

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

FOMENTO PÚBLICO OU DIRECIONAMENTO POLÍTICO?

Análise do fomento audiovisual à luz da razão pública

FELIPE PEREIRA DOS SANTOS

Rio de Janeiro

2021

FELIPE PEREIRA DOS SANTOS

FOMENTO PÚBLICO OU DIRECIONAMENTO POLÍTICO?

Análise do fomento audiovisual à luz da razão pública

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr.^a Larissa Pinha de Oliveira.**

Rio de Janeiro

2021

CIP - Catalogação na Publicação

S237f Santos, Felipe Pereira dos
Fomento público ou direcionamento político?
Análise do fomento audiovisual à luz da razão
pública / Felipe Pereira dos Santos . -- Rio de
Janeiro, 2021.
107 f .

Orientadora: Larissa Pinha de Oliveira. Trabalho
de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1 . fomento público . 2 . audiovisual . 3 . Ancine .
4 . razão pública. 5 . John Rawls . I. Oliveira,
Larissa Pinha de , orient . II. Título .

FELIPE PEREIRA DOS SANTOS

FOMENTO PÚBLICO OU DIRECIONAMENTO POLÍTICO?

Análise do fomento audiovisual à luz da razão pública

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professora Dr^a. Larissa Pinha de Oliveira.**

Data da Aprovação: 01/06/2021

Banca Examinadora:

Dr^a. Larissa Pinha de Oliveira
Orientadora

Dr^o. José Vicente Santos de Mendonça
Membro da Banca

Dr^o. Philippe Oliveira de Almeida
Membro da Banca

Rio de Janeiro

2021

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Francisco e Maria Lúcia, que se esforçaram do momento em que nasci até o tempo presente para que eu usufrísse das oportunidades que a vida não lhes ofereceu, mesmo que isso significasse viajar mais de 2 mil quilômetros de Sapé/PB para Cabo Frio/RJ, há 26 anos.

Às famílias Antônio e Daltro, nas pessoas de Maria Cristina, Reinaldo Almir, Alice Pinto, João Freitas e Maria da Luz. O sonho jamais seria possível sem este apoio sincero e sem o afeto na convivência diária.

À minha irmã, Fernanda, que sempre acreditou em mim, mesmo comigo argumentando contra.

Ao Gabriel Guanabará, meu cunhado e amigo, pelo auxílio na formatação deste trabalho.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro e ao *campus* Cabo Frio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, responsáveis por ampliar meu horizonte e descortinar possibilidades de futuro que jamais cogitei.

Aos meus queridos amigos Ana Clara, Andreza Carvalho, Angélica Ogasawara, Daniel Felipe, Eduarda Nascimento, Emily Tavares, Felipe Almeida, Juliana Guimarães, Maria Helena, Nicole Nepomuceno e Pedro Franco. O carinho e as críticas de vocês foram cruciais para o meu amadurecimento nestes cinco anos.

Por fim, a duas professoras fundamentais para o desenvolvimento desta monografia: Ana Luíza Calil, que me auxiliou na construção do projeto de pesquisa, e, também, Larissa Pinha, minha orientadora, que acompanhou toda a estruturação e execução deste trabalho, sempre com atenção ímpar às minhas dúvidas e com críticas pertinentes e instigantes, que robusteceram a pesquisa.

Completar esta caminhada é resultado de um esforço coletivo com o qual todos vocês colaboraram, por isso compartilho esta conquista. Obrigado!

RESUMO

Esta pesquisa empírica analisa o fomento público destinado a produções audiovisuais sob o marco teórico da razão pública, ideia desenvolvida originalmente pelo filósofo político norte-americano John Rawls. O objeto de estudo é o programa de fomento executado pela Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVs Públicas – 2018, dedicado a selecionar projetos para exibição em tevês públicas. O objetivo do trabalho é verificar se o exercício da atividade de fomento estatal foi orientado por critérios que obedecem a razão pública ou se houve escolha de projetos segundo critérios que privilegiam certa doutrina política e de costumes, que é crítica dirigida à Agência Nacional do Cinema – entidade executora do fomento – por interlocutores, em especial autoridades públicas, insatisfeitos com o trabalho da agência. Ao fim, também são analisados os resultados das seleções dos anos de 2014 e 2015, realizadas anteriormente no mesmo programa de fomento.

Palavras-chave: fomento; audiovisual; Ancine; razão pública; PRODAV; FSA

ABSTRACT

This empirical research analyzes the public promotion program for audiovisual productions under the theoretical framework of public reason, an idea originally developed by the American political philosopher John Rawls. The object of study is the promotion program carried out by the public selection BRDE/FSA - PRODAV – TVs Públicas - 2018, dedicated to selecting projects for exhibition on public TV channels. The objective of the work is to verify if the promotion program was guided by a criteria that obey public reason or if there was a choice of projects according to criteria that privilege a certain political and customs doctrine, which is a criticism addressed to the Agência Nacional do Cinema – the agency that executes the promotion program - by interlocutors, especially public authorities, dissatisfied with the agency's work. At the end, the results of the selections for the years 2014 and 2015, previously carried out in the same promotion program, are also analyzed.

Key words: public promotion; audiovisual; Ancine; public reason; PRODAV; FSA.

LISTA DE ABREVIATURAS

AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CSC	Conselho Superior de Cinema
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
MP	Medida provisória
PNC	Plano Nacional de Cultura
PRODAV	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro
SNC	Sistema Nacional de cultura

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Blocos temáticos para seleção de projetos audiovisuais.....	67
Tabela 2 – Requisitos de seleção dos projetos audiovisuais	74
Tabela 3 – Projetos selecionados no edital de 2018	87
Tabela 4 – Projetos selecionados nos editais de 2014.....	89
Tabela 5 – Projetos selecionados nos editais de 2015.....	90

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1. O FOMENTO PÚBLICO: CONCEITO E CONTROVÉRSIAS	15
1.1 Fomento público, isonomia e impessoalidade	21
1.2 Fomento cultural	23
CAPÍTULO 2. AGÊNCIAS REGULADORAS: AUTONOMIA E TECNICIDADE COMO ANTÍDOTOS ÀS FLUTUAÇÕES POLÍTICAS	27
2.1 Aporte histórico inicial: O Estado guarda-noturno, o Estado proativo e o Estado regulador	27
2.2 Qualificação jurídica das agências reguladoras: os contornos da independência	32
2.3. Controle das agências reguladoras independentes: uma sintonia fina entre controle republicano e intervenção	39
CAPÍTULO 3. UMA PROPOSTA DE FILTRAGEM DO FOMENTO PÚBLICO: A RAZÃO PÚBLICA	48
3.1. A Teoria da Justiça de John Rawls: os fundamentos para a compreensão da razão pública	48
3.2. A razão pública como critério de justificação nas deliberações das sociedades bem organizadas.	52
3.3. A razão pública como critério material para análise do fomento estatal	57
CAPÍTULO 4. CHAMADA PÚBLICA PRODAV – TVS PÚBLICAS - 2018: A CONTROVÉRSIA À LUZ DA RAZÃO PÚBLICA	60
4.1. Público alvo, objetivos e a seleção de projetos	63
4.2. O alegado direcionamento da atividade fomentadora	68
4.3. Submetendo a chamada pública ao teste de razão pública	72
4.4. O fomento audiovisual em perspectiva: as seleções públicas de 2014 e 2015.	88
CONCLUSÃO	94
BIBLIOGRAFIA	97

INTRODUÇÃO

A igualdade é direito fundamental¹ assegurado pela Constituição da República², desta maneira, condutas que, sem justificativa razoável e proporcional, desviem deste vetor constitucional serão consideradas antijurídicas³. A igualdade também direciona a atividade administrativa, tanto pela previsão mais ampla como direito fundamental, como já mencionado, quanto pela previsão específica voltada ao Estado no princípio da impessoalidade, presente no *caput* do art. 37 da Constituição⁴. Nesse sentido, as entidades da Administração Pública, não podem exercer suas funções segundo a vontade pessoal dos seus agentes. Os critérios da ação administrativa não são outros que não sejam aqueles abarcados pela juridicidade.

Assim como toda atividade estatal, o fomento público está submetido ao mesmo regime jurídico. Embora o quadro normativo pretenda assegurar o desempenho impessoal e eficiente do fomento, a sociedade tem demonstrado inquietação e verdadeira desconfiança quanto às escolhas do Estado quando do exercício da atividade promocional. Têm ressoado críticas e especulações acerca das finalidades que a Administração pretende alcançar com esta ou aquela escolha fomentadora, assim como vicejam insinuações de apadrinhamento de grupos de interesse que demonstram alegado alinhamento com o administrador público⁵.

Algumas autoridades têm tecido críticas especialmente direcionadas à Ancine por considerarem que a agência, em suas escolhas fomentadoras, tem utilizado critérios que

¹ Art. 5º, *caput*, da Constituição Federal. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...].

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 129.

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

⁵ Neste trabalho será explorado o tema do fomento audiovisual, no entanto, é importante dizer que as acusações de direcionamento político não se resumem a esta seara, tampouco são recentes. Bastante emblemática, neste aspecto, é a discussão a respeito do financiamento pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social de variados investimentos em Cuba por empresas brasileiras. Nesse sentido DÍVIDA de Cuba com o BNDES soma US\$ 40 milhões, sobretudo por porto. **Veja**, 21 dez. 2018. Economia. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/divida-de-cuba-com-o-bndes-soma-us-40-milhoes-sobretudo-por-porto/>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

favorecem grupos de interesse ligados a ideologias políticas e de costumes, o que reputam ser ilegítimo⁶. Essas afirmações têm reverberado em diversos setores da classe política brasileira⁷, mas não se restringe somente a ela. Os cidadãos têm questionado o papel da ANCINE no setor audiovisual e a legitimidade de suas escolhas de intervenção no mercado.

Considerando que esta temática tem sido alçada constantemente ao debate social, mobilizando paixões e desafetos políticos em boa parte dos interlocutores, esta pesquisa pretende oferecer parâmetros mais concretos – por meio da utilização da razão pública, ideia originalmente formulada pelo filósofo político John Rawls – para a discussão. Nesta tarefa, não por acaso, foi escolhido como objeto de pesquisa a Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVs Públicas – 2018, cuja legitimidade foi publicamente questionada pelo Presidente da República, Sr. Jair Messias Bolsonaro, em transmissão ao vivo nas redes sociais, na qual teceu críticas duras a alguns dos projetos selecionados⁸. O fato gerou grande repercussão e apenas dois dias após as declarações presidenciais a seleção foi suspensa por ato do então Ministro da Cidadania, Sr. Osmar Terra, sob a alegação de que era necessário recompor o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual, bem como promover uma ampla revisão dos critérios de seleção de projetos, mesmo com o certame já iniciado⁹. Este ato levantou suspeitas de promoção de censura na Ancine, dando ensejo ao ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Ministério

⁶ BOLSONARO quer um nome 'terrivelmente evangélico' na Ancine. **O Globo**, Brasília, 31 ago. 2019. Cultura. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/bolsonaro-quer-um-nome-terrivelmente-evangelico-na-ancine-23919616>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

⁷ A Comissão da Câmara dos Deputados realizou em abril deste ano uma audiência pública para discutir a paralisação do repasse de verbas para o setor do audiovisual. Na ocasião, os parlamentares alegaram haver perseguição política contra a Agência Nacional do Cinema, entidade que seleciona os projetos e executa a política de fomento. DEPUTADOS denunciam perseguição e desmonte no setor audiovisual. **Agência Câmara de Notícias**, 05 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/742761-deputados-denunciam-perseguiacao-e-desmonte-no-setor-audiovisual>>. Acesso em 10 mai. 2021.

⁸ Em transmissão nas suas redes sociais, o Presidente afirmou que se não houvesse mandato para os dirigentes, já haveria demitido todos, em razão dos projetos audiovisuais selecionados por meio do instrumento que é estudado neste trabalho. BOLSONARO diz que 'garimpou' e vetou filmes com temática LGBT. **Folha de S. Paulo**, 16 ago. 2019. Cinema. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/08/bolsonaro-diz-que-garimpou-e-vetou-filmes-com-tematica-lgbt.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁹ BRASIL. Ministério da Cidadania. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.576, de 20 de agosto de 2019**. Suspende o edital de Chamamento para TVs Públicas, lançado em 13 de março de 2018, por 180 dias. Brasília: Ministério da Cidadania, 21 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.576-de-20-de-agosto-de-2019-211680778>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

Público Federal em face do ex-ministro¹⁰. Esta sequência de fatos ilustra a necessidade de se enfrentar o tema dada a sua atualidade e relevância.

Para realizar esta tarefa, este trabalho se utilizará de revisão bibliográfica da literatura especializada, análise de documentos produzidos pela Ancine e outras instituições que colaboraram com a seleção iniciada em 2018, assim como análise de declarações de autoridades federais, reportadas pela imprensa ou registradas em vídeo na *internet*.

No primeiro capítulo será apresentada a atividade estatal de fomento, suas controvérsias principais e, por fim, será definido o conceito adotado neste trabalho. O segundo capítulo explorará a forma jurídica das agências reguladoras, abordando suas origens, a função que desempenham e as características institucionais que pretendem garantir independência com relação ao chefe do Poder Executivo. O objetivo deste capítulo, além de estabelecer as bases para a compreensão destas entidades administrativas, é localizar a Ancine dentro da estrutura administrativa federal, lançando luz sobre suas competências e prerrogativas.

O terceiro capítulo, por sua vez, apresenta o conceito de razão pública, sendo precedido por uma breve conceituação da teoria da justiça de John Rawls. Por fim, passa-se a justificar a pertinência da utilização da razão pública como critério material de aferição da legitimidade da concessão de fomento. O quarto e último capítulo se ocupa em explicar a política pública de fomento audiovisual desenvolvida pela Ancine, destacando as competências dos atores participantes da formulação, direção e execução destas iniciativas. Por último, será apresentada a Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVs Públicas – 2018, que selecionou projetos de séries para exibição em emissoras do campo público de televisão. O referido certame terá suas regras submetidas a um teste de razão pública, conforme os marcos teóricos delimitados no capítulo 3 e, em seguida, o resultado desta seleção, bem como das seleções de 2014 e 2015 serão analisados à luz da mesma bibliografia.

¹⁰ NADIR, Patrícia. MPF acusa Osmar Terra de improbidade por censura em edital da Ancine. Poder 360, 2 out. 2019. Justiça. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/justica/mpf-acusa-osmar-terra-de-improbidade-por-censura-em-edital-da-ancine/>>. Acesso em 10 mai. 2021.

Ao fim da pesquisa é oferecida resposta conclusiva a respeito da atividade promocional desenvolvida por meio do mencionado edital de fomento. Espera-se, com isso, que este trabalho contribua para o debate público a respeito da construção de uma política de fomento eficiente e republicana, que auxilie o desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro.

CAPÍTULO 1. O FOMENTO PÚBLICO: CONCEITO E CONTROVÉRSIAS

Definir a atividade fomentadora do Estado é tarefa complexa. Neste capítulo inicial, o que se quer assentar é um conceito de fomento público que seja útil ao estudo aqui proposto, de maneira que seja possível identificar com clareza a atividade da Ancine enquanto entidade pública fomentadora, para além da atividade regulatória, tema do capítulo seguinte. Prossegue-se, então, nesta tarefa.

Em uma primeira aproximação, é importante compreender que, em que pese o prestígio constitucional conferido à livre iniciativa, que é fundamento da República e princípio da ordem econômica, conforme destaca Floriano Marques Neto¹¹, o Estado tem legitimidade para intervir na economia quando verificado algum interesse público nesta atuação. A medida desta intervenção – se deve ser mais forte ou mais fraca – ou até mesmo se existe algum mecanismo escolhido *a priori* pela Constituição por ser mais brando em sua interferência, é assunto que instiga bons debates na literatura¹². Fato é que, conforme indica o professor paulista, o fomento público é a medida pela qual o Estado emite normas jurídicas endereçadas aos particulares para que estes direcionem sua atividade em um sentido considerado vantajoso para a coletividade, sem que haja a necessidade de publicizar a atividade por meio do regime jurídico dos serviços públicos¹³. Como antecipado, a definição apresentada não é unânime.

Heloísa Caggiano, por exemplo, entende que o fomento público diz respeito às técnicas administrativas mobilizadas para direcionar os investimentos privados no sentido de uma finalidade pública descrita em atos normativos, sendo certo que a adesão à iniciativa de fomento

¹¹ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica**. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70679>>. Acesso em: 3 out. 2019. p. 3.

¹² A esse respeito, há quem entenda que a Constituição Econômica não tem preferência alguma por um ou outro modo de intervenção na economia. Na verdade, falar que a Constituição guarda uma preferência por intervenção mínima (ou máxima) no domínio econômico seria defender a constitucionalização de uma ideologia política, ao passo que o texto constitucional resguarda o pluralismo político. A este respeito, ver MENDONÇA, José Vicente Santos de. A Interpretação do Direito Econômico e o Ideal de Razão Pública: o caso da intervenção monopolística e concorrencial. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. **Anais Eletrônicos do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2009. Disponível em <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/antiores/XVIII+Congresso+Nacional+-+FMU-S%C3%A3o+Paulo+\(04%2C+05%2C+06+e+07+de+novembro+de+2009\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/antiores/XVIII+Congresso+Nacional+-+FMU-S%C3%A3o+Paulo+(04%2C+05%2C+06+e+07+de+novembro+de+2009).pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2020.

¹³ MARQUES NETO, Op. Cit., p. 6.

é voluntária para o particular. O ponto de divergência surge quando se analisa qual efeito pode ser ocasionado pelo fomento. A autora defende que o fomento engloba somente o incentivo – efeitos positivos – às atividades econômicas realizadas pelos particulares, descartando o desincentivo de comportamentos por meio da imposição de dificuldades às atividades dos particulares – efeitos negativos – do conceito desta função administrativa¹⁴.

Em outro giro, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, oferece conceituação distinta, que desenha o fomento público como uma função administrativa que se destina a oferecer ajuda pública não somente à particulares, mas também a pessoas jurídicas de direito público. Segundo o autor, o fomento público é¹⁵:

[...] a função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados incentivam direta, imediata e concretamente a iniciativa dos administrados ou de entidades públicas e privadas, para que desempenhem atividades que a lei haja enfatizado como de especial interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso das pessoas em sociedade.

Ou seja, o fomento, nesta acepção, é a atividade do Estado ou de seus delegatários que se destina a incentivar os administrados, entidades privadas ou até mesmo outras entidades públicas, para que desenvolvam atividades reputadas como de interesse público pela lei. Com isso em mente, o autor reparte o fomento público em fomento econômico, fomento social e fomento institucional¹⁶.

O fomento econômico é composto pelo conjunto de iniciativas impulsionadas por disposições constitucionais e legais de promoção às empresas, o que põe em evidência o papel destacado que estas ocupam na economia¹⁷. O fomento institucional se refere a ajuda pública

¹⁴ CAGGIANO, Heloisa Conrado. Apontamentos sobre o conceito de fomento público. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 16, n. 61, p. 80, jan./mar. 2018. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=250843>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

¹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 579.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ O autor subdivide o fomento econômico em fomento às atividades primárias, fomento científico e tecnológico e o fomento financeiro e creditício, sendo todas essas modalidades integrantes do fomento direcionado à empresa. Cf. Ibidem, p. 596-604.

oferecida aos chamados entes intermédios¹⁸, que, por sua própria natureza, desempenham atividade de interesse público. Neste ponto, a definição de fomento público proposta pelo jurista recebe críticas, dentre as quais é possível destacar as de Heloísa Caggiano¹⁹, que restringe o conceito ao incentivo às pessoas jurídicas de direito privado. A autora também afirma que no mesmo sentido aponta Marques Neto, para quem o fomento só tem como objeto as atividades desenvolvidas por particulares, sejam elas atividades econômicas ou aquelas realizadas em apoio ao Estado sem a expectativa de lucro, como corre nas Organizações Sociais e nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público²⁰.

O fomento social, a seu turno, tem como centro a pessoa humana e como objetivo auxilia-la a desfrutar da vida em sociedade de forma plena, segundo os parâmetros da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB/88²¹), e da proteção da vida na infância, na adolescência e também na velhice²² (art. 226 a 230, da CRFB/88)²³. Conforme esta classificação, o incentivo às atividades econômicas relacionadas a cultura estaria aqui contido, considerando que, em que pese o intuito lucrativo eventualmente estar presente, a finalidade perseguida pela atuação estatal é a proteção de certas tradições, a valorização da identidade de um grupo social, a

¹⁸ Diogo de Figueiredo distingue os entes intermédios entre aqueles criados pela sociedade, com a função de efetivar novos interesses coletivos ou difusos, e os entes intermédios criados pelo Estado, com a finalidade de atuar junto a sociedade se apresentando como entidades instituídas pelo próprio Estado e sendo delegatário deste. Cf. MOREIRA NETO, op. cit., p. 607-609.

