casa Civil e reduziu o número de membros externos ao governo: de 6 para 3 três especialistas em atividades cinematográficas e audiovisuais, representantes dos diversos setores da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, e de 3 para 2 dois representantes da sociedade civil, com destacada atuação em seu setor e interesse manifesto pelo desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiros.

¹⁴ Chamada Pública BRDE/FSA – Coprodução Internacional 2019, lançada em 23 de janeiro de 2019 e com o montante total de recursos financeiros no valor de R\$ 36.800.000,00 (trinta e seis milhões e oitocentos mil reais). Disponível em <<https://www.brde.com.br/chamada-publica-brde-fsa-coproducao-internacional-2019/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

3. O papel do TCU como instrumento de avaliação e de redesenho de política pública.

Com o propósito de investigar se o controle horizontal do TCU sobre o subsistema político-administrativo de atores, instituições e ideias que compõem essa política pública poderá ser contribuir para avaliação e redesenho, é fundamental também recorrer a um enfoque teórico mais amplo sobre o campo de conhecimento chamado de “políticas públicas”. Nas ciências sociais, existe ampla bibliografia sobre o tema, por isso, é fundamental circunscrever suas características determinantes.

Ademais, é fundamental compreender o caráter multidisciplinar desse domínio, bem como a complexidade das ações governamentais e dos arranjos institucionais estruturantes existentes. Por conseguinte, é necessário definir as ações afirmativas e apontar sua necessidade e urgência no audiovisual brasileiro, incorporando referenciais teóricos tanto desse campo epistemológico, como de experiências históricas de discriminações positivas.

Em breve revisão de literatura, Celina Souza (2006, p. 22) retoma o pressuposto analítico de investigação do campo das políticas públicas: “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”. A partir disso, a autora elenca conceituações possíveis, bem como autores de referência, sem a pretensão de revelar a melhor definição; perspectiva epistemológica que influencia esse pré-projeto.

Dentre as conceituações que sedimentaram as bases de investigação desse campo, é possível destacar a de Lawrence Mead (1995 apud GOODIN & KLINGEMANN, 1998, p. 554), que define política pública como um campo de estudo que analisa o governo à luz das grandes questões públicas; a de Thomas Dye (1984), que a define como aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer; a de David Easton (1957), que a define como um sistema no qual ocorre uma relação entre formulação, resultados e ambiente; ou a de Thomas Birkland (2016), que não busca a tipologização ideal, mas sim identificar seus principais atributos: solução a algum tipo de problema público, orientada a um objetivo, elaborada pelos governos (o que os governos escolhem fazer ou não fazer), interpretada e implementada por agentes públicos (ou privados), dotados de diferentes interpretações, soluções e motivações para ação.

No que concerne o ciclo de vida de uma política pública (*policy cycle*), de acordo com Klaus Frey (2000, p. 226-229), trata-se de um modelo heurístico de análise interessante, que subdivide o agir público em etapas parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas: percepção e definição de problemas; “*agenda-setting*”; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e, finalmente, avaliação de políticas e eventual correção

da ação. Empregado como um “tipo puro” idealizador do processo político, servindo, portanto, de quadro de referência para a análise processual, posto que, empiricamente, os atores sociais envolvidos não se atêm necessariamente a essa sequência, muito menos hierarquizam essas etapas.

Considerados o quadro geral de conceituação e os atributos típicos de uma política pública, qual seria o papel da Corte de Contas na Política Nacional do Audiovisual em curso? Suas auditorias contribuem para sua melhoria e aperfeiçoamento? Para a pesquisadora Monique de Menezes (2012, p. 107) o TCU é uma instituição de *accountability* horizontal que aumenta a legitimidade das atividades fins das agências autônomas na medida em que torna o processo de tomada de decisão mais transparente e democrático.