¹⁹ CAGGIANO, op. cit., p. 81.

²⁰ Conforme os autores elucidam “ressalta-se que o uso do termo “setor privado”, neste Capítulo, busca fazer oposição ao “setor público”, abarcando, em regra, também o chamado “terceiro setor”. O objetivo é estudar o direcionamento estatal de atividades econômicas, de modo que seu exercício gere benefícios aproveitáveis por toda a sociedade, sem a assunção direta de tal atividade pelo Estado”. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; KLEIN, Aline Lícia. Tratado de direito administrativo: funções administrativas do estado. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Tratado de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 4, p. 409.

²¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana;

²² MOREIRA NETO, op. cit., p. 588.

²³ A proteção às diferentes fases da vida humana tem previsão constitucional. Aqui se destaca, para fins ilustrativos: Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...] Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [...] Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial. Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade. Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

divulgação de costumes e de modos de vida, ou até mesmo a simples fruição de um produto de entretenimento.

Sem a pretensão de encerrar por aqui a discussão, mas, diante da necessidade de estabelecer de forma clara a concepção de fomento que se adota neste trabalho, adotamos a apresentada por Caggiano, segundo a qual o fomento público se constitui dos instrumentos postos à disposição do Estado para que estimule os agentes privados, que exploram atividade econômica no regime de livre iniciativa, de maneira que adiram voluntariamente à finalidade pública protegida pela agente fomentador, o que se faz por meio de normas jurídicas de diferentes graus de especificidade²⁴. Este conceito é preciso o suficiente para compreender a atividade desempenhada pela Ancine como fomento público, aplicar o regime jurídico adequado, bem como tecer as considerações necessária sobre suas escolhas fomentadoras no que se refere à Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVS Públicas – 2018, que é o objeto desta pesquisa.

Encerrada esta pequena incursão nas problemáticas relacionadas ao conceito de fomento, adentramos em um campo igualmente espinhoso: os instrumentos pelos quais esta função administrativa se manifesta. Rodrigo Pombo, inclusive, destaca que o fomento público pode ser veiculado de inúmeras maneiras e esta característica de intensa mutabilidade dos instrumentos é uma característica do fomento²⁵.

Nesse sentido, Floriano Marques Neto considera a atividade de fomento tão extensa que seria impossível enumerar todos os seus instrumentos, no entanto se dispõe a mencionar algumas das formas mais conhecidas, como a cessão de bens, a política de crédito consistente em subsídios e empréstimo, o fornecimento de assistência técnica e a concessão de benefícios fiscais e tributários²⁶.

²⁴ CAGGIANO, op. cit. p. 80.

²⁵ POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas. Controle de resultados da atividade de fomento pelo Tribunal de Contas da União. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 18, n. 203, p. 49-59, jan. 2018. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=249450>>. Acesso em: 21 ago. 2020. p. 51.

²⁶ MARQUES NETO, op. cit., p. 7.

Como esperado, o elenco de instrumentos apresentado pelo mencionado autor não é unânime. José Vicente Santos de Mendonça destaca a classificação de Jordana de Pozas, que reparte os instrumentos do fomento em honoríficos, econômicos e jurídicos. Em sua obra, Mendonça, ao mencionar os instrumentos econômicos, os qualifica como os mais importantes e usuais, consistindo na destinação direta de recursos públicos para os particulares²⁷.

Os instrumentos econômicos de fomento, ainda segundo o pesquisador, se dividem em instrumentos econômicos reais, fiscais, creditícios e econômicos propriamente ditos. Os meios econômicos reais dizem respeito à disponibilização de bens públicos para o uso do particular em sua atividade. Os meios fiscais, a sua vez, se referem às isenções e imunidades tributárias, bem como a regimes mais benéficos de pagamento dos tributos devidos. Os meios creditícios consistem na oferta de linhas de crédito especiais e em aval público para a captação de crédito no mercado. Os meios econômicos propriamente ditos, por fim, são sintetizados na figura da subvenção, que é a entrega de valores ao particular, para que os utilize na sua atividade econômica²⁸.

José Vicente Mendonça, discordando de Floriano Marques Neto, defende que²⁹:

[...] os meios do fomento público são, usualmente, os creditícios e os econômicos propriamente ditos (leia-se: a subvenção), e que os meios reais podem, por exceção, ser tidos como tais. Já os meios fiscais não se enquadram como meios técnicos de fomento (são política econômica). À parte disso, acreditamos que os meios honoríficos são de baixa eficiência, e que a divisão entre meios jurídicos e econômicos é artificial; melhor seria divisão entre meios direta e indiretamente econômicos.

Ou seja, da classificação do fomento quanto a seus instrumentos, segundo a visão de Mendonça, exclui-se o fomento por meio de benefícios fiscais e tributários, contrariamente ao que defende Marques Neto.

Também merece atenção, neste estudo, a finalidade do fomento público. É necessário que se indique precisamente qual interesse público se quer promover com o fomento, pois as

²⁷ POZAS, 1961, p. 52-54 apud MENDONÇA, 2018, p. 332.

²⁸ Ibidem p. 333-334.

²⁹ Ibidem, p. 335.

atividades econômicas em geral quase sempre geram externalidades positivas³⁰ para a coletividade, sem que isso seja suficiente para se cogitar de uma ajuda pública indiscriminada a qualquer uma delas. Há que se perceber que, mesmo quando as consequências deletérias de uma atividade suplantam suas consequências benéficas, ainda é possível enumerar alguma externalidade positiva, nem que seja a mera geração de empregos, estímulo a uma cadeia produtiva ou o acréscimo na arrecadação tributária. Frente a essa problemática, Heloísa Caggiano afirma que, ao escolher uma atividade a ser objeto de incentivo, o Estado deve fazê-lo ao perceber que o seu desenvolvimento gera benefícios para a sociedade, atendendo também ao interesse público, sendo certo que a realização deste interesse público pelo particular demanda algum grau de colaboração da Administração, que será materializado por um dos instrumentos do fomento, já mencionados³¹.

Em continuação, a autora também destaca que o simples atendimento a um interesse público não é justificativa forte o suficiente para que seja empregado um esforço estatal para o auxílio a um negócio privado. Nesse sentido, é necessário identificar um interesse público específico que seja atendido pelo desenvolvimento da atividade econômica que se quer fomentar. A identificação deste interesse público específico que enseje o investimento estatal em apoio à atividade privada está correlacionada a um planejamento anterior da administração fomentadora. A presença do planejamento é essencial, pois é ele quem norteia o andamento da política de incentivo, identifica seu objetivo específico e os resultados esperados que coadunem com a finalidade pública pretendida³².

No mesmo sentido aponta Marcos Jurena Villela Souto³³, que defende que o fomento precisa de um parâmetro objetivo de análise. Segundo o autor, é preciso buscar correlação entre

³⁰ Externalidades podem ser entendidas como “o impacto de uma atividade ou tomada de decisão por parte de um agente sobre outros agentes, alterando a relação custo/benefício privada e/ou social – quando esses efeitos não são compensados, têm-se externalidades positivas ou negativas. Assim, por exemplo, as próprias políticas industriais podem ser vistas, quando bem sucedidas, como uma externalidade positiva, tendo efeito positivo sobre decisões de investimentos privados”, cf. STRACHMAN, Eduardo. Políticas industriais: definição e importância (ou não) de fundamentação teórica (parte 2). **Revista Economia & Tecnologia**, [S.l.], v. 5, n. 2, June 2009. ISSN 2238-1988. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27271>>. Acesso em: 01 mai. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/ret.v5i2.27271>. p. 136.

³¹ CAGGIANO, op. cit., p. 84.

³² Ibidem.

³³ SOUTO, Marcos Jurena Villela. **Direito Administrativo da Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 55.

a finalidade pública a ser perseguida, na forma como aparece descrita na lei de diretrizes de planejamento ou no plano de fomento, com a ação a ser desempenhada pelo agente privado. Ou seja, deve ser feita comparação entre a exploração da atividade econômica com o fim público a ser alcançado, que foi previamente estabelecido por lei. Por fim, diz que haverá violação ao princípio da isonomia se o Estado outorgar benefícios a um particular sem que esta possibilidade coadune com o interesse geral delineado em lei³⁴.

1.1 Fomento público, isonomia e impessoalidade

A colocação de Marcos Juruena a respeito do princípio da isonomia e sua ligação com a objetividade na escolha fomentadora é menos óbvia do que parece. Refletindo com cautela, a função administrativa de fomento parece colidir com princípios basilares da Administração Pública: os princípios da igualdade e da impessoalidade, com sede constitucional no art. 37, *caput*, da CRFB/88³⁵. Como poderia o Estado, que não deve demonstrar preferências ou rejeições arbitrárias, escolher um particular para agraciar com a destinação de valores ou franqueamento de outras facilidades que não estejam disponíveis para a generalidade dos agentes econômicos que estejam na mesma situação jurídica?

Esta indagação é um fantasma que assombra o fomento público pelos caminhos tortuosos das escolhas administrativas, nem sempre tão autoevidentes. Há sempre quem questione esta ou aquela atribuição de ajuda pública e indique aqui e ali um pretense favorecimento de grupos de interesses simpáticos ao governante. Oferecer uma resposta satisfatória a este questionamento quando aplicado a um caso concreto é o que move este trabalho, como já mencionado a título de introdução, no entanto, é indispensável para o estudo aqui desenvolvido dar alguns passos atrás para apresentar o debate acerca da controvérsia na literatura especializada. É o que se faz a partir de agora.

³⁴ SOUTO, op. cit., p. 55.

³⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

É difícil encontrar um critério universal que sirva para analisar a legitimidade – ou sua ausência – em cada escolha promocional do Estado, de maneira que se respeite a impessoalidade e a igualdade, tendo em vista que, em grande medida, a instituição de programas de fomento está ligada ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador público, campo no qual há maior liberdade de ação^{36 37}.

A apropriação desigual de benefícios, segundo Marques Neto, é característica intrínseca ao fomento público³⁸ e, na tentativa de responder os questionamentos quanto à fragilidade do fomento segundo os critérios de impessoalidade e de igualdade, oferece o binômio (i) verificação de interesse público relevante, que justifique a intervenção estatal e (ii) objetividade na seleção, pela eleição de fatores de diferenciação objetivos e legítimos para remediar ou prevenir injuridicidades na atividade fomentadora³⁹.

Também vale dizer que José Vicente Mendonça menciona a transparência e procedimentalização, a competitividade e a objetividade ao elencar os critérios formais de concessão do fomento que entende ser os mais adequados para garantir o desenvolvimento correto desta função administrativa. Segundo o autor, o procedimento para a concessão do fomento deve estar estabelecidos desde a data da seleção – ou seja, deve haver procedimento claro previamente definido, evitando direcionamentos posteriores das regras em vista dos interessados – e deverão ser públicos, seja pela publicação na imprensa oficial, seja pela busca proativa por parte da Administração em fazer com que a informação circule nos meios mais visados pelos possíveis interessados no fomento, o que inclui mídias sociais, revistas e jornais, dentre outros instrumentos⁴⁰.

Quanto ao critério da competitividade, é necessário evidenciar, segundo Mendonça, que ele se manifesta na necessidade de escolher o particular que demonstre ser mais apto a

³⁶ CAGGIANO, op. cit., p. 78.

³⁷ Quanto a essa liberdade de ação, José Vicente Mendonça entende que o fomento não pode ser colocado de maneira estanque no campo da discricionariedade ou da vinculação. Esta atividade administrativa, segundo o autor, embora esteja um pouco mais próxima da discricionariedade, caminha gradativamente para a vinculação na medida em que sua concessão apresente certos elementos, como a garantia de direitos subjetivos aos selecionados e a possibilidade concreta de invocar os princípios da boa-fé objetiva, da segurança jurídica e a vedação a prática de atos contraditórios pela Administração Pública. A esse respeito, ver MENDONÇA, op. cit., p. 342-346.

³⁸ MARQUES NETO, op. cit., p. 7.

³⁹ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁰ MENDONÇA, op. cit., p. 349.

desenvolver a atividade reputada de interesse, tendo como pressuposto natural que o mesmo necessita da ajuda pública para implementá-la, afinal de contas é justamente disso que se trata o fomento público. Nesta perspectiva, a ajuda pública é elemento que torna o particular mais competitivo segundo os outros agentes do mercado, não se tratando de escolher o melhor agente do mercado – o que seria engenharia de obra pronta, parafraseando o pesquisador – mas sim de escolher aquele que demonstrar melhor capacidade de atender os parâmetros da Administração Pública na execução da sua atividade. Quando a adoção de processo competitivo não for possível, é sugerido pelo autor a escolha pelo livre acesso ou pelo critério cronológico de ingresso do pedido junto ao órgão competente⁴¹.

Por fim, ainda segundo o autor, a objetividade como critério formal tem como fim evitar expressões genéricas como “a critério da Administração Pública” dentre outras carregadas de subjetividade e que não servem para o julgamento de um candidato ao fomento. Caso a redução da subjetividade não seja possível, continua Mendonça, recomenda-se que a decisão seja atribuída a um painel de julgadores escolhido segundo critérios de pluralidade de pontos de vistas políticos, culturais e ideológicos⁴².

1.2 Fomento cultural

Neste trabalho, até então, o fomento público foi apresentado da forma mais abrangente, sem adentrar nas características específicas da função administrativa quando desempenhada em certo setor da economia. Cumprida a finalidade de realizar uma primeira aproximação do conceito de fomento público, as controvérsias que a questão abarca e as discussões sobre impessoalidade e isonomia no desempenho desta função administrativa, prossegue-se no estudo para verificar a atividade de fomento no setor cultural, no qual se localiza a atividade da Ancine.

De início, é interessante recorrer a classificação do fomento público proposta por Moreira Neto já apresentada na primeira parte do capítulo. O que se quer destacar, é que,

⁴¹ MENDONÇA, op. cit., p. 349-350.

⁴² *Ibidem*, p. 350.

conforme indica Caggiano, as definições de ordem social e ordem econômica no texto constitucional servem de guia para a distinção operada pelo pesquisador entre as categorias de fomento econômico e fomento social. Quanto a esta última, com base no art. 6º e no art. 193 e seguintes da Constituição⁴³, o fomento social pode ser compreendido como o estímulo de atividades relacionadas à educação, saúde, esportes, populações indígenas, meio ambiente, assistência social e, por fim, cultura⁴⁴. Com isso, é possível observar que o fomento ultrapassa uma ótica estritamente econômica, voltada a preservar aspectos concorrenciais, estimular atividades que resultem em grande sucesso econômico e retornem uma boa arrecadação tributária, dentre outros objetivos desta natureza. Mesmos que esses objetivos possam ser cumpridos com maior ou menor facilidade a depender do setor social que se fomenta, este não é o único vetor a ser seguido.

Estreitando o escopo e tratando especificamente do fomento à cultura, Raquel Guimarães destaca que, segundo o art. 215 da Constituição Federal⁴⁵, o Estado deve garantir o pleno exercício dos direitos culturais a todos, inclusive mediante incentivo às manifestações de cultura, bem como proteção das mesmas de interferências⁴⁶.

No aspecto infraconstitucional, a autora destaca o Plano Nacional de Cultura – PNC, instituído pela Lei nº. 12.343/10⁴⁷, que no art. 3º, traz um grande rol de competências ao Estado, dentre elas o fomento à cultura “de forma ampla”, que pode ser executado por meio de seleções

⁴³ O art. 6º define que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, enquanto o art. 193 do texto inicia o título da ordem social, que engloba a seguridade, a educação, o desporto, o meio ambiente e, destaca-se, a cultura.

⁴⁴ CAGGIANO, op. cit., p. 87-88.

⁴⁵ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II produção, promoção e difusão de bens culturais; III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV democratização do acesso aos bens de cultura; V valorização da diversidade étnica e regional.

⁴⁶ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. A Lei Rouanet e a importância da definição do conceito de cultura. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 112-113, mar./ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=243287>>. Acesso em: 12 out. 2019.

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm>. Acesso em: 12 out. 2019.

públicas para o estímulo a projetos e processos culturais, também podem ocorrer concessão de apoio financeiro e fiscal aos agentes culturais, oferecimento de subsídios, implantação de fundos públicos e privados, dentre outros⁴⁸. O Sistema Nacional de Cultura – SNC, previsto no § 1º do art. 3º do mesmo diploma⁴⁹, é o instrumento pelo qual se implementa o PNC, em coordenação com os entes federados e com a sociedade. Segundo o SNC, o Estado deve planejar e fomentar as atividades culturais, preservar e valorizar o patrimônio cultural no estabelecimento de marcos regulatórios para a economia da cultura, sem que haja dirigismo do processo criativo⁵⁰. Esta última parte tem importância fundamental para esta pesquisa, pois deixa claro que o Estado não pode interferir no processo cultural de maneira a controlá-lo neste ou naquele sentido.

Vê-se, então, que existe fundamento jurídico para o desempenho do fomento estatal no campo cultural, seja considerado como um mercado a ser explorado ou seja como meio de realização de direitos culturais. O fomento se faz legítimo tanto na primeira concepção quanto na segunda, assim como possui parâmetros objetivos para sua concessão, de maneira a preservar a isonomia e a livre concorrência. Observa-se, dessa maneira, que é possível utilizar-se dos parâmetros normativos já existentes para analisar se a atividade fomentadora da Ancine quanto à seleção de produções audiovisuais para o recebimento de benefícios públicos está de acordo com o ordenamento jurídico, em especial no que se refere à preservação da isonomia e da liberdade de expressão entre aqueles que participam dos certames.

Mais adiante, neste trabalho, será abordada uma proposta com balizas mais concretas para a análise da ação fomentadora do Estado e a prevenção de seu direcionamento ideológico por parte dos gestores públicos. Por enquanto, os critérios apresentados servem como introdução à problemática dos aspectos materiais da escolha fomentadora e em nada contradizem a utilização da razão pública, como se vai demonstrar no capítulo 3.

⁴⁸ Art. 3º Compete ao poder público, nos termos desta Lei: [...] III - fomentar a cultura de forma ampla, por meio da promoção e difusão, da realização de editais e seleções públicas para o estímulo a projetos e processos culturais, da concessão de apoio financeiro e fiscal aos agentes culturais, da adoção de subsídios econômicos, da implantação regulada de fundos públicos e privados, entre outros incentivos, nos termos da lei.

⁴⁹ Art. 3º [...] § 1º O Sistema Nacional de Cultura - SNC, criado por lei específica, será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

⁵⁰ GUIMARÃES, op. cit., p. 113.

CAPÍTULO 2. AGÊNCIAS REGULADORAS: AUTONOMIA E TECNICIDADE COMO ANTÍDOTOS ÀS FLUTUAÇÕES POLÍTICAS

Feita a aproximação sobre a função estatal de fomento no capítulo anterior, passa-se agora ao estudo das entidades administrativas que, por vezes, são encarregadas de executar estas políticas públicas. Logo de início é importante destacar que a função de fomento não está necessariamente atrelada a uma agência reguladora, podendo ser desempenhada por uma diversidade de entidades estatais. Aqui se escolheu este caminho de abordagem em razão do tema do trabalho: a atividade fomentadora da Ancine. Portanto, o fomento será realizado pela Agência Nacional do Cinema, autarquia em regime especial, tendo consequências importantes para a investigação aqui proposta.

Neste sentido, este capítulo cumpre um papel duplo: apresentar as agências reguladoras e o regime jurídico a elas pertinente e, simultaneamente, destacar onde a Ancine se coloca segundo cada característica e tema levantados. Desde logo se adverte que a exposição abaixo não tem a pretensão de ser exaustiva a respeito do tema, pois a regulação é assunto amplo, complexo e que, em certas minúcias, foge do escopo deste trabalho. Portanto, optou-se por descrever o desenho institucional das agências reguladoras tomando como norte o destaque aos elementos que pretendem garantir sua independência da vida política.

2.1 Aporte histórico inicial: O Estado guarda-noturno, o Estado proativo e o Estado regulador

As agências reguladoras têm características peculiares se comparadas com outras autarquias, sendo melhor compreendidas quando verificado o seu contexto de surgimento. Tendo como referência o fato de que o modelo regulatório brasileiro buscou inspiração no modelo já vigente nos Estados Unidos⁵¹, procede-se a uma breve abordagem deste modelo estrangeiro, para, em seguida, tratar propriamente do arranjo regulatório nacional.

⁵¹ BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 147-165, abr. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43622>>. Acesso em: 13 set. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43622>. p. 147.