Subjacente a visão, destaca-se a referência ao cientista político Guillermo O’Donnell (1993), pesquisador que aborda a *accountability* no contexto contemporâneo latino-americano, sendo notória referência na literatura especializada pois cunha esse conceito de maneira bidimensional. Em sua dimensão vertical, a *accountability* seria um desdobramento da democracia eleitoral-representativa e significaria a responsividade das políticas governamentais às preferências dos eleitores. De modo complementar a essa, em sua dimensão horizontal, ela seria de natureza interestatal, sendo desempenhada por agências estatais legalmente constituídas para o controle de instituições estatais e de seus respectivos agentes públicos.

Sob esse ângulo, se avaliação, em sentido amplo, refere-se ao estágio no qual se determina como um política de fato está funcionando na prática, avaliação dos meios empregados e dos objetivos, nota-se que tem sido salutar o papel do Tribunal enquanto agente externo atuante para aprendizagem política (*policy learning*) e “abertura” do processo de prestações de contas dos recursos públicos destinados ao setor audiovisual brasileiro, tornando o mais *accountable*, inclusive para opinião pública. Afinal, até o momento de publicização dos supracitados acórdãos, fragilidades e problemas dessa política não emergiam da interação fechada entre burocracia e *stakeholders* desse mercado; ao contrário, as inconsistências intrínsecas à metodologia “Ancine+Simples” não tinham lugar nos balanços de gestão¹⁵ dos formuladores e executores dessa política pública

¹⁵ Relatórios dos entes formuladores e executores dessa política pública (MinC, SAV, Ancine e CGFSA), anteriores aos acórdãos do TCU - como por exemplo: Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) 2017 - não apontavam problemas na metodologia “Ancine+Simples”. Cf. Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Disponível em <<https://fsa.ancine.gov.br/?q=resultados/relatorios-de-gestao>>. Acesso em 20 de junho de 2019.

Ademais, o papel do TCU na condução de avaliação de políticas públicas também está se mostrando aderente às boas práticas¹⁶ nesse campo porque se trata de um órgão independente e externo em relação aos executores implicados (*policy makers*) e, portanto, no caso em análise, poderá contribuir para promoção da *accountability* (prestação de contas, responsividade e transparência) da Política Nacional do Audiovisual.

Conclusão.

Caso a Política Nacional do Audiovisual aqui analisada pudesse ser ilustrada esquematicamente, guardaria muitas semelhanças com a ilustração do modelo de “*Political System*” de David Easton (1957), devido à grande opacidade do seu núcleo (*black box*), especialmente de governança e de “*policy-making*”, conforme foi possível observar a partir dos achados de auditorias recentes da Corte de Contas sobre a metodologia “Ancine+Simple”.

A preocupante carência de transparência e de *accountability* dessa política pública só foi demonstrada publicamente graças ao controle externo do TCU, por isso, é provável que suas recomendações e determinações possam guiar uma profunda remodelagem das premissas e dos arranjos institucionais vigentes até o momento, isso em benefício da longevidade, dos indicadores de desempenho (eficácia, eficiência e efetividade), e da sustentabilidade do subsistema político-administrativo (atores, instituições e ideias) que estejam essa importante política pública.

Por fim, em que pese as dificuldades iniciais de responsividade por parte dos entes auditados e gestores públicos implicados para atender tempestivamente e a contento tais determinações, já foi possível observar nos últimos meses que a *accountability* horizontal exercida pelo Tribunal vem servindo de mecanismo democrático de *calificación* (ROSANVALLON 2015 *apud* IOKEN 2017, p. 159-164), isto é, de instrumento de controle técnico focado na análise da qualidade e do desempenho da gestão e dos gestores da coisa pública no setor audiovisual brasileiro.

¹⁶ Cf. Avaliação de Políticas Públicas. Guia Prático de análise “*ex post*”. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>>. Acesso em 23 de junho de 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual: O Brasil de todos os olhares para todas as telas.** 1ª edição, julho de 2013. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/PDM%202013.pdf>>.
- BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making.** —Fourth Edition. 2016
- BRANT, João; FERREIRA, Juca. **O audiovisual e o paradoxo do TCU.** Coluna Opinião da Folha de São Paulo, de 23 de abril de 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2019/04/o-audiovisual-e-o-paradoxo-do-tcu.shtml>>.
- BRASIL. TCU. **Acórdão nº 2959/2016-5** – TCU – Plenário. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2016.
- _____. **Acórdão nº 4835/2018** – TCU – 2ª Turma. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2018.
- _____. **Acórdão nº 12502/2019** – TCU – 2ª Turma. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2018.
- _____. **Acórdão nº 721/2019** – TCU – Plenário. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2019
- _____. **Acórdão nº 992/2019** – TCU – Plenário. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2019.
- _____. **Acórdão nº 1417/2019** – TCU – Plenário. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2019.
- CATELLI, Rosana Elisa; CARDOSO, Shirley Pereira. **O cinema brasileiro contemporâneo: retomada e diversidade.** Revista Universitária do Audiovisual. Santa Catarina, 2009. Disponível em: <<http://www.rua.ufscar.br/o-cinema-brasileiro-contemporaneo-retomada-e-diversidade/>>.
- DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.
- EASTON, David. **An approach to the analysis of political systems.** World Politics, Vol. 9, nº 3. (April., 1957), pp. 383-400. Disponível em: <<https://goo.gl/qjB3f7>>.
- FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas nº 21 - Jun de 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>.
- GENESTRETI, Guilherme. **Diretor da Ancine paralisa liberação de verbas para audiovisual.** Caderno de Cinema da Folha de São Paulo, de 18 de abril de 2014. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/04/diretor-da-ancine-paralisa-liberacao-de-verbas-para-o-audiovisual.shtml>.

GOODIN, R. e KLINGEMANN, H-D. (eds.). **New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press. 1998.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **O controle compartilhado das políticas públicas: uma racionalidade para o exercício democrático na sociedade da desconfiança**. Orientador Luiz Carlos Cancellier de Olivo. Coorientador Juarez Freitas. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017.

MAILLARD, J. et KÜBLER, D. **Analyser les politiques publiques** (deuxième édition). Presses universitaires de Grenoble. 2015.

MARSON, Melina Izar. **Para entender a retomada: Cinema e Estado no Brasil nos anos 1990**. Revista Observatório Itaú Cultural / OIC - n. 10 (set./dez. 2010). – São Paulo: Itaú Cultural, 2010. Disponível em: <http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/itau_pdf/001784.pdf>.

MENEZES, Monique. **O Tribunal de Contas da União, Controle Horizontal de Agências Reguladoras e Impacto sobre Usuários dos Serviços**. Revista de Sociologia e Política n. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31846>>.

O'DONNELL, Guillermo. **Delegative Democracy**. Kellogg Institute Working Press, 1993. Disponível em <https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf>.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?** Orientador: Carlos Ari Sunfeld. Dissertação (mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, 2019.

_____. **A importância da técnica decisória no controle público**. Revista JOTA. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/a-importancia-da-tecnica-decisoria-no-controle-publico-19062019>>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

RISTOW, Fabiano. **Presidente da Ancine suspende repasse de verbas para o audiovisual**. Caderno de Cultura O Globo, de 19 de abril de 2019. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/presidente-da-ancine-suspende-repasse-de-verbas-para-audiovisual-23610669>>.

RITTER, Daniel. **O apagão de canetas dos agentes públicos**. Coluna publicada em 02 de agosto de 2018 em Notícias da Associação Brasileira de Agências de Regulação. Disponível em <<http://abar.org.br/valor-o-apagao-de-canetas-dos-agentes-publicos/>>.

SOUSA, Ana Paula. **TCU expõe fragilidades institucionais do cinema brasileiro**. Coluna de Cinema da Folha de São Paulo, de 04 de abril de 2019. Disponível em

<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/04/tcu-expoe-fragilidades-institucionais-do-cinema-brasileiro.shtml>>.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>.

_____. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. Políticas Públicas no Brasil. [livro eletrônico] organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.