Falar em agências reguladoras, em grande medida, é contar a história das transformações que o Estado atravessou no que se refere ao seu papel perante as necessidades da sociedade. Segundo ressalta Egon Bockmann Moreira, essas transformações podem ser compreendidas pela mudança de paradigma dos direitos dos particulares em face ao Estado: a Administração Pública passou a atuar ativamente na busca do bem-estar social, sendo, inclusive, consolidada a compreensão da existência de direitos subjetivos públicos⁵². A construção desse novo entendimento das funções estatais partiu da percepção de que o almejado bem-estar social exige mais que a garantia dos direitos civis e políticos, demandando certo grau de proatividade estatal na persecução de objetivos promotores da dignidade humana em contraste com eventual abuso de poder econômico⁵³. Uma boa síntese desse estágio de transmutação do Estado omissivo em Estado proativo é que “a economia deixou de ser assunto reservado às pessoas privadas e se tornou uma questão de Estado – tão importante quanto a separação de poderes, a garantia de direitos e a proteção à soberania (afinal, foi alçada às Constituições)”⁵⁴.

Cass Sunstein esclarece que as agências reguladoras nos Estados Unidos surgem em um contexto de questionamento das bases jurídico-institucionais do capitalismo liberal⁵⁵, sendo interessante, nesse ponto, destacar a alegoria trazida por Moreira para descrever esse modelo atuação estatal: o Estado “guarda-noturno”⁵⁶, que se refere ao modelo jurídico e econômico do Estado preocupado primordialmente em garantir a segurança das pessoas e a ordem pública pelo exercício do poder de polícia⁵⁷. Ainda no que toca aos Estados Unidos, Binbenbojm informa que no período de 1930 a 1940, durante o *New Deal*, dezessete agências reguladoras foram criadas naquele país, o que representa um grande crescimento, levando em consideração o período posterior, de 1865 e 1929, no qual houve o surgimento de vinte e seis ao total⁵⁸. Nesse

⁵² MOREIRA, Egon Bockmann. Notas sobre o Estado Administrativo: de omissivo a hiperativo. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 154 - 179, ago. 2017. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/154/131>>. Acesso em: 10 out. 2020. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i1.154>. p. 159.

⁵³ *Ibidem*, p. 160.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ SUNSTEIN, 2003, p.131-133 apud BINENBOJM, 2005, p. 148

⁵⁶ A expressão “Estado guarda-noturno” foi originalmente cunhada por Ferdinand Lassalle e é utilizada pelo autor no mesmo sentido apresentado por Egon Bockmann.

⁵⁷ MOREIRA, op. cit., p. 161.

⁵⁸ BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 147-165, abr. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43622>>. Acesso em: 13 set. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43622>. p. 148.

sentido, o autor adiciona que a multiplicação dessas entidades administrativas independentes teve um caráter dúplice, na medida em que (i) pretendia conferir precisão e eficiência ao Estado na proteção dos vulneráveis frente aos mercados desregulados e; (ii) blindar as entidades de um Poder Judiciário de arcabouço liberal, incompatível com uma intervenção mais ativa do Estado no domínio econômico, que demandou relativização da liberdade de contratar e do direito de propriedade⁵⁹.

Dito isso, é possível ilustrar esse rearranjo jurídico-institucional norte-americano como um movimento de deslocamento de um Estado liberal do tipo “guarda noturno”, para algo diferente, um modelo estatal que combina as suas funções clássicas com as demandas contemporâneas de sua época pela regulação de mercados em prol da proteção de certos grupos sociais. Indica-se como impulsionadoras desse movimento as agências reguladoras, que atuaram como elemento publicizante da atividade econômica⁶⁰, ou seja, trouxeram para a discussão pública as decisões econômicas empresariais entendidas, até então, como de interesse exclusivamente privado.

No Brasil, o surgimento das agências reguladoras independentes ocorre em outro contexto e assume um papel bastante diferente. Fazendo uma boa tradução desse processo, Binenbojm afirma que houve “importação de institutos com sinais trocados e objetivos diametralmente opostos”, quando se verifica a implantação destes organismos na Administração Pública nacional⁶¹. Inicialmente, é preciso ter clareza de que, diferente do que ocorreu nos Estados Unidos, no Brasil as agências independentes não surgiram em um contexto de fortalecimento do Estado social, pois o Brasil já havia vivenciado as transformações dos direitos de segunda geração na Constituição de 1934⁶².

Na verdade, a implementação das agências reguladoras no país se insere em um contexto de ampla reforma do Estado com objetivo de atrair investimentos privados em setores considerados estratégicos, o que seria facilitado pelo estabelecimento de um claro e estável

⁵⁹ Ibidem, p. 151-152.

⁶⁰ Nas palavras de Binenbojm “As agências reguladoras se afirmam, portanto, no cenário político norte-americano, como entidades propulsoras da *publicização* de determinados setores da atividade econômica, mitigando as garantias liberais clássicas da propriedade privada e da autonomia da vontade”. Cf. Ibidem, p. 150.

⁶¹ Ibidem, p. 148

⁶² BOCKMANN MOREIRA, op. cit., p. 160-161.

marco regulatório capaz de proporcionar segurança jurídica aos investidores, mesmo em situações de turbulência política ou de revezes eleitorais⁶³. Essa sinalização de segurança aos agentes econômicos, denominada compromisso regulatório (*regulatory commitment*), era essencial para a captação de investimentos, tendo em vista o risco de quebra de contratos e até mesmo expropriações, incidentes que afugentam qualquer investidor⁶⁴. Neste quadro, outra não poderia ser a conclusão: a finalidade das agências reguladoras foi o de salvaguardar a regulação do debate político-eleitoral, por meio de uma blindagem institucional de independência que será analisada detidamente ainda neste capítulo.

Em um esforço didático, Barroso divide em três as transformações estruturais pelas quais o Estado brasileiro passou no bojo da mencionada reforma: (i) extinção de algumas limitações ao capital externo, por meio das Emendas Constitucionais nº 6, 7 e 36, que, por exemplo, abriram a navegação de cabotagem a embarcações de bandeira estrangeira, aumentaram a porcentagem autorizada de capital externo em empresas de radiodifusão e acabaram com a outorga de benefícios especiais e proteção às empresas nacionais; (ii) flexibilização de monopólios estatais, tais quais o do gás canalizado, aberto à concessão a empresas privadas pelos Estados-membros por meio da Emenda nº 5, e o monopólio da exploração de petróleo, em razão da Emenda Constitucional nº 9, que possibilitou a União contratar empresas privadas para a lavra e pesquisa de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos e, por fim; (iii) a instituição do Programa Nacional de Privatizações pela Lei Federal nº 8.031/90, posteriormente substituída pela Lei nº 9.491/97, com os objetivos de reordenar a posição do Estado na economia⁶⁵.

Localizando as agências reguladoras nesta divisão proposta pelo autor, as entidades se inserem na parcela final das reformas, surgindo em meio às desestatizações e ao reposicionamento do Estado, enfraquecendo seus mecanismos de intervenção direta na economia, mas sem caminhar exatamente para o modelo de “Estado guarda noturno”, mas sim

⁶³ BINENBOJM, op. cit., p. 152.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ BARROSO, Luis Roberto. Agências Reguladoras. Constituição e transformações do Estado e Legitimidade Democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 285-311, jul. 2002. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46445>>. Acesso em: 27 out. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v229.2002.46445>. p. 289.

para o posto de regulador da atividade econômica pela tutela dos interesses dos consumidores e da livre concorrência⁶⁶.

Retomando a ilustração descrita há pouco quanto ao movimento feito pelo Estado norte-americano frente ao *New Deal*, seria possível dizer que, no Brasil, as reformas da década de 1990 não retiraram o Estado brasileiro da zona de Estado liberal *puro sangue*⁶⁷, em verdade o movimento foi no sentido de dotá-lo de capacidade jurídica e técnica para intervir na economia por meio da regulação da atividade dos agentes econômicos. No caso pátrio, as agências reguladoras independentes também foram propulsoras desse movimento, não para publicizar as decisões empresariais, mas sim para assegurar um resquício de publicização em atividades antes completamente dominadas pelo Estado - em alguns casos com monopólio, como visto no caso do petróleo - e que agora passaram a ter exploração livre pela iniciativa privada, ou regulada como serviço público sob concessão ou permissão.

Para encerrar esta revisitação histórica, cabe uma breve menção ao primeiro teste em grande escala da independência das agências reguladoras brasileiras. Como visto, o insulamento político destas autarquias frente ao chefe do poder executivo foi um dos seus pressupostos de criação, por isso a alternância de poder promovida no contexto das eleições de 2002, quando Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República, foi um momento crucial da experiência institucional brasileira quanto ao seu modelo regulatório. O ex-presidente, como informa Binenbojm⁶⁸, teve momentos de tensionamento com as agências em razão dos reajustes de tarifas, medidas essenciais para o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, mas colidentes com a plataforma eleitoral que o elegeu. Neste quadro, houve atrito entre a o chefe do executivo, preocupado em não tomar medidas impopulares - ainda que fossem recomendáveis para a manutenção dos serviços no longo prazo - e as agência independentes, com dirigentes escolhidos pelo governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso, que não conseguiu emplacar seu sucessor no cargo eletivo. As pressões entre o poder político e as agências, naquele momento, foram dirimidas por acordos e também pelo Poder Judiciário, não

⁶⁶ BARROSO, op. cit., p. 290.

⁶⁷ Foge ao escopo deste trabalho uma digressão histórica mais detalhada acerca do perfil do Estado brasileiro antes das reformas da década de 1990, no entanto, a respeito do tema, recomenda-se a leitura de MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O Novo Estado Regulador no Brasil: eficiência e legitimidade**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 111-136.

⁶⁸ BINENBOJM, op. cit., p. 154.

ocasionando ruptura com o modelo, mas ajuste com sua nova conformação^{69 70}. O que se quer demonstrar aqui é que a tensão latente entre o chefe do executivo federal e uma agência reguladora não é tema inédito e perpassa governos de diferentes colorações ideológicas.

Encerrado o aporte histórico e reflexivo sobre a formação das agências reguladoras brasileiras é preciso advertir que o fenômeno das entidades com poderes interventivos na economia não surge somente com a criação destes organismos independentes. Na verdade, conforme destaca Aragão, antes do movimento de desestatizações, algumas entidades reguladoras já haviam sido criadas, tais como o Instituto do Alcool e do Açúcar, o Banco Central do Brasil, o Instituto Brasileiro do Café, dentre outros⁷¹. A grande diferença entre as entidades pretéritas e as agências reguladoras independentes está justamente em um vocábulo: independentes⁷². O autor prossegue destacando que a independência, em conjunto com as competências regulatórias, são a chave para diferenciar as entidades nascidas no bojo da reforma do Estado, no contexto de privatizações, daquelas existentes anteriormente⁷³.

2.2 Qualificação jurídica das agências reguladoras: os contornos da independência

⁶⁹ BINENBOJM, op. cit., p. 154-155.

⁷⁰ O governo Lula enfrentou embates com os reajustes de tarifas, em especial, dos setores elétrico e de telefonia. Também houve enfraquecimento da independência das agências por meio do contingenciamento de verbas na ordem de 80%, indicações políticas para os cargos das diretorias e criação de estatais para exercício de funções que seriam tipicamente regulatórias. A esse respeito ver CRIADAS nos anos 1990, agências reguladoras já foram alvo de polêmicas e reclamações. **G1**, São Paulo. 22 jun. 2019. Economia. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/22/criadas-nos-anos-1990-agencias-reguladoras-ja-foram-alvo-de-polemicas-e-reclamacoes.ghtml>>. Acesso em: 02 mai. 2021; e, também, ver CANZIAN, Fernando. Governo Lula esvazia as agências reguladoras. **Folha de S. Paulo**, São Paulo. 19 set. 2010. Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1909201002.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

⁷¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 272.

⁷² A denominação “independente”, usualmente atribuída às agências reguladoras, recebe crítica de José Vicente Mendonça, que considera a expressão “autônoma” mais adequada, pois a independência se referiria a ausência completa de mecanismos de controle, o que de fato não existe, como se vai abordar mais à frente. Neste trabalho foi adotada a terminologia “agências reguladoras independentes” por ser comumente aceita. A respeito da crítica, ver MENDONÇA, José Vicente Santos de. A propósito do controle feito pelos Tribunais de Contas sobre as agências reguladoras: em busca de alguns standards possíveis. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=79582>>. Acesso em: 27 out. 2020. p. 10; e ver, também CARVALHO FILHO, José dos Santos. Agências Reguladoras e Poder Normativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, fev./abr., 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

⁷³ ARAGÃO, op. cit., p. 270

Adentrando nos aspectos da qualificação jurídica das agências reguladoras, é importante ter em mente o fenômeno da descentralização administrativa e suas consequências, que têm intensa ligação com a independência atribuída a estas autarquias. Aragão afirma que a diversificação da sociedade e o surgimento de uma pluralidade de interesses forçaram uma fragmentação da Administração Pública - *Estado pluriclasse* -, resultando em órgãos e entidades independentes⁷⁴. Esses diversos interesses, continua o autor, receberam proteção jurídica e demandam imparcialidade no seu tratamento pelo Estado, por meio da salvaguarda do jogo político-partidário, o que ensejou a criação de centros de poder dentro do Estado dotados de outras formas de organização administrativa⁷⁵. Em síntese, é possível dizer, então, que este Estado pluriclasse, que incorpora em seu interior diferentes interesses e se compromete a realizá-los e protegê-los, resulta no policentrismo de poder, pois os espaços autônomos nele abrigados passam a irradiar poder de forma independente da autoridade central.

Em uma abordagem mais concreta, o pesquisador exemplifica essa pluralidade de interesses incorporados pelo Estado com base na multiplicação de Ministérios que, por vezes, apresentam objetivos colidentes, como os de Meio Ambiente e Desenvolvimento Industrial, sendo importante notar que esse nível de especialização ainda guarda certa dependência do poder central, em razão da hierarquia superior do chefe do Executivo⁷⁶. É interessante, também, problematizar essa definição formal de autonomia segundo a verificação de submissão hierárquica ou distanciamento do poder central por meio de criação de uma nova pessoa jurídica. Aragão ressalta que as definições estanques e formais de independência ou submissão hierárquica vinculadas unicamente a uma leitura da organização administrativa não são suficientes para entender o grau de autonomia de uma entidade estatal, porque esse juízo deve ser eminentemente material: o que é importante verificar é a conferência de autonomia a determinados centros de competência, quer estejam organizados em pessoa jurídica diversa da do Estado ou quer não⁷⁷. Esta constatação, pautada por um critério substantivo de autonomia, que relega a um espaço secundário a maneira de a entidade se organizar, é a que representa a descentralização administrativa que coaduna como o pluricentrismo de poder no Estado⁷⁸.

⁷⁴ ARAGÃO, op. cit., p. 203 – 204.

⁷⁵ Ibidem, p. 204.

⁷⁶ Ibidem, p. 208.

⁷⁷ Ibidem, p. 214-215.

⁷⁸ ARAGÃO, op. cit., p. 216.

Os fundamentos constitucionais da descentralização administrativa, ainda segundo Aragão, podem ser encontrados nos artigos 37, *caput*⁷⁹; 70⁸⁰ e 1º, inciso V⁸¹, todos da Constituição República, que são a sede normativa dos princípios da eficiência, economicidade e pluralidade política, respectivamente. A descentralização, neste contexto, é a materialização de um esforço para superar o modelo centralizador e hierárquico, incapaz de responder adequadamente às exigências da sociedade contemporânea, em especial ao reconhecimento de diferentes graus de discricionariedade dos agentes públicos e ao reordenamento da atividade do Estado para um controle finalístico e menos hierárquico⁸².

Partindo para um estudo analítico, após relacionar a descentralização administrativa e a independência real com as agências reguladoras, é preciso destacar certos os aspectos jurídico-institucionais que materializam o pluricentrismo de poder já explorado. Neste passo, duas características são importantes para o desenho de uma agência independente: autonomia político-administrativa e autonomia econômico-financeira. No que se refere à autonomia político-administrativa, segundo Barroso, esta procura, de forma bastante contundente, dissuadir qualquer pressão que a política possa imprimir na atividade decisória da entidade, o que se verifica pela (i) nomeação de diretores das agências pelo chefe do Poder Executivo, com aprovação do Senado, no âmbito federal; ii) mandato fixo e; (iii) vedação à livre demissão dos diretores, exceto falta grave apurada segundo o devido processo legal⁸³. A autonomia econômico-financeira, prossegue o autor, é a garantia de fontes de custeio diversas das dotações orçamentárias, como, por exemplo, instituição de taxas regulatórias e participação em contratos do setor afeto a sua atuação⁸⁴.

⁷⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

⁸⁰ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁸¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.

⁸² ARAGÃO, op. cit., p. 210-211.

⁸³ BARROSO, op. cit., p. 296-297.

⁸⁴ BARROSO, op. cit., p. 299.

Da mesma sorte, Binenbojm enumera as características que julga cruciais para a natureza das agências como entidades independentes. O jurista destaca, concordando com Barroso, a independência política dos dirigentes e a independência financeira, orçamentária e gerencial. No entanto, também acrescenta a independência técnica decisional – juízos com motivação técnica impediriam o recurso hierárquico impróprio para o Ministério vinculado⁸⁵ - e a independência normativa – relacionada à disciplina das atividades econômicas em sentido amplo, por meio da emissão de atos normativos caracterizados pela deslegalização⁸⁶.

Vistas as principais características que diferenciam uma agência reguladora de uma autarquia não dotada do regime especial, cabe verificar como a Agência Nacional do Cinema se posiciona diante de cada um desses pontos. A Ancine foi criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001⁸⁷, tendo o objetivo de fomentar, regular e fiscalizar as indústrias cinematográfica e videofonográfica brasileiras⁸⁸. Dentre seu rol de competências, destaca-se as de (i) executar a política nacional de fomento ao cinema; (ii) aplicar multas e sanções; (iii) gerir programas de fomento à indústria cinematográfica, bem como estabelecer critérios para a aplicação dos recursos destinados a essa política pública⁸⁹. Quanto aos seus

⁸⁵ O recurso hierárquico impróprio é um meio que permite que o Ministério ao qual a agência se vincula reforme as decisões da entidade de ofício ou por meio de provocação de um interessado, sob a alegação de violação das diretrizes gerais de política pública estabelecidas pelo Ente central ao mercado regulado ou por excesso de poder. Alexandre Aragão entende que a possibilidade de recurso hierárquico impróprio depende de expressa previsão legal e deve ser entendida como medida excepcional, cf. ARAGÃO, op. cit., p. 394/395. A Lei nº 13.848/2019, no art. 3º, *caput* reforça a ausência de subordinação hierárquica das agências reguladoras para com o Executivo central, de maneira a vedar o recurso das decisões da diretoria colegiada para o órgão da administração direta que abriga a entidade. Este entendimento também foi cristalizado no enunciado nº 25 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça federal, segundo o qual “a ausência de tutela a que se refere o art. 3º, *caput*, da Lei n. 13.848/2019 impede a interposição de recurso hierárquico impróprio contra decisões finais proferidas pela diretoria colegiada das agências reguladoras, ressalvados os casos de previsão legal expressa e assegurada, em todo caso, a apreciação judicial, em atenção ao disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal”.

⁸⁶ BINENBOJM, op. cit., p. 153-154.

⁸⁷ BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001**. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, [...] altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>. Acesso em: 02 mai. 2021.

⁸⁸ Segundo o art. 5º, *caput* da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 “fica criada a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, autarquia especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observado o disposto no art. 62 desta Medida Provisória, órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira.”

⁸⁹ Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências: I - executar a política nacional de fomento ao cinema, definida na forma do art. 3º; [...] IV - aplicar multas e sanções, na forma da lei; [...] VIII - gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; IX - estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional.

dirigentes, ela é composta de 4 diretores, sendo um deles o Diretor-presidente, todos com mandatos não coincidentes de cinco anos, sendo vedada a recondução⁹⁰. A nomeação ocorre segundo os parâmetros do art. 5º da Lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000⁹¹, que dispõe sobre os recursos humanos das Agências Reguladoras:

Art. 5º O Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada (CD II) serão brasileiros, indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento no campo de sua especialidade, devendo ser atendidos 1 (um) dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, o inciso II: (Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019)

I - ter experiência profissional de, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019)

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, no campo de atividade da agência reguladora ou em área a ela conexas, em função de direção superior; ou (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019)

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos: (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019)

1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa no campo de atividade da agência reguladora, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa; (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019)

2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público; (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019)

3. cargo de docente ou de pesquisador no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexas; ou (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019)

c) 10 (dez) anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexas; e (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019)

II - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado. (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019)

Vê-se, dessa maneira, como está plasmada a autonomia político-administrativa da Ancine: nomeação de dirigentes para mandatos não coincidentes de cinco anos pelo Presidente

⁹⁰ Art. 8º A Ancine será dirigida por Diretoria Colegiada composta de 1 (um) Diretor-Presidente e 3 (três) Diretores, com mandatos não coincidentes de 5 (cinco) anos, vedada a recondução, nos termos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. (Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019). § 1º Os membros da Diretoria Colegiada serão nomeados nos termos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. (Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019); § 2º O Diretor-Presidente da Ancine será nomeado pelo Presidente da República e investido na função pelo prazo de 5 (cinco) anos, vedada a recondução, observado o disposto na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. (Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019); § 3º Em caso de vaga no curso do mandato de membro da Diretoria Colegiada, esse será completado por sucessor investido na forma prevista no § 1º deste artigo e exercido pelo prazo remanescente. (Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019); § 4º Integrarão a estrutura da Ancine, além da Diretoria Colegiada, uma Procuradoria, que a representará em juízo, uma Ouvidoria e uma Auditoria.

⁹¹ BRASIL. **Lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000**. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19986.htm>. Acesso em: 02 mai. 2021.

da República, após sabatina no Senado, respeitando critérios objetivos, como a comprovada experiência profissional no setor regulado e formação acadêmica compatível com as atividades a serem desenvolvidas.

Quanto à autonomia econômico-financeira, a Ancine tem como fontes de receita aquelas previstas no art. 11 da Medida Provisória nº 2.228-1/01, dentre as quais é possível destacar o recolhimento de multas aplicadas aos regulados; as dotações do Orçamento-Geral da União; o produto da venda de publicações e dados, além da cobrança de emolumentos pelos serviços prestados. Vale lançar luz, também, sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine, que é um tributo recolhido pela Ancine cujo produto da arrecadação é repassado para o Fundo Nacional de Cultura - FNC, sendo alocado na programação referente ao Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, que se destina ao financiamento do fomento ao setor por meio de políticas públicas executadas pela própria Ancine⁹².

As agências independentes também possuem competência para editar atos normativos regulatórios dos setores de sua atribuição, sendo essa outra importante característica deste tipo de intervenção do Estado no domínio econômico. O fato de ser um ponto comum não significa que não exista polêmica a respeito. Conforme Barroso destaca, o arranjo institucional de ampla delegação de competência normativa para as agências gera tensão com o princípio da legalidade, que, diante disso, tem recebido releituras da literatura, de maneira a equilibrar o respeito ao Estado de Direito com a regulação⁹³.

Essa operação de releitura, continua o autor, formulou maneiras distintas de perceber o princípio da legalidade, que recebe a seguinte diferenciação: a reserva de lei absoluta e a reserva de lei relativa, além da reserva de lei formal e a reserva de lei material. As reservas absolutas ou relativas são adjetivadas segundo o grau de possibilidade de delegação dado pela

⁹² Art. 34, Medida Provisória 2228-1, de 06 de setembro de 2001. O produto da arrecadação da Condecine será destinado ao Fundo Nacional da Cultura – FNC e alocado em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual, para aplicação nas atividades de fomento relativas aos Programas de que trata o art. 47 desta Medida Provisória.

⁹³ BARROSO, op. cit., p. 306.

Constituição ao legislador: será uma reserva absoluta quando o legislador for obrigado a esgotar a temática em lei, sem espaço para a discricionariedade administrativa. Será reserva relativa, por outro lado, quando a norma contiver autorização para ação discricionária. A reserva de lei formal é aquela que reserva o tema à lei editada pelo Poder Legislativo, mediante o processo deliberativo previsto na Constituição. A reserva de lei material, em outro giro, se refere aos atos materialmente legislativos, como as leis delegadas e as medidas provisórias⁹⁴.

Se essa nova interpretação da legalidade flexibiliza de maneira a compatibilizar um espaço de atuação administrativa mais amplo, cabe perguntar como exatamente seria possível promover a delegação. Conforme Barroso também assinalou, o questionamento já foi respondido pelo Supremo Tribunal Federal que, no Recurso Extraordinário nº. 264289/CE, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, fixou a tese de que é impossível fazer da delegação um cheque em branco: a lei deve estabelecer *standards* para a atuação normativa infralegal administrativa⁹⁵.

Contudo, a delegação de poderes normativos às agências reguladoras não pode ser encarada como a panaceia para todos os males da Administração Pública carente de decisões técnicas. Guerra faz apontamentos instigantes sobre a atribuição de poderes tão amplos às agências independentes e, conseqüentemente aos seus agentes. Segundo o autor, a concentração de poderes na burocracia estatal, descolada da política, gera descompasso entre a agenda que elegeu os representantes políticos do povo e a política implementada pela agência reguladora. Os agentes políticos, em regra, não possuem a capacidade técnica para verificar se os programas levados a efeito pela burocracia estatal estão em conformidade com as políticas públicas almejadas – e prometidas – aos eleitores⁹⁶. Diante disso, Guerra também reflete acerca dos mecanismos utilizados pelos agentes políticos para limitar e conformar o poder normativo dos órgãos reguladores, o que será tratado mais a frente neste capítulo.

⁹⁴ BARROSO, op. cit., p. 306-307.

⁹⁵ Ibidem, p. 307-308.

⁹⁶ GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 402-430, dez. 2018. ISSN 2179-8214. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/24570>>. Acesso em: 03 maio 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.24570>. p. 407-409.

2.3. Controle das agências reguladoras independentes: uma sintonia fina entre controle republicano e intervenção

Terminada a reflexão sobre como se organizam as agências reguladoras independentes, passa-se ao estudo do controle da sua atividade pela Administração central. O tema é sensível devido à independência atribuída a essas entidades administrativas, que pode colidir com controles mais substanciais, que beiram à intervenção, o que se pretende coibir. A esse respeito, Binjenbojm aborda os mecanismos de controle exercidos pelos Poderes Executivo e Legislativo. Destaca, então, o que chama de *controles ancilares*, consubstanciados no estabelecimento de metas e diretrizes de atuação, assim como na possibilidade de *veto legislativo*⁹⁷. Adentra-se agora ao estudo mais detido destas ferramentas.

Instituir diretrizes de atuação e metas a serem alcançadas é tarefa desempenhada pelo Poder Executivo, com o objetivo de inserir a atividade da agência no planejamento macroeconômico do Estado⁹⁸, sendo uma importante válvula para aliviar a pressão entre a burocracia técnica, alheia ao processo político, e os agentes eleitos democraticamente, que precisam desenvolver certo programa de governo, conforme abordado anteriormente por Guerra.

Ainda no que toca ao controle pelo Poder Executivo, a integração das agências no planejamento estatal pode ser estudada por meio de uma série de instrumentos e técnicas, como (i) o poder de direção da Administração Central; (ii) o contrato de gestão e; (ii) a definição das políticas públicas setoriais.

O poder de direção, conforme afirma Aragão, se manifesta pela subordinação não hierárquica das agências à Administração Central. Essa subordinação tem natureza menos forte que a subordinação hierárquica – característica da administração direta – pois se limita à

⁹⁷ BINENBOJM, op. cit., p. 158.

⁹⁸ Ibidem, p. 158.

enumeração de diretrizes e controle de resultados, sem que haja a substituição dos juízos da agência pelos juízos do Ministério ao qual ela se vincula⁹⁹.

Os contratos de gestão, por sua vez, são mecanismos que potencializam a descentralização administrativa ao ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira das agências reguladoras¹⁰⁰, encontrando previsão no art. 37, § 8º, da Constituição e, mais recentemente, na Lei nº 13.934, de 11 de dezembro de 2019¹⁰¹, onde são chamados de contratos de desempenho. Estes instrumentos, que, apesar do nome, não pode ser considerados verdadeiros contratos em razão da ausência de interesses opostos¹⁰², não podem ser utilizados de maneira a obrigar a agência a assumir compromissos – o que prejudicaria sua autonomia –, pelo contrário, tem como pressuposto a negociação prévia e a formulação conjunta das metas¹⁰³.

Por último, a fixação de políticas setoriais diz respeito à submissão da atividade regulatória à política formulada por órgão da Administração direta, que pode ser a própria Presidência da República, o Ministério ou outro órgão indicado na lei de criação da entidade¹⁰⁴. Aragão também adverte que a inserção das agências reguladoras nas políticas públicas não representa prejuízo a sua autonomia, pois há abertura normativa que direciona a sua ação na persecução de certas finalidades públicas¹⁰⁵, ou seja, os comandos legais têm papel instrumental e flexível, que se densificam na medida em que estão coligados a políticas mais amplas, que

⁹⁹ ARAGÃO, op. cit., p. 381-382.

¹⁰⁰ MOTTA, 2003, p. 131 apud ARAGÃO, 2013 p. 384.

¹⁰¹ BRASIL. **Lei nº 13.934, de 11 de dezembro de 2019**. Regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado “contrato de desempenho”, no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13934.htm>. Acesso em: 03 mai. 2021.

¹⁰² DI PIETRO, 1999, p. 283 apud ARAGÃO p. 384-385.

¹⁰³ JUSTEN FILHO, 2002, p. 407 apud ARAGÃO, 2013 p. 286.

¹⁰⁴ ARAGÃO, op. cit., p. 390.

¹⁰⁵ ARAGÃO, op. cit., 391.

conformam o sentido da ação estatal¹⁰⁶. Nas palavras do autor “a concretude da regulação é propiciada pelos princípios gerais e finalidades públicas a serem perseguidas”¹⁰⁷.

A respeito da Ancine, é importante destacar que a política setorial é fixada pelo Conselho Superior do Cinema (CSC) – órgão colegiado vinculado à Casa Civil da Presidência da República – na forma dos arts. 3º e 7º, inciso I da Medida Provisória nº 2.228-1/01, sendo desta maneira que a atividade da agência se insere no planejamento estatal. O mencionado conselho elabora o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, que enumera 12 diretrizes – entendidas como comandos gerais - para a política setorial, seguidas de metas – com maior densidade de informação que as diretrizes-, que indicam de forma detalhada o período a ser implementado, o retorno esperado, os indicadores relevantes para medir a efetividade da ação, assim como o público-alvo¹⁰⁸.

A diretriz-geral do plano se baseia no desenvolvimento e consolidação do mercado audiovisual por meio do incentivo à competição, à circulação de produções brasileiras, à inovação, à liberdade criativa e de manifestação cultural e, por último, a facilitação do acesso ao cinema¹⁰⁹. Tendo em mente o objeto desta pesquisa, o fomento de produções para canais de TV públicos por meio da Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVs PÚBLICAS – 2018, destaca-se a diretriz nº 4 que planeja “dinamizar e diversificar a produção independente, integrar os segmentos do mercado audiovisual, fortalecer as produtoras e ampliar a circulação das obras brasileiras em todas as plataformas”¹¹⁰, sendo materializada pela meta nº 4.4, que pretende “ampliar o espaço da produção independente nos canais de televisão aberta”, utilizando-se de quatro indicadores, dentre os quais dois dão fundamento à medida de fomento

¹⁰⁶ “A desmistificação da lei e a mudança do seu *modus operandi* estão entre as principais consequências da instrumentalização da regulação pelos princípios e finalidades públicas. As leis deixaram de expressar verdades universais, para passar a ser instrumentos da realização de políticas finalísticas. [...] Veja-se, por exemplo, que o art. 3º, VIII, da Lei nº 9.427/96, confere poderes normativos à ANEEL desde que sejam exercidos “com vistas a propiciar concorrência efetiva entre os agentes e a impedir a concentração econômica nos serviços e atividades de energia elétrica”. Esta assertiva é expressão do Princípio da Proporcionalidade em seu elemento de adequação dos meios aos fins, pelo qual aqueles serão válidos apenas se forem aptos a realizar os objetivos para os quais foram criados.” Cf. ARAGÃO, op. cit., p. 93.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 110.

¹⁰⁸ 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/2013 Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros/pdm-2013.pdf/view>>. Acesso em: 02 nov. 2020. p. 106-128.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 106.

¹¹⁰ Ibidem, p. 111.

veiculada na Chamada Pública: quantidade de obras independentes produzidas para a televisão e veiculadas em canais públicos e a participação destas produções nas grades de programação das tevês públicas em porcentagem do tempo total de exibição¹¹¹. Diante desta configuração institucional, percebe-se que há compatibilidade entre os propósitos da iniciativa de fomento aqui estudada e a política setorial definida pelo Conselho Superior de Cinema, em uma primeira análise. O tema é objeto de capítulo próprio neste trabalho, mas é importante assentar esse entendimento inicial, que será retomado de forma mais aprofundada no capítulo 4.

Avançando, agora, para o controle exercido pelo Poder Legislativo, destaca-se o poder de veto legislativo, que se refere à suspensão da eficácia dos atos da agência independentes, com fulcro no art. 49, V, da Constituição da República¹¹², pelo Congresso Nacional. É preciso lembrar, como anota Binenbojm, que é o Legislativo que delega competência para a agência reguladora, por meio da sua lei de criação, nesse sentido, o poder de veto funciona como salvaguarda contra a eventual violação dos limites desta delegação¹¹³. Do mesmo modo, o Legislativo tem competência para convocar diretores das agências para a prestação de informações em comissões parlamentares, tornando a atividade das agências mais transparente¹¹⁴.

Ainda a respeito do controle exercido pelo Legislativo, Sérgio Guerra e Natasha Salinas lançam luz sobre as técnicas utilizadas por este poder para conformar a atividade normativa das agências reguladoras. Segundo os pesquisadores, este controle pode ser dividido em três técnicas, quais sejam, (i) técnicas de controle material; (ii) técnicas de controle procedimental e; (iii) técnicas de controle *a posteriori* da atividade normativa¹¹⁵. Quanto a esta última, acabou de ser abordada, tratando-se da possibilidade de sustação pelo Congresso de ato da agência que exorbite do poder regulamentar ou que apresente excesso de poder¹¹⁶.

¹¹¹ AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, op. cit., p. 113.

¹¹² Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

¹¹³ BINENBOJM, op. cit., p. 158.

¹¹⁴ Ibidem, p. 159.

¹¹⁵ GUERRA; SALINAS, op. cit., p. 415.

¹¹⁶ Ibidem, p. 423-424.

As técnicas de controle material, por sua vez, se voltam à tarefa de definir o escopo de atuação da agência, sendo subdivididas segundo o grau de liberdade normativa atribuído em (i) outorga ampla de poderes; (ii) outorga condicionada de poderes e; (iii) outorga restrita de poderes¹¹⁷.

A outorga ampla, segundo os pesquisadores, ocorre quando há parâmetros abertos para a atividade normativa da agência reguladora, conferindo ampla discricionariedade na regulação setorial¹¹⁸. A Ancine, como mencionam, pode ser utilizada como exemplo, pois a ela foi delegada sem nenhuma baliza legal a tarefa de registrar as produtoras e distribuidoras que pretendam concorrer a ajudas públicas oferecidas nos programas da agência, assim como não foi delimitado pela lei como a entidade deve proceder para registrar as obras audiovisuais destas empresas, estando, portanto, tudo à cargo do regulamento¹¹⁹.

A outorga condicionada, por sua vez, se apresenta quando a delegação de competências está acompanhada de parâmetros legais, como, por exemplo, quando indica as condições para a regulação de preços ou tarifas de produtos regulados, como ocorre no caso dos medicamentos, que devem observar os parâmetros da Lei nº 10.742/03¹²⁰ quanto aos custos que podem ser repassados ao consumidor, a periodicidade dos reajustes de preço, dentre outras variáveis¹²¹. Por último, a outorga restrita se refere à quando o Legislativo não transfere poder normativo para as agências, as impedindo de estimular ou coibir certos comportamentos dos regulados¹²². Essa modalidade, na qual ocorre ausência de delegação, ocorre, por exemplo, na vedação legal à distribuição de cigarros em aeronaves ou veículos de transporte coletivo, bem como sua entrega como amostra ou brinde, sendo uma hipótese na qual a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a Agência

¹¹⁷ GUERRA; SALINAS, op. cit., p. 415.

¹¹⁸ Ibidem, p. 417.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ BRASIL. **Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003**. Define normas de regulação para o setor farmacêutico, cria a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED e altera a Lei no 6.360, de 23 de setembro de 1976, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.742.htm>. Acesso em: 03 mai. 2021.

¹²¹ GUERRA; SALINAS, op. cit., p. 417-418.

¹²² Ibidem, p. 419.

Nacional de Aviação Civil – ANAC não podem editar norma em sentido contrário, dada a ausência de delegação legislativa que confira esta liberdade¹²³.

Partindo para a análise dos limites procedimentais da atividade normativa das agências, Guerra e Salinas esclarecem que o controle procedimental pretende influenciar o processo decisório por meio da delimitação da maneira de decidir, ocorrendo por duas maneiras: (i) análise de impacto regulatório – AIR e; (ii) mecanismos de participação social¹²⁴. A análise de impacto regulatório é o procedimento analítico pelo qual o regulador deve demonstrar que a medida formulada está apta a atingir as finalidades pretendidas, abarcando a feitura de diagnósticos sobre os problemas que se quer atacar e do impacto regulatório que a nova medida pode apresentar para o setor¹²⁵. A esse respeito, vale mencionar a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras¹²⁶, especificamente o art. 6º, *caput* do diploma, que torna obrigatória a realização de AIR antes de alteração de atos normativos de interesse dos regulados, dos consumidores e dos usuários dos serviços¹²⁷. A participação social, por sua vez, diz respeito a eventual obrigação legal dirigida à agência para que colha contribuições escritas ou orais da coletividade¹²⁸.

Encerrada a reflexão acerca dos mecanismos de controle exercidos pelo Legislativo, adentra-se no controle exercido pelo Poder Judiciário, quando provocado a se manifestar a respeito de uma decisão regulatória. Para tanto, é necessário perceber que a independência reforçada que se refere à relação das agências com o chefe do Executivo, aqui, é relativizada. Isso não significa, no entanto, que deva haver uma costumeira intervenção judicial nessas políticas, como se vai demonstrar. O que se quer dizer, na verdade, é que, por força da inafastabilidade de jurisdição, como ressalta Aragão, os atos praticados pelas agências sempre

¹²³ GUERRA; SALINAS, op. cit., p. 420.

¹²⁴ GUERRA; SALINAS, op. cit., p. 421.

¹²⁵ Ibidem, p. 422.

¹²⁶ BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm>. Acesso em: 03 mai. 2021.

¹²⁷ Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

¹²⁸ GUERRA; SALINAS, op. cit., p. 422-423.

podem ser apreciados pelo Poder Judiciário¹²⁹, que pode adotar diferentes posições diante da necessidade de decidir – que não se traduz em uma inescapável necessidade de intervir.

Isso porque, na visão do autor, o Judiciário deve se limitar, em geral, a analisar aspectos procedimentais relacionados ao devido processo legal, bem como da participação dos interessados na tomada de decisão, assim como a razoabilidade e proporcionalidade da medida¹³⁰. Uma atuação mais incisiva estaria reservada a ocasiões em que a ampla discricionariedade regulatória tenha sido exercida irrazoavelmente, sob pena de se subtrair a decisão do regulador pela do perito do juízo¹³¹. Em casos excepcionais, no entanto, diante da hipótese de que as informações disponíveis nos autos processuais apontem para apenas uma solução legítima, o magistrado poderia suprir a omissão regulatória ou substituir a decisão anulada por aquela oriunda da prestação jurisdicional¹³².

De forma semelhante, Barroso também defende uma posição de autocontenção do Judiciário frente às decisões técnicas das agências. O pesquisador ressalta a importância da noção de normatividade dos princípios trazida no bojo do pós-positivismo, que provoca uma releitura da máxima da insindicabilidade do mérito do ato administrativo quando defrontada com os princípios da razoabilidade, da moralidade e da eficiência¹³³. Estes princípios funcionam como filtros da atividade administrativa, que não deixam passar os atos que os descumpram, merecendo a anulação pelo Poder Judiciário¹³⁴.

Completando o itinerário de visitação do controle das agências reguladoras, vale verificar como se d  a intera o destas entidades com os Tribunais de Contas. Barroso destaca que a competência das Cortes de Contas se ampliou com a Constitui o de 1988, pois, além do tradicional exame de legalidade, agora estes tribunais têm tutelem a economicidade e a legitimidade, fiscalizando qualquer um que detenha recursos públicos, conforme os artigos 70

¹²⁹ ARAGÃO, op. cit, p. 374.

¹³⁰ Ibidem, p. 376-377

¹³¹ Ibidem, p. 376

¹³² Ibidem, p. 279.

¹³³ BARROSO, op. cit, p. 305.

¹³⁴ Ibidem, p. 306.

e 71 da Constituição¹³⁵. Dito isso, a atuação dos Tribunais de Contas ficaria restrita ao dispêndio de recursos públicos por parte das agências, não resvalando em sua atividade fim, pois, segundo Barroso, “nada, rigorosamente nada, no texto constitucional o autoriza [o Tribunal de Contas] a investigar o mérito das decisões administrativas de uma autarquia, menos ainda de uma autarquia com as características especiais de uma agência reguladora”¹³⁶.

Em outro giro, discordando de Barroso e destrinchando o problema em termos mais objetivos, José Vicente Mendonça propõe seis *standards* para balizar o controle dos Tribunais de Contas sobre as agências independentes, compatibilizando a missão fiscalizatória da Corte e a função técnica especializada das entidades reguladoras. O autor propõe, em síntese, que (i) no que se refere às atividades-meio das agências, os Tribunais de Contas devem ter competência ampla, como ocorre em qualquer outra autarquia; (ii) no que toca às atividades fins, é recomendável que se siga o princípio geral da autocontenção por parte da Corte de Contas, exceto se houver razões contrárias extremamente consistentes; (iii) os Tribunais de Contas devem exercer controle pleno quanto a vícios procedimentais de decisão ou elaboração de norma além de vícios de participação social, determinando sua sanatória; (iv) também devem atuar em controle pleno, respeitando o princípio geral da autocontenção, na hipótese de inequívoca omissão regulatória; (v) os Tribunais de Contas também devem atuar em controle pleno diante de ilegalidade evidente, ressalvados os casos de interpretações divergentes razoáveis e, por último; (vi) naquilo que se refere ao conteúdo da decisão, pode atuar expedindo recomendações não vinculantes às agências, que devem considera-las em seu processo decisório, refutando-as fundamentadamente, se esse for o caso¹³⁷.

O objetivo deste capítulo foi oferecer os contornos da atividade regulatória das agências independentes, com ênfase específica na qualidade da autonomia atribuída a estas entidades, seja na sua organização e manutenção, seja no que se refere às suas decisões. Reforça-se que este enfoque foi escolhido em razão da necessidade de delimitar o estudo em uma temática tão ampla como a regulação, da maneira que melhor adira ao objeto da pesquisa, que toca

¹³⁵BARROSO, op. cit., p. 303.

¹³⁶ Ibidem, p. 304.

¹³⁷ MENDONÇA, José Vicente Santos de. A propósito do controle feito pelos Tribunais de Contas sobre as agências reguladoras: em busca de alguns standards possíveis. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 11, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=79582>>. Acesso em: 27 out. 2020.

justamente no atributo da autonomia da Ancine frente ao chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, foi vista a modelagem da independência, que, para a síntese final deste capítulo será resumida nos seguintes seis tópicos:

- i) Autonomias político-administrativa, econômico-financeira e técnica-decisional;
- ii) Integração no planejamento estatal por meio de políticas setoriais e contratos de gestão, sem que ambos possam implicar redução de autonomia, devendo ser observada a finalidade dos instrumentos e a consensualidade;
- iii) Controle material pela possibilidade de sustação de atos reputados ilegais pelo Legislativo, com fundamento no art. 49, V, da Constituição, sempre observando o grau de liberdade normativa atribuída pela lei de criação da agência manifestado em três níveis: outorga ampla de poderes; outorga condicionada de poderes e outorga restrita de poderes.
- iv) Controle procedimental, também pelo Poder Legislativo, por meio da exigência legal prévia de realização de consultas e audiências públicas ou de análise de impacto regulatório;
- v) Postura deferente do Poder Judiciário frente à decisão regulatória, cabendo anulação em casos evidentes de ilegalidade e, no controle de mérito, em hipótese de apenas uma escolha indiscutivelmente certa;
- vi) Controle pleno do Tribunal de Contas dos recursos públicos empregados nas despesas administrativas e postura autocontida quanto às decisões regulatórias, limitando-se, quando muito, a expedição de recomendações não vinculantes.

A seguir, prossegue-se os estudos em um campo bastante diferente do tratado até então. Caminha-se do Direito para a Filosofia Política a procura de formular critérios para o desenvolvimento de um fomento público independente.

CAPÍTULO 3. UMA PROPOSTA DE FILTRAGEM DO FOMENTO PÚBLICO: A RAZÃO PÚBLICA

Até o momento esta pesquisa já abordou a atividade fomentadora do Estado, seu conceito jurídico e principais polêmicas que envolvem esta função administrativa; em seguida se aprofundou no tema das agências reguladoras, abordando os atributos que tentam garantir sua independência decisória quanto às flutuações política ocasionais, e, agora, avança para o último ponto do itinerário teórico: o uso da razão pública como critério material de validade da política de ajuda pública da Ancine, executada por meio da Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVS Públicas – 2018. Para uma exposição mais clara, opta-se por dividir o presente capítulo em três partes: a primeira dedicada a abordar a Teoria da Justiça formulada por John Rawls, base para o conceito de razão pública, a segunda parte trata do conceito propriamente dito e a última parte se encarrega de demonstrar a compatibilidade de sua escolha como critério material para análise do fomento estatal.

3.1. A Teoria da Justiça de John Rawls: os fundamentos para a compreensão da razão pública

O objetivo deste capítulo é abordar o conceito de razão pública no pensamento de John Rawls e justificar a sua adoção como critério material para a análise do fomento público. No entanto, como a razão pública é decorrência da proposta de teoria da justiça do autor, cabe, antes, uma pequena digressão para fixar em que consiste a teoria da justiça rawlsiana. É o que se faz a seguir.

O professor de filosofia política de Harvard segue a linha contratualista, propondo uma reflexão a respeito de um contrato hipotético¹³⁸. O contrato hipotético ao qual John Rawls se refere é baseado na ideia de princípios básicos de justiça capazes de servirem como alicerces

¹³⁸ GARGARELLA, Roberto. *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes. p. 14-15.

para as instituições da vida política da sociedade¹³⁹. É importante notar que o contrato hipotético proposto pelo autor não se destina a ser um teste de validade concreto, a ser aplicado nas mais comezinhas situações cotidianas, como uma régua de justiça universal. Os princípios de justiça se destinam às estruturas básicas da sociedade, como a política e a economia, funcionando de maneira a avaliar a distribuição de recursos escassos, de direitos e de deveres fundamentais¹⁴⁰.

Estes princípios de justiça são aplicáveis ao que o autor denomina como sociedades bem organizadas. Assim são aquelas sociedades nas quais os indivíduos sabem que os princípios de justiça são aceitos pelos seus semelhantes, assim como eles próprios os aceitam, ou seja, há certeza de reciprocidade quanto a como as instituições sociais básicas devem se estruturar¹⁴¹. Nesse sentido, o autor procura justificar as instituições públicas por meio da *justiça distributiva*, para que todas as pessoas tenham direitos e deveres equânimes¹⁴². Os princípios de justiça não apontam para este ou aquele sistema político ou econômico, não há este grau de detalhamento, o que há são patamares básicos de acordo, que são anteriores e que condicionam todos os acordos futuros que os indivíduos trarão, abrindo possibilidade para inúmeros arranjos de sistema político e econômico, exceto àqueles que possam descumprir os acordos iniciais dos princípios de justiça¹⁴³.

¹³⁹ Nas palavras de Rawls: “para nós o objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou mais exatamente, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social”. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 7.

¹⁴⁰ Rawls as define da seguinte maneira: “por instituições mais importantes quero dizer a constituição política e os principais acordos econômicos e sociais. Assim, a proteção legal da liberdade de pensamento e de consciência, os mercados competitivos, a propriedade particular no âmbito dos meios de produção e a família monogâmica constituem exemplos das instituições sociais mais importantes. Tomadas em conjunto como um único esquema, as instituições sociais mais importantes definem os direitos e deveres dos homens e influenciam seus projetos de vida, o que eles podem esperar vir a ser e o bem-estar econômico que podem almejar”. Cf. *ibidem*, p. 7-8.

¹⁴¹ Para Rawls, “dizer que uma sociedade é bem-ordenada significa três coisas: a primeira (e isso está implícito na ideia de uma concepção de justiça publicamente reconhecida), que se trata de uma sociedade na qual cada indivíduo aceita, e sabe que todos os demais aceitam, precisamente os mesmos princípios de justiça; a segunda (implícita na ideia de regulação efetiva), que todos reconhecem, ou há bons motivos para assim acreditar, que sua estrutura básica – isto é, suas principais instituições políticas, sociais e a maneira segundo a qual se encaixam num sistema único de cooperação – está em concordância com aqueles princípios; e a terceira, que seus cidadãos têm um senso normalmente efetivo de justiça e, por conseguinte, em geral agem de acordo com as instituições básicas da sociedade, que consideram justas.”. Cf RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2 ed. São Paulo: Ática, 2000. p. 79.

¹⁴² BONFIM, Vinícius Silva; PEDRON, Flávio Quinaud. A razão pública conforme John Rawls e a construção legítima do provimento jurisdicional no STF. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 54, n. 214, p. 203-223, abr./jun. 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p203. Acesso em: 01 mai. 2021. p. 208

¹⁴³ *Ibidem*.

Os princípios de justiça da teoria rawlsiana tem origem no momento de deliberação inicial na qual se fundamenta sua filosofia. O autor propõe a reflexão a partir de uma situação hipotética que consiste no seguinte: um grupo de pessoas se reúne para deliberar quais serão os princípios básicos da sociedade, que devem reger as instituições mais importantes¹⁴⁴. Entretanto, este grupo de pessoas não tem qualquer informação acerca das suas características pessoais, tais como talentos naturais, posição social, patrimônio, características físicas ou qualquer outra informação que possa dar indícios sobre em qual patamar de prestígio social aquele indivíduo poderia estar¹⁴⁵. A única informação externa seria sobre os conhecimentos básicos da ciência, como nos campos da economia ou da psicologia social¹⁴⁶. A esta situação peculiar, John Rawls chamou *véu da ignorância*¹⁴⁷. Os indivíduos submetidos ao véu da ignorância são presumidos como autointeressados e racionais, deliberando as questões fundamentais com base neste substrato de desconhecimento a respeito de si e dos outros, mas tendo em mente sua autopreservação¹⁴⁸.

Michael Sandel abordando o conceito de véu da ignorância destaca o papel do *poder de barganha* nas negociações em geral e que no caso da teoria de Rawls parece estar neutralizado. Conforme afirma o autor, na vida real as pessoas decidem levando em conta situações já sabidas, como o local que ocupam na sociedade e eventuais assimetrias de informação – como quando um dos contratantes conhece muito mais do objeto do contrato do que a outra parte – e dessas vantagens ocasionais podem tirar vantagem excessiva do ajuste, violando a igualdade e o equilíbrio do negócio¹⁴⁹. A mesma lógica está presente na ideia de véu da ignorância, que tem

¹⁴⁴ GARGARELLA, op. cit., p. 21.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Segundo o autor: “a ideia de posição original é estabelecer um processo equitativo, de modo que quaisquer princípios aceitos sejam justos. O objetivo é usar a noção de justiça procedimental pura como fundamento da teoria. De algum modo, devemos anular os efeitos das contingências específicas que colocam os homens em posições de disputa, tentando-os a explorar as circunstâncias naturais e sociais em seu próprio benefício. Com esse propósito, assumo que as partes se situam através de um véu de ignorância. Elas não sabem como as várias alternativas irão afetar o seu caso em particular, e são obrigadas a avaliar os princípios unicamente com base nas considerações gerais”. Cf. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes. p. 146-147.

¹⁴⁸ GARGARELLA, loc. cit.

¹⁴⁹ SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 179.

a finalidade de anular o poder de barganha dos negociadores, os indivíduos autointeressados e racionais¹⁵⁰, que vão deliberar temas fundamentais para a sociedade.

Nas condições de deliberação descritas acima, Rawls admite que tamanha ausência de informações não levaria os indivíduos na posição original e adotar algum comportamento em particular, pois é preciso conferir alguma motivação a eles para que sejam feitas escolhas dirigidas a estes fins, ou seja, é preciso conferir um mínimo contexto de fundo para que os indivíduos possam escolher entre esta ou aquela alternativa, conforme o fim almejado¹⁵¹. Por isso, o autor propõe que os indivíduos sejam movidos a alcançar os *bens primários*, entendidos como os bens de natureza social - como a riqueza, as oportunidades e os direitos - ou natural - por exemplo, a inteligência, os talentos natos e a saúde - que são indispensáveis para o atingimento dos planos de vida¹⁵². Em outras palavras, ainda que as pessoas estejam sob o véu da ignorância, que encobre o caminho a ser individualmente percorrido, bem como as habilidades que podem ajudar ou atrapalhar na caminhada, há uma linha de chegada em comum – atingir os bens primários - e é esse objetivo que orienta as deliberações sobre as questões fundamentais daquela sociedade.

Isto posto, John Rawls afirma que, na situação da posição original, os indivíduos racionais e autointeressados, orientados a atingir os bens primários, mas sem saber quais características pessoais e status sociais que possuem poderia facilitar ou dificultar este objetivo – ou seja, sem poder de barganha na deliberação coletiva – elegeriam dois princípios, os quais chamou de *princípios de justiça*¹⁵³:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras;

¹⁵⁰ Rawls escreve sua teoria tendo como pressuposto que os indivíduos fazem escolhas visando garantir para si o maior bem-estar possível. Embora esta linha de pensamento não esteja descartada, atualmente sofre importantes revisões a partir das contribuições trazidas pela psicologia, que afirma que as escolhas individuais podem ser influenciadas, por exemplo, por vieses psicológicos, que podem levar a escolhas que não maximizem o bem-estar, representado uma irracionalidade, segundo o modelo tradicional. A respeito destas críticas, ver RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, 2018. p. 456-471.

¹⁵¹ GARGARELLA, op. cit., p. 22.

¹⁵² Ibidem, p. 23.

¹⁵³ RAWLS, op. cit., p. 64.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas se tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) veiculadas a posições e cargos acessíveis a todos.

O primeiro princípio tem como fim garantir que direitos como a liberdade política, a liberdade de expressão, a propriedade privada, dentre outros, sejam amplos tanto quanto for possível na mesma medida para todos os cidadãos¹⁵⁴. Quanto ao segundo princípio, ele prescreve que a distribuição de riqueza não precisa ser igualitária, mas as desigualdades sociais decorrentes devem ser colocadas de tal maneira que possam beneficiar toda a sociedade¹⁵⁵. Michael Sandel exemplifica essa desigualdade positiva com a hipótese do pagamento de um salário maior para médicos que atendessem populações mais pobres¹⁵⁶. Nesse caso, o médico acumularia mais riqueza que outro médico qualquer, no entanto o enriquecimento seria revertido aos mais vulneráveis por meio do serviço que presta.

3.2. A razão pública como critério de justificação nas deliberações das sociedades bem organizadas.

Na parte anterior foram lançadas as bases do pensamento filosófico rawlsiano, tendo sido abordada a visão do autor acerca de como as instituições políticas devem se organizar. Agora, aproveitando o esforço explicativo anterior, será aprofundada a análise no sentido de entender como o autor propõe que se deem as deliberações públicas nas sociedades bem organizadas.

Inicialmente, é preciso reforçar a importância dos conceitos trabalhados no tópico anterior, que exprimem a visão de Rawls a respeito da organização da sociedade com base no contratualismo que se desenvolve com observância aos princípios de justiça e na deliberação política dos cidadãos sob o véu da ignorância. A razão pública existe neste mesmo contexto, no qual a argumentação e deliberação públicas são peças centrais, implicando consequências importantes no modo de fundamentar posicionamentos.

¹⁵⁴ RAWLS, op. cit., p. 65.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ SANDEL, op. cit., p. 189.

Sustentar uma opinião, conforme indicam Flávio Pedron e Vinícius Bonfim, tem como consequência aceitar o ingresso de outros cidadãos no debate, que irão sustentar seu ponto com razões diferentes daquelas antes apresentadas, abrindo divergência e direcionando seus argumentos ao diálogo com seu interlocutor¹⁵⁷. Ter de estabelecer um diálogo significa que será necessário formular argumentos de maneira que seja razoável que seu interlocutor os compreenda e possa aceitá-los, ou seja, é preciso argumentar pensando no outro¹⁵⁸.

Neste exercício argumentativo com foco no interlocutor discordante está o exercício da razão pública. Segundo John Rawls¹⁵⁹:

Um cidadão participa da razão pública, então, quando delibera no contexto do que considera sinceramente como a concepção política de justiça mais razoável, uma concepção que expresse valores políticos dos quais também possamos pensar razoavelmente que outros cidadãos, como livres e iguais, poderiam endossar. Cada um de nós deve ter princípios e diretrizes aos quais recorreremos de tal modo que esse critério seja satisfeito. Propus que uma maneira de identificar esses princípios e diretrizes políticos é mostrar que seriam pactuados naquilo que, no *Liberalismo político*, é chamado posição original. Outros acharão que maneiras diferentes de identificar esses princípios são mais razoáveis.

A razão pública, como visto acima, não representa uma fórmula para a solução de problemas da sociedade. Não se constitui como uma resposta em si mesma, mas sim como um método para *limpar* o debate público de razões que não estejam em sintonia com os princípios de justiça com os quais os cidadãos se comprometeram¹⁶⁰. É interessante perceber, também, a centralidade da ideia de posição original, momento no qual se definem os referidos princípios de justiça da teoria rawlsiana, por meio da deliberação dos indivíduos encobertos sob o véu da ignorância, como também já foi abordado. São estes princípios fundantes das instituições sociais que também vão nortear a razão pública praticada pelos cidadãos e também pelas próprias instituições, como será abordado mais à frente.

¹⁵⁷ BONFIM; PEDRON, op. cit., p. 210.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ RAWLS, John. **O direito dos povos**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 185.

¹⁶⁰ A esse respeito Flávio Pedron e Vinícius Bonfim destacam que “a razão pública não determina nem soluciona nenhuma questão específica de lei ou política pública, mas especifica quais são as razões públicas a serem usadas em decisões das instituições públicas. Quando a ideia de razão pública é efetivada pelos cidadãos, eles são capazes de proteger as liberdades fundamentais e impedir que as desigualdades sociais e econômicas sejam excessivas”. BOMFIM; PEDRON, op. cit., p. 212-213.

A razão pública não tem a pretensão de ser utilizada a respeito de qualquer tema ou em qualquer ambiente ou contexto. Assim como os princípios de justiça não servem de régua universal de justiça, a razão pública tem aplicação restrita aos elementos constitucionais essenciais e às questões de justiça básica sobre as quais os cidadãos deliberam¹⁶¹. No mesmo sentido, o âmbito de aplicação da razão pública não é amplo, sendo resguardado espaços sociais como as igrejas, universidades e organizações civis. O conjunto destes espaços recebe o nome de *cultura de fundo*, que representa a cultura geral de uma sociedade democrática, que, por ser livre, é plural, não sendo guiada por nenhuma ideia política ou religiosa em particular¹⁶². É na cultura de fundo que os diversos valores e ideologias da sociedade habitam e são acolhidos pela liberdade de expressão e de associação¹⁶³.

Se estes ambientes estão excluídos da razão pública, em outros locais, por outro lado, ela tem especial aplicação. É o chamado *fórum político público*, composto por três partes: (i) o discurso dos juízes nas decisões judiciais, em especial nas cortes constitucionais; (ii) o discurso dos agentes públicos, em especial do Poder Executivo e os legisladores e, por último, (iii) o discurso de candidatos a cargos públicos e de seus chefes de campanha, seja na arena pública, nas plataformas de campanha ou nas declarações políticas¹⁶⁴. Em razão do objeto desta pesquisa, o item (ii) é fundamental.

No que se refere ao objeto de aplicação da razão pública, cabe mais uma anotação. Como já mencionado, o objeto da razão pública são os elementos constitucionais essenciais e a questões de justiça básica, que são coisas distintas. Os primeiros dizem respeito aos direitos e liberdades políticas, que podem ser integrantes de um Constituição escrita, a ser lida e interpretada por um tribunal constitucional¹⁶⁵. As questões de justiça básica, por outro lado, se referem a questões de justiça social econômica, bem como outros temas que não são abarcados por uma Constituição¹⁶⁶.

¹⁶¹ BOMFIM; PEDRON, op. cit., p. 212.

¹⁶² RAWLS, op. cit., p. 177.

¹⁶³ Ibidem.

¹⁶⁴ Ibidem, p. 176.

¹⁶⁵ BOMFIM; PEDRON, op. cit., p. 213.

¹⁶⁶ Ibidem.

Em que pese as questões de justiça básica sejam parte dos temas de que se ocupa o autor, em razão do objeto desta pesquisa, o foco está voltado aos elementos constitucionais essenciais, ou seja, aos direitos e liberdades componentes dos princípios de justiça. Faz-se referência, então, ao capítulo 2 deste trabalho, no qual, ao tratar das controvérsias a respeito do fomento e das possíveis medidas jurídicas corretivas, foi mencionado a necessidade de se observar a procedimentalização da concessão, a objetividade dos critérios da política pública, a verificação da adequação ao interesse público, dentre outros mecanismos. Vê-se que esses instrumentos tentam preservar na função fomentadora os princípios da isonomia e da impessoalidade, todos eles de estatura constitucional. Esta constatação não é trivial, pois deixa clara a conexão entre a filosofia política de John Rawls e a operação dos conceitos jurídicos utilizados no fomento estatal, revelando ser possível utilizar o instrumental teórico do autor norte-americano na tarefa de estipular critérios materiais para as ajudas públicas¹⁶⁷.

É importante dizer que a pluralidade e a tolerância são características fundamentais da razão pública. A ideia de que existe uma única verdade capaz de resolver as questões políticas fundamentais – seja ela uma doutrina religiosa ou não - não é compatível com os pressupostos da teoria rawlsiana¹⁶⁸, baseada no liberalismo, que preza pela proteção dos mais diversos interesses e visões de mundo¹⁶⁹. Na verdade, a razão pública é integrada pelas concepções políticas liberais que satisfaçam as seguintes condições¹⁷⁰: (i) seus princípios devem ser aplicáveis à estrutura básica da sociedade; (ii) estas concepções políticas são independentes de doutrinas abrangentes¹⁷¹ de qualquer tipo, embora possam ser sustentadas por um consenso sobreposto de tais doutrinas, e; (iii) as concepções políticas podem ser extraídas de ideias

¹⁶⁷ Como já foi abordado, a razão pública tem aplicação restrita ao fórum político público e às questões de justiça básica. Dito isso, José Vicente ressalta que tratar de fomento público envolve o debate sobre a interpretação do princípio da livre iniciativa expresso na discussão sobre qual seria a intensidade constitucionalmente legítima da intervenção do Estado na economia. Ou seja, existe uma discussão de fundo a respeito de uma questão de justiça básica. Do mesmo modo, este trabalho defende a aplicabilidade da razão pública ao estudo do fomento pelas mesmas razões, adicionando também os princípios constitucionais da liberdade artística e intelectual (art. 5º, IX, CRFB/88) que recebem destaque em razão das críticas direcionadas à Ancine, assunto que será abordado detidamente no capítulo 4. Para a íntegra das razões apresentadas pelo autor, ver MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 122-124.

¹⁶⁸ RAWLS, op. cit. p. 182.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 218.

¹⁷⁰ Ibidem, p. 188-189.

¹⁷¹ Na definição de Rawls, as doutrinas abrangentes podem ser, por exemplo, religiosas, filosóficas ou morais, representando as ideias veiculadas na cultura de fundo. São as ideias da vida cotidiana, que são transmitidas pelos grupos que se encontram na cultura de fundo, como as igrejas e as associações. A ideia de cultura de fundo já foi abordada nesta pesquisa, neste mesmo subcapítulo. Para mais a respeito do conceito de doutrina abrangente, ver RAWLS, John. **O Liberalismo político**. 2 ed. São Paulo: Ática, 2000. p. 55-56.

implícitas na cultura política pública de um regime constitucional, como, por exemplo, entender a igualdade entre os cidadãos, a liberdade individual e a solidariedade social. Segundo John Rawls, então, participar da razão pública é se utilizar de uma dessas concepções políticas liberais que obedeçam aos três critérios descritos quando há uma deliberação sobre questões políticas fundamentais¹⁷².

Uma observação interessante é aquela feita no item (ii) citado acima, segundo o qual é possível praticar a razão pública mesmo que por meio de uma doutrina abrangente, desde que haja consenso sobreposto. A isso John Rawls chama de *proviso*¹⁷³. Segundo o autor, é possível utilizar doutrinas abrangentes para oferecer justificativas, desde que sejam apresentadas posteriormente razões públicas que sustentem os mesmos princípios que a doutrina abrangente¹⁷⁴. Rawls destaca o papel da justificativa religiosa nestes casos, afirmando que é possível praticar a razão pública sustentado por uma doutrina abrangente deste tipo, desde que os valores da religião integrem uma concepção política liberal, ou seja, pautada na tolerância e no reconhecimento da liberdade e igualdade dos indivíduos, conforme as três condições anteriormente mencionadas¹⁷⁵.

Como visto acima, a razão pública nada mais é que um critério argumentativo que espera ser adotado em sociedades liberais, ou seja, pluralistas, baseadas na igualdade entre os cidadãos e em laços de solidariedade social. Não se trata de uma técnica de solução de conflitos *a priori*. Também é importante fixar que a razão pública não funciona como uma espécie de censura prévia, que exclui da discussão determinados posicionamentos. Como destaca Rawls¹⁷⁶, e conforme já foi abordado nesta pesquisa, o lugar da maior liberdade de opinião é a cultura de fundo, que é governada pela liberdade de expressão e de associação, o que propicia a discussão plena e aberta, sendo aplicável a razão pública somente no fórum político público.

¹⁷² RAWLS, John. **O direito dos povos**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p.189

¹⁷³ RAWLS, op. cit., p. 200-201.

¹⁷⁴ RAWLS, loc. cit.

¹⁷⁵ RAWLS, op. cit., p. 189.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 177.

3.3. A razão pública como critério material para análise do fomento estatal

Neste terceiro capítulo o estudo foi compartimentalizado em três partes: na primeira foram vistos os aspectos gerais da Teoria da Justiça rawlsiana, fundamental para se compreender a ideia de razão pública desenvolvida pelo autor, que foi o tema do subcapítulo seguinte, no qual a razão pública foi caracterizada em seu conteúdo, a quem se dirige e onde pode ser aplicada. Passa-se, então, nesta última parte, a abordar a sua utilização como ferramenta de análise das ajudas públicas.

Inicialmente, cumpre dizer que a razão pública não é encarada como um dever jurídico por Rawls¹⁷⁷. Na verdade, é simplesmente um filtro sobre as justificativas que podem ser colocadas no debate público segundo o paradigma adotado pelas sociedades liberais, tendo seus alvos e o campo de aplicação bastante delimitado, conforme acabou de ser retratado no subcapítulo anterior¹⁷⁸. Questiona-se, então, a plausibilidade de inserir a razão pública dentro do contexto jurídico.

A aplicação da razão pública é limitada a certos atores, como juízes, agentes públicos e candidatos a cargos públicos, por exemplo, portanto poderia ser afastada a sua aplicação na literatura jurídica neste primeiro momento, rejeitando-se a sua utilização como critério material de análise do fomento¹⁷⁹. Contudo, contata-se que a doutrina jurídica busca orientar a prática dos juízes e, por vezes, dos legisladores, apontando a melhor interpretação do direito segundo aquele que a escreve e, em razão dessa função prescritiva, direcionada a parte dos atores que devem praticar a razão pública, é possível entender que a própria doutrina jurídica também deve praticá-la, em razão da finalidade a que se dirige¹⁸⁰. Em outras palavras: se a doutrina jurídica se apresenta como a melhor interpretação do direito, a ser aplicado pelo Poder Judiciário, pelos

¹⁷⁷ Segundo Rawls “assim, os cidadãos cumprem o seu dever de civilidade e sustentam a ideia de razão pública fazendo o que podem para que os funcionários do governo mantenham-se fiéis a ela. Esse dever, como outros direitos e deveres políticos, é um dever intrinsecamente moral. Enfatizo que não é um dever jurídico, pois nesse caso seria incompatível com a liberdade de discurso”. RAWLS, op. cit., p. 179.

¹⁷⁸ A proposta original de estudo do fomento público sob aspectos materiais inclui, além da razão pública, os critérios da não lucratividade e da eficiência pragmática do gasto. Estes dois últimos pontos, em razão do objeto desta pesquisa, não serão tratados neste trabalho. Para mais informações a respeito destes pontos. Ver MENDONÇA, op. cit., p. 350-355.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 122.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 123.

administradores públicos e a ser levado em conta na atividade legiferante, então ela também deve veicular razões públicas, em vista dos sujeitos que a utilizarão, todos participantes do fórum político público.

Dito isso, a utilidade da adoção da razão pública na análise material da decisão de fomento público é afastar do âmbito do fomento os agentes econômicos ou os critérios de concessão que não possam ser justificados por razões que gerem consensos entre os cidadãos¹⁸¹. Representa um reforço da estabilidade e da legitimidade. A estabilidade é prestigiada, pois, ao se evitar que doutrinas abrangentes pautem as decisões públicas - neste caso, as decisões de fomento – se promove a segurança de que, embora diferentes composições de um tribunal – ou de um órgão administrativo formulador de política pública - possam ocorrer ao longo do tempo, nenhuma delas adotará posição brusca, que seja profundamente repudiada por opositores, sendo incapaz de gerar o mínimo consenso¹⁸². A legitimidade, por sua vez, é incrementada por se verificar nas razões apresentadas argumentos que, ainda que despertem discordância, são entendidos como razoáveis pelo opositor¹⁸³.

Em resumo, a adoção da razão pública permite verificar se, com a concessão do fomento, os opositores seriam *absolutamente incapazes de aceitar* o resultado final, por estarem em *total inaceitação ideológica*¹⁸⁴, sendo esta a situação que a razão pública se propõe a evitar. Essa exclusão da parcela discordante gera a impossibilidade de diálogo, quando, na verdade, o que a razão pública busca é a fuga dos extremos¹⁸⁵.

Conforme já foi abordado, a razão pública não é método de antecipação de respostas aos problemas complexos da sociedade, mas sim um filtro que incide sobre o que pode servir de justificação para as propostas postas em debate. O mesmo se aplica ao fomento: ela não diz o que deve ser fomentado nem que medidas devem ser tomadas nesse sentido, funcionando

¹⁸¹ MENDONÇA, op. cit., p. 355.

¹⁸² Ibidem, p. 121.

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 352.

¹⁸⁵ Ibidem.

apenas como um critério que veda agentes econômicos ou planos de fomento que não possam ser sustentados por argumentos razoáveis¹⁸⁶.

Ainda no que se refere à filtragem de critérios não razoáveis, é recomendável, por exemplo, que se evite conceitos *excessivamente* materiais e de definição pouco unânime, como “arte autêntica” ou “mídia livre”, pois eles são incapazes de gerar consensos estáveis, fazendo com que a parcela excluída do conceito jamais possa concordar com tal classificação, por não a considerar razoável¹⁸⁷. Nestes casos, o que se pode fazer é substituir os termos por outros de definição mais consolidada e que sejam mais objetivos ou implementar juízos colegiados¹⁸⁸.

¹⁸⁶ MENDONÇA, op. cit., p. 354.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 355.

¹⁸⁸ Ibidem.

CAPÍTULO 4. CHAMADA PÚBLICA PRODAV – TVS PÚBLICAS - 2018: A CONTROVÉRSIA À LUZ DA RAZÃO PÚBLICA

Encerrado o esforço teórico desta pesquisa, passa-se à parte empírica do trabalho. Este capítulo pretende apresentar a política pública de audiovisual desempenhada pela Ancine, tendo como objetivo localizar a atividade fomentadora da agência dentro do planejamento setorial, assim como apresentar a Chamada Pública BRDE/FSA - PRODAV – TVS PÚBLICAS - 2018, seus objetivos, os discursos de autoridades federais a seu respeito e, por fim, submeter o referido instrumento ao teste de razão pública, obtendo resultado conclusivo acerca da sua adequação ou não a este critério material de análise das escolhas fomentadoras. Por último, também será abordado o resultado desta seleção e das seleções de 2014 e 2015.

Para iniciar esta tarefa, é importante retomar algumas informações mencionadas no capítulo 3 deste trabalho, no qual se optou por abordar simultaneamente os atributos jurídicos das agências reguladoras, seus reflexos na estrutura da Ancine e nas políticas que a entidade desenvolve. Deste modo, a análise será iniciada pela Medida Provisória nº 2228-1/01, que é o principal diploma legal para entender o arranjo das políticas desenvolvidas no audiovisual brasileiro. Segundo a MP criadora da Agência Nacional do Cinema, compete a esta autarquia especial¹⁸⁹, dentre outras atribuições, (i) executar a política nacional de fomento ao cinema, definida pelo Conselho Superior de Cinema; (ii) regular as atividades de fomento audiovisual prezando pela liberdade criativa e de expressão; (iii) gerir programas e instrumentos de fomento audiovisual e; (iv) estabelecer critérios para concessão das ajudas públicas¹⁹⁰.

Estas competências são desempenhadas segundo a política formulada pelo Conselho Superior de Cinema, conforme já mencionado, que é órgão colegiado deliberativo e consultivo,

¹⁸⁹ Art. 5º, *caput*, da MP nº 2228-1/2001. Fica criada a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, autarquia especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observado o disposto no art. 62 desta Medida Provisória, órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira.

¹⁹⁰ Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências: I - executar a política nacional de fomento ao cinema, definida na forma do art. 3º; [...] V - regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação; [...] VIII - gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; IX - estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional.

atualmente integrante da estrutura da Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo¹⁹¹, com atribuição para, dentre outras ações, (i) formular a política nacional de cinema e audiovisual; (ii) incentivar a presença do conteúdo nacional nos mais diversos segmentos do mercado e; (iii) aprovar a diretrizes gerais de desenvolvimento do audiovisual, com ênfase na auto-sustentabilidade deste mercado¹⁹².

É importante esclarecer esta repartição de atribuições, pois auxilia a entender o papel que cada órgão desempenha e a verificar a adequação das políticas implementadas com a política pública mais ampla. Observa-se, então, que o Conselho Superior de Cinema é responsável por discutir e deliberar sobre as políticas de audiovisual, os planos e metas a serem atingidos, desempenhando suas atividades no nível de direção e criação das iniciativas a serem executadas pela Ancine que, por sua vez, concretiza a política desenhada pelo CSC e verifica a efetividade da sua implantação no mercado regulado. Nota-se coerência e complementaridade entre as competências de cada uma das entidades, o que é fundamental para que se atinjam os objetivos definidos nas políticas setoriais. Quanto a estas últimas, passa-se a uma breve análise com a finalidade de identificar onde se encontra a Chamada Pública BRDE/FSA - PRODAV – TVS PÚBLICAS - 2018 dentro da macrovisão do planejamento realizado pelo Conselho Superior de Cinema.

O Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual é o instrumento elaborado no Conselho Superior de Cinema com a intenção de traçar as linhas mestras da política pública a ser executada pela Ancine segundo critérios objetivos que se materializam em prazos e índices de referência que variam conforme a ação desenvolvida. O documento que será abordado nesta

¹⁹¹ Art. 1º, do Decreto nº 10.553. Este Decreto dispõe sobre o Conselho Superior do Cinema, colegiado integrante da estrutura básica da Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo. BRASIL. **Decreto nº 10.553, de 24 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o Conselho Superior do Cinema. Disponível em: < D10 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10553.htm553>. Acesso em: 01 mai. 2021.

¹⁹² Segundo o art. 1º do Regimento Interno “o Conselho Superior do Cinema, órgão colegiado deliberativo e consultivo, integrante da estrutura básica da Casa Civil da Presidência da República, criado pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, com composição e funcionamento regulamentados pelo Decreto nº4.858, de 13 de outubro de 2003, tem por finalidade a formulação e a implementação de políticas públicas ativas para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional e por competências: I – formular a política nacional do cinema e do audiovisual; II – aprovar diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional, com vistas a promover sua auto-sustentabilidade; III – estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado da área cinematográfica e audiovisual nacional”. CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA. Colegiado dos Conselheiros. **Regimento Interno**. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/conselho-superior-de-cinema/regimento-interno>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

pesquisa traça parâmetros para a década compreendida entre 2011 e 2020, o que é importante se levado em consideração que a chamada pública objeto desta pesquisa foi lançada em 2018, ainda na vigência daquele plano.

O referido plano resume em três o que considera ser seus maiores desafios: (i) a expansão do mercado interno; (ii) a universalização do acesso aos serviços audiovisuais, tendo como paradigma o mercado de massas e; (iii) a transformação do país em um grande produtor de conteúdo audiovisual¹⁹³. O Plano de Diretrizes e Metas foi estabelecido em um contexto de crescimento econômico e otimismo levantados pelo aumento da renda da população e pelo crescimento da classe C, que, segundo o plano, tem predileção pelo cinema como meio de acesso à cultura¹⁹⁴. Na intenção de realizar essa missão, a diretriz geral do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual é¹⁹⁵:

Estabelecer as bases para o desenvolvimento da atividade audiovisual, baseada na produção e circulação de conteúdos brasileiros, como economia sustentável, competitiva, inovadora e acessível à população, e como ambiente de liberdade de criação e diversidade cultural.

A diretriz geral pretende equilibrar dois fatores: de um lado há a capacidade e o desejo de fruição do audiovisual pelo público e, de outro, há a exigência de diversidade nas obras, como garantia da liberdade de criação dos produtores¹⁹⁶. Nesta tarefa, ela se subdivide em 12 diretrizes que representam objetivos a serem perseguidos pela política audiovisual, sendo compostos por inúmeras iniciativas, que são mensuradas em diferentes grandezas, segundo a natureza da ação a ser desempenhada em face da meta a ser alcançada. Aqui, por conta do objeto desta pesquisa, interessa se aprofundar em apenas uma delas¹⁹⁷.

¹⁹³ 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/2013. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros/pdm-2013.pdf/view>>. Acesso em: 01 mar. 2021. p 71.

¹⁹⁴ Ibidem., p 74.

¹⁹⁵ Ibidem, p 81.

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Para consultar a íntegra das doze diretrizes e as metas que são abarcadas em cada caso, ver ibidem, p. 106 – 128.

A diretriz nº 4 do Plano de Diretriz e Metas para o Audiovisual se ocupa em “dinamizar e diversificar a produção independente, integrar os segmentos do mercado audiovisual, fortalecer as produtoras e ampliar a circulação das obras brasileiras em todas as plataformas”¹⁹⁸. Partindo da compreensão de que a sustentabilidade do mercado audiovisual depende da circulação das obras, esta diretriz pretende integrar os diferentes segmentos do mercado, apontando, inclusive, a tendência de que o desempenho de um filme seja potencializado quando há parceria com a televisão, o que endossa a tese em favor da circulação aberta¹⁹⁹.

Na tarefa de dinamizar o mercado e incentivar a circulação livre das obras audiovisuais, o plano também destaca o papel da iniciativa pública na divulgação não comercial de conteúdos nacionais, em especial os longas-metragens com dificuldades maiores de distribuição²⁰⁰. A edição da Lei Federal nº 12.485/2011, conhecida como Lei da tevê por Assinatura²⁰¹, segundo o Plano de Diretrizes e Metas, incentivou a abertura das programadoras de televisão às obras independentes, gerando reflexos tanto na tevê paga quanto na tevê aberta, sendo que esta última tem papel importante na função de contribuir para a sustentabilidade da produção contínua de obras seriadas, filmes para a televisão, dentre outras produções, assim como contribuem para a regionalização da produção de conteúdo audiovisual.

4.1. Público alvo, objetivos e a seleção de projetos

Esta parte da pesquisa tem a finalidade de abordar os principais aspectos da Chamada Pública BRDE/FSA - PRODAV – TVS PÚBLICAS - 2018²⁰², instrumento utilizado para a seleção dos projetos audiovisuais a receberem ajuda estatal na sua elaboração. Serão abordados especialmente os elementos qualificadores e distintivos dos projetos e o mecanismo de seleção

¹⁹⁸ AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, op. cit., p.88.

¹⁹⁹ Ibidem.

²⁰⁰ Ibidem, p. 88.

²⁰¹ BRASIL. **Lei Federal nº 12.485, de 12 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12485.htm>. Acesso em: 01 mar. 2021.

²⁰² BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **CHAMADA PÚBLICA BRDE/FSA – PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/chamada-publica-brde-fsa-prodav-tvs-publicas-2018/>>. Acesso em: 01 mar. 2021

e de classificação das obras. O referido edital foi lançado em 13 de março de 2018 pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, para selecionar obras audiovisuais seriadas brasileiras de produção independente, para atender os segmentos de tevês comunitárias, universitárias, legislativas, públicas e educativas²⁰³. O total destinado à iniciativa foi de R\$ 70 milhões²⁰⁴ a ser aplicado em obras como documentários, animações e ficção, sendo todas obras seriadas, ou seja, com mais de um episódio²⁰⁵.

Puderam participar da seleção as empresas com registro regular e que estivessem classificadas como produtoras brasileiras independentes²⁰⁶ na Ancine, na forma da Instrução Normativa nº 91 da agência, pertencentes ou não a grupos econômicos, no âmbito da tevê por assinatura, e que estejam registradas como estúdios cinematográficos, produtora de filmes para a publicidade ou que realize atividades de produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão não inclusos nas categorias anteriores²⁰⁷. Também há normas de vedação de participantes que possam causar conflito de interesse. Segundo a cláusula 2.2.1 o proponente do projeto não pode possuir no quadro societário, na gerência ou na administração: (i) servidores ou comissionados da Ancine; (ii) membros da comissão selecionadora de projetos; e (iii) funcionários da Empresa Brasil de Comunicação - EBC²⁰⁸. Em todos os casos, a regra se estende aos cônjuges, companheiro ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o

²⁰³ BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL, op. cit., p. 1

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ Ibidem, p. 13

²⁰⁶ A classificação obedece à Instrução Normativa nº 91 da Ancine, segundo a qual será considerada produtora brasileira independente a empresa que, cumulativamente: Art. 8º-A [...]. § 3º [...] I - ser constituída sob as leis brasileiras; II - ter sede e administração no País; III - ter 70% (setenta por cento) do capital total e votante sob titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos; IV - ter a gestão das atividades da empresa e a responsabilidade editorial sobre os conteúdos produzidos exercidas privativamente por brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos; V - não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens; VI - não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos; VII - não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos. AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. Diretoria Colegiada. **Instrução Normativa nº 91, de 1 de dezembro de 2010**. Regulamenta o registro de agente econômico na ANCINE previsto no art. 22, da Medida Provisória 2.228-1, de 06 de setembro de 2001; o credenciamento de agentes econômicos que exercem atividade de programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual de acesso condicionado previsto no art. 12 da Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011; revoga a IN 41 e dá outras providências. Disponível em: <<https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-91-de-1-de-dezembro-de-2010>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

²⁰⁷ BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL, op. cit., p.2.

²⁰⁸ Ibidem, p. 3.

2º grau²⁰⁹. A vedação com relação aos funcionários da EBC se explica pelo fato de a empresa compor a Comissão de Seleção Nacional, conforme será detalhado à frente.

A seleção dos projetos se divide em duas fases: a fase de avaliação de projetos, que é eliminatória e classificatória e a fase de decisão do investimento, que é eliminatória²¹⁰. A avaliação de projetos consiste na avaliação das obras por dois pareceristas externos, que conferem notas de um a cinco para os quesitos da cláusula 6.4.2 da chamada pública, quais sejam: avaliação do projeto, acompanhado da sinopse, da visão do diretor e do roteiro; experiência e desempenho do diretor em obras anteriores; e capacidade gerencial da produtora segundo o nível Ancine, tema que será abordado mais à frente²¹¹.

Após a fase de seleção de projetos, prossegue-se para a fase de decisão de investimento, que consiste na efetiva escolha das obras que receberão os valores previstos no instrumento convocatório, por meio da deliberação da Comissão de Seleção Nacional, integrada por cinco membros, entre representantes da Ancine, da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, da EBC, da Associação Brasileira dos Canais Comunitários e da Associação Brasileira de Televisão Universitária²¹², devendo prezar pela diversidade de programação em suas decisões. Também são formadas as Comissões Regionais, com a mesma composição da Comissão Nacional, para que analisem as propostas classificadas na região respectiva²¹³.

As descrições feitas acima são importantes por revelarem o mecanismo de escolha dos projetos em seus elementos básicos: a quem se destina o fomento, quais produções são objeto do incentivo, como ocorre a escolha dos projetos a receberem os valores e quais são os mecanismos garantidores de isonomia e de higidez do processo de seleção. Feita essa apresentação, passa-se a abordar os tipos de obras selecionadas pela chamada pública, o que foi denominado como “proposta de programação” pelo documento. O anexo I do edital traz uma tabela que expõe, em síntese, o tipo de obra, o tema a ser tratado, aspectos técnicos como

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL, op. cit., p. 7.

²¹¹ Ibidem.

²¹² Ibidem, p. 9.

²¹³ Ibidem.

duração, número de episódios e público alvo, além dos valores a serem pagos e o número de projetos a serem selecionados²¹⁴. Ao total, a seleção engloba 14 temas distintos, denominados “blocos”, que vão de temas como sociedade e meio ambiente até diversidade de gênero, podendo ser direcionado ao público adulto, jovem-adulto, infanto-juvenil, infantil ou livre, a depender do bloco a que se refere.

²¹⁴ Ibidem, p. 13.

Tabela 1 – Blocos temáticos para seleção de projetos audiovisuais

GRADE DE PROGRAMAÇÃO - 3ª EDIÇÃO TVS PÚBLICAS										
Bloco nº	BLOCOS	Descrição temática	Tipologia	Público-Alvo	Qtd. Epis.	Duração Epis.	Qtd. região	Valor total - Por Região	Qtd. Total	Valor Total
1-A	LIVRE	Livre	Documentário	Livre	5	26	1	400.000,00	5	2.000.000,00
1-B		Livre	Ficção	Livre	10	26	1	1.500.000,00	5	7.500.000,00
1-C		Livre	Animação	Livre	20	13	1	2.000.000,00	5	10.000.000,00
2	FIÇÃO - PROFISSÃO	Série de ficção, que apresenta os desafios de uma profissão.	Ficção	Adulto	10	26	1	1.500.000,00	5	7.500.000,00
3	FIÇÃO - HISTÓRICA	Série de ficção que aborde eventos históricos do Brasil	Ficção	Adulto	5	26	1	750.000,00	5	3.750.000,00
4	SOCIEDADE E MEIO-AMBIENTE	Série que explora questões ambientais.	Documentário	Adulto	5	26	1	400.000,00	5	2.000.000,00
		Série que trata da emigração de brasileiros.								
		Série que aborda questões de fronteira no Brasil.								
5	RAÇA E RELIGIÃO	Série que fala sobre a escravidão histórica no Brasil e suas consequências sociais e culturais.	Documentário	Adulto	5	26	1	400.000,00	5	2.000.000,00
		Série que trata da questão da intolerância religiosa e/ou racial.								
6	DIVERSIDADE DE GÊNERO	Série que aborda questões relacionadas à diversidade de gênero	Documentário	Adulto	5	26	1	400.000,00	5	2.000.000,00
7	SEXUALIDADE	Série que aborda as questões relacionadas à sexualidade.	Documentário	Jovem-Adulto	10	26	1	800.000,00	5	4.000.000,00
8	BIOGRÁFICO	Série biográfica sobre grandes personagens femininas da história do país.	Documentário	Adulto	5	26	1	400.000,00	5	2.000.000,00
		Série biográfica sobre grandes personagens da história contemporânea do país.								
9	MANIFESTAÇÕES CULTURAIS	Série que aborda o universo das manifestações culturais (dança, música, teatro, cinema, artes visuais, etc...).	Documentário	Adulto	13	26	1	1.000.000,00	5	5.000.000,00
		Série que mostra artistas brasileiros que fazem releituras e misturas da cultura tradicional e a moderna.								
10	QUALIDADE DE VIDA	Série sobre qualidade de vida, com foco em idosos, jovens ou crianças.	Documentário	Adulto	5	26	1	400.000,00	5	2.000.000,00
		Programa de culinária que trate de temas tais como: dietas alternativas, aproveitamento pleno de alimentos e/ou nutrição funcional.								
		Série sobre a entrada na melhor idade, tratando dos aspectos físicos, psicológicos e sociais.								
11	JOVEM	Série que trata de filosofia aplicada ao cotidiano, levando entendimento simples a um tema complexo.	Documentário	Jovem	10	26	1	800.000,00	5	4.000.000,00
		Série que aborda questões curiosas, que vão desde as ciências, cultura, lazer até construção civil, esporte, história, meio ambiente e turismo								
		Série que aborda a experiência de jovens de periferia								
		Série que apresenta a inserção de jovens nas artes.								
12	DOCUMENTÁRIO INTANTIL	Série que trata do universo dos games.	Documentário	Infantil	13	13	1	1.000.000,00	5	5.000.000,00
		Série que mostra o surgimento e desenvolvimento de jovens atletas brasileiros.								
		Série que aborde a relação entre gerações e/ou culturas diferentes								
13	ANIMAÇÃO INFANTIL	Série direcionada ao público infantil, que explora experiências da infância, como brincadeiras, respeito a diversidade, conhecimento da cultura, da natureza e do mundo.	Animação	Infantil	15	10	1	1.200.000,00	5	6.000.000,00
		Série direcionada ao público infantil pré-escolar (0 a 3 anos), que explora experiências estéticas da primeira infância relacionadas ao contato com os sons, as cores, as texturas, as formas, etc.								
14	ANIMAÇÃO INFANTO-JUVENIL	Série baseada em obras literárias infantis.	Animação	Infanto-juvenil	13	10	1	1.050.000,00	5	5.250.000,00
		Série que relata os principais fatos e processos históricos do país em animação.								
TOTAL GERAL							16		80	70.000.000,00

Fonte: BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL, op. cit. p. 13.

Dentre os 14 blocos da tabela acima, destaca-se os blocos números 6 e 7, que tratam de obras temáticas sobre diversidade de gênero e sexualidade, respectivamente. Em ambos os casos, trata-se de seleção de projetos de documentários, sendo o bloco “diversidade de gênero”

direcionado ao público adulto e o bloco “sexualidade”, por sua vez, terá os jovens-adultos como alvo. Destacar estes dois blocos temáticos é importante para a segunda parte deste capítulo, que expõe os discursos de autoridades públicas federais a respeito da atividade fomentadora da Ancine, como será visto a seguir.

4.2. O alegado direcionamento da atividade fomentadora

Embora o instrumento de fomento que é objeto deste estudo tenha sido lançado em 2018, seguindo os procedimentos de praxe e sem qualquer alarde, a situação se modificou radicalmente no ano seguinte, quando autoridades federais criticaram publicamente o trabalho que a Ancine vinha desempenhando no setor audiovisual, acusando a agência reguladora de realizar escolhas de fomento de acordo com certas pautas político-ideológicas. Passa-se a expor excertos das declarações destas autoridades, afim de exemplificar as críticas dirigidas à Ancine para, no subcapítulo seguinte, verificar a ocorrência do alegado direcionamento segundo os marcos razão pública.

Inicia-se abordando a declaração que, dentre as que serão apresentadas, certamente provocou a maior repercussão social em razão do cargo ocupado pela autoridade que a proferiu. O Presidente da República, Sr. Jair Messias Bolsonaro, em transmissão ao vivo pela *internet*, no dia 15 de agosto de 2019, afirmou que²¹⁵:

Nós temos que ter preocupação com tudo. Eu tava criticando a Ancine há pouco tempo sobre o filme da Bruna Surfistinha. Deram pancada em mim falando que eu tava censurando. Não censurei nada. Quem quiser pagar, a iniciativa privada fazer o dinheiro da Bruna Surfistinha, fique à vontade, não vamos interferir nisso aí. Agora detalhe: fomos garimpar na Ancine filmes que estavam já prontos para serem captados recursos no mercado. Olha o nome de alguns, são dezenas. O nome e o tema. Já que você falou no Ceará, com todo respeito ao Ceará. Um dos filmes aqui chama “Transversais”. Olha o tema: sonhos e realizações de cinco pessoas transgêneros que moram no Ceará. [...] Então o filme é este daqui, conseguimos abortar essa missão aqui.

Outro filme aqui: “Sexo Reverso”. Bárbara é questionada pelos índios sobre sexo grupal, sexo oral, sobre certas posições sexuais. É o enredo do filme. Com dinheiro público. E outra, geralmente esses filmes não tem audiência, não tem plateia,

²¹⁵ LIVE: Bolsonaro fala sobre vetos a filmes na Ancine e caixa-preta do BNDES. Brasília, [s.n.], 2019. 1 vídeo (78 min). Publicado pelo canal Poder360. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KABMWlipUbE&abchannel=Poder360>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

tem meia dúzia ali. Agora, o dinheiro é gasto. São milhões de reais que são gastos com esse tipo de tema.

Agora é um dinheiro jogado fora. Não tem cabimento fazer um filme com esse enredo.

Outro filme aqui: “Afronte”. Mostrando a realidade vivida por [ênfase] negros, homossexuais no Distrito Federal. Não entendi nada, confesso. [...] Olha, a vida particular de quem quer que seja não tem nada a ver com isso. Agora, fazer um filme sobre negros, homossexuais no DF [ênfase], confesso que não dá pra entender. Então mais um filme que foi para o saco aí.

Se a Ancine não tivesse a sua cabeça toda, mandato, já tinha degolado todo mundo. Mais um filme aqui. Este aqui é de cair para trás. Você é evangélica? Eu sou cristão, a minha esposa é evangélica. Vamos lá. O nome é “Religare Queer”. O filme é sobre uma [ênfase] ex-freira lésbica! Tá *okay*? Daí são vários episódios, são dez episódios. Tem a ver com religiões tradicionalmente homofóbicas e transfóbicas. Tudo tem a ver sexualidade LGBT com evangélicos, católicos, espíritas, testemunha de Jeová, umbanda, budismo, candomblé, islamismo e Santo Daime. Confesso que não entendi por que gastar dinheiro público com um filme desse. O que que vai agregar no tocante à nossa cultura, às nossas tradições no Brasil? Não tô perseguindo ninguém, cada um faça o que bem entender no seu clube, vá ser feliz. Agora, gastar dinheiro público para fazer esse tipo de filme...

Esses filmes aí a iniciativa privada não vai investir, porque não têm plateia, não têm audiência. É jogar dinheiro fora, além de divulgar... Isso aí não tem cabimento.

A transcrição acima foi extraída da fala do Presidente entre 3min50s e 8min20s do vídeo da transmissão. Como visto, o chefe do Executivo expôs seu descontentamento por meio de diversas críticas, no entanto, por conta do objeto desta pesquisa, se escolhe uma delas, que será assim sintetizada: (i) as obras selecionadas neste edital e que são relacionadas à sexualidade são ofensivas às pessoas religiosas, não sendo dignas de fomento²¹⁶.

Pouco mais de 15 dias após criticar na *internet* as escolhas fomentadoras da Ancine, o Presidente voltou a falar a respeito da agência reguladora. Em 31 de agosto de 2019, afirmou em entrevista querer um nome “terrivelmente evangélico” para o comando da Agência Nacional do Cinema e que o indicado precisaria saber “recitar 200 versículos bíblicos, ter uma bíblia embaixo do braço e o joelho ralado de ajoelhar no milho”, dizendo, em seguida, estar

²¹⁶ Este argumento, embora não esteja explicitamente colocado, não pode ser ignorado, pois subjaz nos momentos em que o mandatário evoca o interlocutor a refletir sobre sua religiosidade, como em “você é evangélica? Eu sou cristão, a minha esposa é evangélica. Vamos lá [...]” e no trecho “tudo tem a ver sexualidade LGBT com evangélicos, católicos, espíritas, testemunha de Jeová, umbanda, budismo, candomblé, islamismo e Santo Daime [...]” e encerra dizendo “não tô perseguindo ninguém, cada um faça o que bem entender no seu clube, vá ser feliz. Agora, gastar dinheiro público para fazer esse tipo de filme...”.

exagerando²¹⁷. Percebe-se o reforço da crítica anteriormente feita pelo Presidente: as obras incentivadas pela Ancine ofendem pessoas religiosas, portanto seria preciso pôr um representante religioso na agência reguladora, para que impeça que certos projetos recebam incentivos.

Posteriormente, uma mudança importante ocorreu na Ancine: o Sr. Edilásio Santana Barra Júnior foi nomeado Superintendente de Desenvolvimento Econômico da agência, em portaria assinada pelo Diretor-Presidente substituto, Sr. Alex Braga, em 22 de outubro de 2019²¹⁸. Ocorre que Barra Júnior, desde antes da efetiva nomeação, demonstrava insatisfação com as políticas públicas desenvolvidas pela Ancine, emitindo opiniões semelhantes as destacadas pelo Presidente da República. Em entrevista à *BBC News Brasil*, afirmou que²¹⁹:

Acho que a esquerda tem de entender que a direita assumiu esse país. O que é ser direita? É ser liberal e conservador, é progredir com os bons costumes e a família. Por que não pode ter filme que fala da família? Por que não pode ter filme que preserve os bons costumes? Por que não pode ter filme gospel?

A reportagem também o questionou a respeito do financiamento de produtores críticos ao governo federal²²⁰:

Eu acho que todo mundo tem direito a verba pública. Só não pode ser administrado com viés ideológico. Só isso. Você sabe como foi criada a Ancine? Foi criada em 2001 pelo PCdoB e pelo PT. E o Mario (Manoel) Rangel ficou uma década lá dentro. Isso é que tem que mudar. Acho que a esquerda tem que entender que a direita assumiu esse país.

O que é ser direita? É ser liberal e conservador, é progredir com os bons costumes e a família. Por que não pode ter filme que fala da família? Por que não pode ter filme que preserve os bons costumes? Por que não pode ter filme gospel?

As opiniões acima foram emitidas antes de o Sr. Barra Júnior ocupar um cargo público, o que, em tese, afastaria a aplicação da razão pública, que é destinada ao *fórum político público*,

²¹⁷ BOLSONARO quer um nome “terrivelmente evangélico” na Ancine. *O Globo*, Brasília, 31 ago. 2019. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/bolsonaro-quer-um-nome-terrivelmente-evangelico-na-ancine-23919616>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

²¹⁸ BRASIL. Ministério da Cidadania. Agência Nacional do Cinema. **Portaria nº 506-E, de 22 de outubro de 2019**. Rio de Janeiro: Ministério da Cidadania. 22 out. 2019. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-506-e-de-22-de-outubro-de-2019-223328006>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

²¹⁹ MAGENTA, Matheus. Indicado para a Secretaria do Audiovisual de Bolsonaro quer cota nacional na Netflix e verba para gospel. *BBC News Brasil*, São Paulo, 4 jun. 2019. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48521408>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

²²⁰ Ibidem.

do qual fazem parte os ocupantes de cargos públicos, dentre outros indivíduos²²¹. No entanto, as declarações foram trazidas a título de contextualização, porque o Sr. Barra Júnior retomará essas opiniões mesmo após sua nomeação para a Ancine. Em entrevista concedida ao Diário de Pernambuco em 10 de fevereiro de 2020, ou seja, não somente após sua nomeação como Superintendente de Desenvolvimento Econômico, como após sua nomeação para a Diretoria Colegiada da Ancine²²², o agora Diretor Substituto da agência reguladora voltou a dizer²²³:

[...] A esquerda precisa aceitar que o projeto que saiu vitorioso nas urnas é diferente do projeto do campo que esteve no poder por quase 15 anos. Fazer igual ao que era feito antes seria trair a confiança dos eleitores e desapontar os valores da maioria da população, que elegeu democraticamente este governo. Sou liberal na economia e conservador nos costumes com muito orgulho, acredito na família e nos bons costumes. Mas parece que defender a família se tornou algo errado ou até criminoso. O que há de errado em produzir, dentro da lei, filmes que fomentem os valores dos brasileiros comuns e da família?

Dito isso, considerando o objeto desta pesquisa, é possível condensar as críticas do Diretor Substituto em dois pontos:

- (i) a Ancine possui viés político-partidário de esquerda nas políticas que desenvolve, inclusive nas ações de incentivo ao audiovisual; e
- (ii) a Ancine deve adequar a política setorial aos parâmetros do governo eleito em 2018, que é conservador nos costumes e liberal na economia.

Frise-se que o Sr. Barra Júnior não se referiu diretamente à Chamada Pública BRDE/FSA - PRODAV – TVS Públicas, no entanto, pelo fato de ser membro da Diretoria Colegiada da entidade, opta-se por inserir suas críticas nesta pesquisa, pois ele as omitiu de forma genérica, considerando a percepção que possui a respeito das atividades da Ancine. Ademais, ocupa cargo na agência reguladora, portanto está sujeito ao âmbito de incidência do dever de praticar a razão pública para fundamentar suas ações na qualidade de administrador público. Outra observação importante se refere à crítica (i), emitida antes de o atual Diretor

²²¹ O conceito de fórum político público foi trabalhado no subcapítulo 3.2 desta pesquisa.

²²² BRASIL. **Decreto S/N, de 31 de janeiro de 2020**. Nomeia os servidores que menciona para compor a lista de substituição da Diretoria Colegiada da Agência Nacional do Cinema. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-de-31-de-janeiro-de-2020-240910889>>. Acesso em 16 mar. 2021.

²²³ NOVO diretor da Ancine defende mais agilidade e menos burocracia no órgão. **Diário de Pernambuco**, Pernambuco, 10 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/viver/2020/02/novo-diretor-da-ancine-defende-mais-agilidade-e-menos-burocracia-no-or.html>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

Substituto ocupar cargo público. Em que pese a declaração ter sido emitida em momento em que o Sr. Barra Júnior não estava adstrito ao dever de exercitar a razão pública, ela será considerada nesta pesquisa, pois nas declarações seguintes ele não só demonstra não ter mudado de opinião, como reafirma as suas ideias, ao dizer que a Ancine precisa se adequar à ideologia do novo governo.

Para a síntese final deste subcapítulo, fixa-se os seguintes juízos a respeito do trabalho de fomento audiovisual da Ancine, extraídos das declarações do Presidente da República e do Diretor Substituto da Ancine:

(i) as obras selecionadas neste edital e que são relacionadas à sexualidade são ofensivas às pessoas religiosas, não sendo dignas de fomento.

(ii) a Ancine possui viés político-partidário de esquerda nas políticas que desenvolve, inclusive nas ações de incentivo ao audiovisual; e

(iii) a Ancine deve adequar a política setorial aos parâmetros do governo eleito em 2018, que é conservador nos costumes e liberal na economia.

Estes três tópicos são as linhas mestras do escrutínio do Chamada Pública - PRODAV – TVS Públicas, pois representam o resumo do discurso sobre como a Ancine desempenha suas atividades de incentivo. No subcapítulo seguinte, passa-se a comparar as cláusulas editalícias à luz da razão pública, para verificar a procedência ou não dos três pontos acima mencionados.

4.3. Submetendo a chamada pública ao teste de razão pública

De início, antes de partir para a análise concreta, é importante relembrar as principais características da razão pública, conforme abordado no subcapítulo 3.2. Em síntese, a razão pública pressupõe a existência de uma sociedade liberal, ou seja, livre e democrática, nos quais os cidadãos enxerguem uns aos outros como iguais em direitos, e sustentem suas opiniões acerca de questões de justiça básica segundo argumentos que se possa presumir que cidadãos de posição contrária possam genuinamente concordar. Ou seja, existe um compromisso mútuo

entre os cidadãos no que se refere ao tipo de argumento que se pode usar no espaço público, sendo reservado a outros espaços, a chamada cultura de fundo, toda sorte de razão que não obedeça a esse critério de reciprocidade. A razão pública, portanto, não traz respostas prontas sobre como proceder nem sobre qual deve ser a melhor decisão diante de uma situação concreta, pois não representa uma fórmula de resolução de problemas. Em verdade, a razão pública se estabelece como um filtro do debate público, evitando que argumentos baseados nas chamadas doutrinas abrangentes, ou seja, nas ideias que circulam livremente na cultura de fundo.

A utilização da razão pública como critério material para a análise do fomento público se justifica, como já abordado no subcapítulo 3.3, pelo fato de que, embora a doutrina jurídica não integre o *fórum político público*, espaço no qual Rawls indica a prática da razão pública, ela tem o objetivo de informar a decisão dos administradores públicos, dos legisladores e dos juízes, sendo todos estes atores integrantes fórum político público. Ou seja, há obrigação indireta da doutrina jurídica em sustentar suas posições com base na razão pública dada a sua finalidade: orientar a tomada de decisão de agentes submetidos à razão pública. Ademais, no que se refere aos temas nos quais a razão pública é aplicável, aqui se justifica a incidência por conta de o fomento ter como fundo a discussão de temas de justiça básica, como a isonomia e a impessoalidade no trato do Estado para com os agentes econômicos, assim como a liberdade artística e intelectual, todos princípios constitucionais.

Dito isso, passa-se a realizar a análise da Chamada Pública BRDE/FSA - PRODAV – TVS Públicas e seus critérios de seleção de projetos, que se dividem no estudo da proposta de programação do anexo I do instrumento, composto pelos blocos temáticos acima retratados, e também pelos critérios avaliativos dos projetos, que foram apresentados no subcapítulo 5.1. Inicia-se por este último.

A avaliação dos projetos está detalhada na subcláusula 6.4.2, consistindo em seis quesitos com diferentes pesos²²⁴:

²²⁴ BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL, op. cit. p. 7.

Tabela 2 – Requisitos de seleção dos projetos audiovisuais

Quesitos		Peso
1	Aspectos artísticos e adequação ao público	60%
1.1	Avaliação do projeto apresentado, incluindo sinopse, visão do diretor e roteiro	60%
2	Qualificação técnica do(a) Diretor(a)	20%
2.1	Experiência e desempenho progresso do(a) diretor(a)	20%
3	Capacidade Gerencial e Desempenho da produtora	20%
3.1	Capacidade gerencial da produtora (nível na ANCINE)	20%

Fonte: BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL, op. cit., p. 7.

O edital também se ocupa em definir como deve se dar o preenchimento dos quesitos, de acordo com as subcláusulas 6.4.3 a 6.4.5²²⁵: a pontuação do primeiro quesito será a média aritmética simples das notas atribuídas pelos pareceristas externos; a pontuação do quesito 2.1, por sua vez, só será computada mediante apresentação do contrato firmado com o diretor indicado, caso contrário, será atribuída a nota mínima, ficando dispensada a apresentação do referido contrato na hipótese de o diretor ser sócio da empresa proponente do projeto em análise; e, por último, a pontuação do quesito 3.1, que se refere à capacidade gerencial da produtora, será computado segundo à classificação de nível da Ancine atualizada até 31 de março de 2018. A mencionada classificação de nível se refere a classificação das produtoras brasileiras independentes realizada pela Ancine, que define o teto dos valores que podem ser captados, levando em conta as obras produzidas a partir de 1994, conforme os critérios dos arts. 6º, 12 e 13 da Instrução Normativa nº 119 da Ancine²²⁶.

²²⁵ 6.4.3. A pontuação do Quesito 1 será equivalente à média aritmética simples das notas auferidas pelos profissionais independentes. 6.4.4. A pontuação do quesito 2.1 (diretor) só será considerada com a apresentação de contrato firmado com o profissional principal indicado. Caso o contrato não seja apresentado, será atribuída a nota mínima. Fica dispensada para fins de pontuação a apresentação do contrato, caso o diretor seja sócio da empresa proponente. 6.4.5. A pontuação do item 3.1 será equivalente à classificação de nível na ANCINE, atualizada até o dia 31 de março de 2018, observados os termos da Instrução Normativa nº 119, de 16 de junho de 2015.

²²⁶ Em razão da extensão dos arts. 6º, 12 e 13 da Instrução Normativo nº 119 da Ancine, deixa-se de reproduzi-los, no entanto, podem ser consultados em AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. Diretoria Colegiada. **Instrução Normativa nº 119, de 16 de junho de 2015**. Estabelece critérios para a classificação de nível de empresa produtora brasileira independente, para fins de captação de recursos por meio de fomento indireto, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Ancine, 16 jun. 2015. Disponível em: <<https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/node/16222>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

Conforme se depreende da leitura da tabela de quesitos avaliativos acima em conjunto com as subcláusulas 6.4.3 a 6.4.5, que explicitam a forma de cumprir os requisitos, não se pode afirmar que a metodologia seletiva adotada se apoie em critérios que descumpram a razão pública. Vê-se que, na verdade, o instrumento de fomento apresentou critérios objetivos e com descrição aprofundada voltada para a comprovação de aspectos técnicos das informações presentes nos projetos concorrentes à ajuda estatal. O critério de aferição da capacidade gerencial e de desempenho da produtora proponente – conforme classificação regida por regulamento prévio, datado de 2015 – é identificável como um juízo de subjetividade bastante reduzida, pois consiste basicamente em verificação documental e consulta da classificação de nível da Ancine. Quanto aos quesitos um e dois, que consistem em verificação de aspectos artísticos, adequação ao público definido na proposta de programação, sinopse, roteiro, qualificação do diretor e seus trabalhos pregressos, como se tratam de elementos mais complexos, é interessante verificar de que maneira se pretende garantir um julgamento idôneo.

A responsabilidade de garantir a confiabilidade da atribuição das notas está a cargo dos pareceristas externos, que realizam o julgamento das propostas de projetos segundo os critérios da cláusula 6.4.2 da Chamada Pública. Em primeiro lugar, destaca-se que a seleção destes profissionais ocorreu um ano antes do lançamento do instrumento, por meio do Edital de Credenciamento de Pareceristas para Chamadas Públicas FSA nº 01/2017²²⁷, o que é importante destacar, pois afasta a possibilidade de escolhas mal intencionadas de pareceristas, com base no perfil destes julgadores, tendo em vista os dados dos projetos que eventualmente já estivessem inscritos.

Os candidatos a pareceristas demonstraram uma série de condições para concorrer às vagas, destacando-se a comprovação da experiência no mercado audiovisual, conforme a cláusula 2.1 do edital²²⁸. O instrumento também delimita quais atividades são consideradas experiência prévia, como, por exemplo: participação como roteirista, consultor de roteiros,

²²⁷ AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Edital de credenciamento de pareceristas para chamadas públicas FSA nº 01/2017**. Disponível em: < <https://www.gov.br/ancine/credenciamento/>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

²²⁸ 2.1 Poderão solicitar o credenciamento, brasileiros(as) natos(as) ou naturalizados(as) ou estrangeiro(a) residente no País, portador de visto IV e Carteira de Identificação de Estrangeiro (CIE), maiores de 18 (dezoito) anos, com experiência no mercado audiovisual e situação regular nos seguintes órgãos: a) Receita Federal; b) Tribunal de Contas da União (TCU); c) Conselho Nacional de Justiça (Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade); e d) CADIN.

diretor ou produtor de ao menos duas obras nos formatos telefilme, longa-metragem ou seriado; participação em comissão de seleção de projetos audiovisuais em ao menos duas seleções públicas, realizadas por ao menos duas entidades distintas da Administração Pública ou de organismo internacional, nos últimos 10 anos; já ter sido parecerista de projetos em entidades como o Ministério da Cultura e a Ancine, dentre outras; ter atuado, nos últimos 10 anos, como distribuidor, programador, gerente de conteúdo ou função correlata, por, ao menos, três anos consecutivos ou alternados em empresas programadoras, distribuidoras, concessionárias de radiodifusão de sons e imagens; e, por último, ter lecionado disciplina de audiovisual em instituição de ensino superior por pelo menos cinco anos²²⁹.

A higidez dos documentos apresentados pelos candidatos foi verificada pela Comissão de Credenciamento, prevista na cláusula 4.1 do edital²³⁰, e, após aprovados, foi realizado o credenciamento por sorteio em sessão pública, na qual a ordem do sorteio determinou a ordem de contratação futura²³¹. Este ponto merece destaque, pois demonstra que a distribuição dos projetos que serão julgados pelos pareceristas selecionados é aleatória.

²²⁹ 2.2 Para fins deste edital, considera-se experiência no mercado audiovisual pelo menos um dos seguintes requisitos: a) Ter participado como roteirista, consultor(a) de roteiros (“script doctor”), diretor(a), diretor(a) de animação ou produtor(a), de pelo menos 02 (duas) obras distintas, no formato de longa-metragem, telefilme ou seriada, de ficção, animação ou documentário, exibidas comercialmente nos últimos 10 (dez) anos; b) Ter participado como membro de comissão de seleção de projetos de obras audiovisuais em, no mínimo, 02 (dois) processos seletivos isonômicos e públicos, realizados por pelo menos 02 (duas) entidades distintas da administração pública direta ou indireta ou organismo internacional, nos últimos 10 (dez) anos. c) Ter participado como parecerista de projetos de obras audiovisuais no Ministério da Cultura, no Fundo Setorial do Audiovisual, no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, ou na Agência Nacional do Cinema - ANCINE, nos últimos 10 (dez) anos. d) Ter atuado, nos últimos 10 (dez) anos, na seleção de conteúdo, nas funções de distribuidor(a), programador(a), gerente de conteúdo, diretor(a) de conteúdo ou função semelhante por, no mínimo, 03 (três) anos, consecutivos ou alternados, em empresas distribuidoras, programadoras, concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens ou exibidoras. e) Ter atuado como jurado(a) ou curador(a) na seleção de filmes em, no mínimo, 03 (três) edições de festivais nacionais ou internacionais de cinema, realizados nos últimos 10 (dez) anos, listados no anexo denominado “LISTA DE FESTIVAIS E CONGÊNERES”, da CHAMADA PÚBLICA BRDE/FSA PRODAV 07/2016 – Suporte Automático – Linha de Desempenho Artístico. f) Ter lecionado disciplina relacionada ao audiovisual em cursos de nível superior de Comunicação Social, Audiovisual, Cinema, Televisão, Teatro, Dramaturgia, em instituição de ensino autorizada pelo Ministério da Educação, durante pelo menos 05 (cinco) anos, consecutivos ou não.

²³⁰ 4.1 A Comissão de Credenciamento será composta por 5 (cinco) membros, sendo 4 (quatro) servidores da ANCINE: a) Avaliará a documentação apresentada de acordo com os requisitos dos itens 2 e 3 deste edital; e b) Decidirá a habilitação do profissional inscrito para o credenciamento

²³¹ 5.1 A ordem de credenciamento será definida através de sorteio eletrônico, realizado em sessão pública e implicará na ordem de contratação e distribuição de projetos. 5.1.1 O resultado do sorteio será publicado no sítio eletrônico da ANCINE (www.ancine.gov.br) e no Diário Oficial da União – DOU. 5.1.2 A distribuição dos projetos para análise obedecerá a ordem de credenciamento estipulada no item 5.1, sendo atribuídos 7 (sete) projetos por parecerista a cada atribuição, de forma isonômica.

O edital também traz regras de impedimento na subcláusula 6.3.2, situação na qual o parecerista sorteado deve comunicar que não está em condições de julgar o projeto a ele atribuído em razão de: (i) ser sócio, gerenciar ou administrar empresa proponente ou empresa de grupo econômico responsável por projetos participantes na mesma chamada pública em que atua como parecerista ou se estas hipóteses ocorrerem em relação ao cônjuge, companheiro ou parente em linha, reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau; ou de (ii) ter participado como colaborador em roteiro de projeto que concorre na mesma chamada pública em que emitirá parecer²³².

Importante dizer, também, que, ainda no esforço de evitar desvios na atividade dos pareceristas, há dois documentos pelos quais os julgadores devem se guiar na tarefa de atribuir notas aos projetos: o Manual de avaliação de projetos do FSA para pareceristas externos e as Orientações Específicas para a Chamada Pública BRDE/FSA - PRODAV – TVs Públicas – 2018. Como o título dos documentos já indicam, enquanto este último oferece orientações direcionadas à Chamada Pública aqui estudada, o primeiro é voltado à generalidade das avaliações realizadas pelos pareceristas. As Orientações Específicas para a Chamada Pública - PRODAV BRDE/FSA – TVs Públicas - 2018 trazem parâmetros para a atribuição de notas e para a interpretação dos requisitos.

Quanto à avaliação do primeiro quesito, que diz respeito aos aspectos artísticos e de adequação ao público, as Orientações Específicas fazem referência direta aos parâmetros do Manual dos Pareceristas, ressaltando com deve ser levado em consideração a finalidade do edital, que é a seleção de obras para tevês públicas em geral, assim como deve ser verificado se o projeto apresentado tem aderência com o bloco temático em que foi inscrito na proposta de programação²³³. O Manual de Pareceristas, em seu turno, dá instruções nos capítulos V, VI e

²³² 6.3.2 No caso das chamadas que operam na modalidade de concurso: a) Ser sócio(a), gerente ou administrador(a) de empresa proponente ou empresa de grupo econômico responsável por projetos inscritos na mesma Chamada Pública em que está atuando como parecerista ou se estas situações ocorrerem em relação ao seu cônjuge, companheiro (a) ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau; b) Ter participado como colaborador(a) em roteiro de projeto inscrito na mesma Chamada Pública em que está atuando como parecerista.

²³³ AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA. **Orientações Específicas Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVS Públicas – 2018**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/documentos-fsa/>>. Acesso em: 16 mar. 2021. p. 1.

VII sobre como avaliar um projeto audiovisual quanto ao seu conteúdo, destacando aspectos como²³⁴:

(i) adequação e correspondência entre o público alvo e a maneira de alcançá-lo, ou seja, se o projeto é voltado a atingir as massas ou a um público de nicho e de que maneira se planeja atingir este objetivo. O que se avalia é a coerência entre objetivo e meio empregado, sendo verificado se existe ligação entre o público definido e a estrutura lançada para conquistá-lo seja ele uma grande audiência ou um grupo seletivo;

(ii) se os personagens estão bem definidos em características, motivações e conflitos, pois o bom desenvolvimento destas características são responsáveis por despertar a empatia da audiência, o que contribui sobremaneira para o sucesso da obra. Deve haver clareza a respeito de quem é o protagonista, qual é o seu objetivo e qual é o seu conflito ou obstáculo, que, por sua vez, também deve estar bem definido e manter-se coerente até o fim da narrativa. Também é preferível que a descrição de personagens tenha preponderância de verbos, pois são as ações que transmitem as características dos personagens de forma mais direta para a audiência, diferente dos adjetivos, que podem ser indicativos de falta de clareza;

(iii) a associação coerente à um gênero e formato, pois, mesmo na hipótese de uma produção vanguardista, ainda haverá a identificação com uma “família” de outras obras que usaram de técnicas e estilos semelhantes. É usual que os projetos mencionem obras e estilos que serviram de inspiração, de influência ou são semelhantes à produção proposta, o que é fundamental para avaliar a expectativa criada com a obra e se ela efetivamente é atendida dentro dos marcos do gênero;

(iv) a estrutura narrativa deve ser bem organizada, seguindo uma sequência que transmita um significado de maneira a apresentar, desenvolver e concluir a mensagem que se quer passar com a obra, mesmo que seja uma produção de tipo experimental.

²³⁴ Os aspectos a seguir foram todos sintetizados a partir das informações contidas em AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Manual de avaliação de projetos do FSA para pareceristas externos**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/documentos-fsa/>>. Acesso em: 16 mar. 2021. p. 8-11.

No que se refere à avaliação do segundo quesito, que diz respeito à qualificação técnica do diretor, as Orientações Específicas trazem parâmetros objetivos para a atribuição das notas²³⁵:

Nota 1 - Não possui longas e séries produzidos e tem menos de 3 curtas dirigidos.
Nota 2 - No mínimo 3 curtas produzidos, com ao menos 1 exibido em festivais ou comercializado em algum segmento de mercado.
Nota 3 - Dirigiu, no mínimo, 2 longas ou obras seriadas lançados.
Nota 4 - Dirigiu, no mínimo, 5 longas ou obras seriadas lançados. Ou no mínimo 3 longas ou obras seriadas lançados, com 2 grandes sucessos.
Nota 5 - Dirigiu, no mínimo, 5 longas ou obras seriadas lançados, com dois grandes sucessos

O documento também se ocupou em definir de forma pormenorizada os conceitos acima mencionados, como “obras lançadas”, “grande sucesso”, e festivais de categoria “especial” (como o Oscar e o Festival de Cannes), “AA” (como o *Sundance Film Festival* e Festival Internacional de Cinema de Toronto), “A” (como o Anima Mundi e o Festival do Rio)²³⁶.

Em suma, como síntese conclusiva da análise dos critérios de avaliação dos projetos, entende-se que eles são compatíveis com a razão pública, não havendo elementos que indiquem um direcionamento político ideológico na seleção das produções. Para firmar essa posição, destaca-se que:

- i) A Chamada Pública - PRODAV – TVs Públicas - 2018 apresenta de forma objetiva os critérios de avaliação, explicitando como deve se dar a atribuição de pontos nas subcláusulas 6.4.3 a 6.4.5. Frise-se que os critérios em si considerados não carregam qualquer tipo de fator de diferenciação ou classificação de viés político, sendo rigorosamente técnicos. Estes critérios são avaliados pelos pareceristas externos, selecionados um ano antes do lançamento do instrumento de fomento, segundo procedimento que levou em conta a comprovação documental da experiência prática e/ou acadêmica com o audiovisual;

²³⁵ AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA. **Orientações Específicas Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVs Públicas – 2018**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/documentos-fsa/>>. Acesso em: 16 mar. 2021. p. 2.

²³⁶ As Orientações Específicas listam o que pode ser considerado em cada uma dessas categorias, o que se deixa de reproduzir aqui para manter a objetividade do texto, pois a informação não é crucial ao entendimento que se quer transmitir: há um grande substrato normativo que subsidia o juízo dos pareceristas e que norteia a justificação das avaliações atribuídas aos projetos, tornando a atividade menos subjetiva do que se poderia imaginar pela simples leitura do edital. Para conferir a íntegra das definições dos conceitos aplicados no edital ver *ibidem*, p. 2-4.

- ii) O requisito 3.1 faz referência ao nível Ancine da produtora, índice que é calculado segundo regulamento datado de 2015, portanto anterior à seleção, afastando a possibilidade de criação de norma oportunista, que a finalidade de favorecer um grupo de concorrentes;
- iii) Os quesitos um e dois, que dizem respeito aos aspectos artísticos e técnicos da obra, tem métodos de aferição pormenorizados no Manual de avaliação de projetos do FSA para pareceristas externos e nas Orientações Específicas para a Chamada Pública - PRODAV – TVs Públicas - 2018, dois documentos que trazem instruções sobre como o parecerista deve avaliar os projetos a ele enviados. Busca-se trazer objetividade, impedir arbitrariedades e promover a isonomia ao se definir conceitos, estabelecer patamares de atendimento dos requisitos e orientar sobre o conteúdo dos mesmos.

Diante do quadro acima descrito, vê-se que houve a preocupação em estabelecer critérios de seleção tecnicamente adequados e isonômicos, o que coaduna com o exercício da razão pública, pois é possível que cidadãos razoáveis de sociedades democráticas e liberais, mesmo que discordem da decisão final de fomento, por considerar os projetos vencedores de mau gosto, podem concordar que o instrumento de seleção foi idôneo, pois se utilizou de critérios técnicos não fundamentados em doutrinas abrangentes, como ideologias políticas.

Superada esta etapa, passa-se, então, para a análise da proposta de programação constante no anexo I do edital. Para iniciar esta parte da pesquisa, é necessário retomar os blocos temáticos previstos na Chamada Pública – PRODAV – TVS Públicas, portanto, faz-se referência ao subcapítulo 5.1, onde foram apresentados, o que torna desnecessária a repetição. Da leitura dos 14 blocos temáticos apresentados na tabela do anexo I do edital é possível depreender, desde logo, que inexistente um que seja reservado a alguma corrente política ou que mencione de forma ainda que indireta alguma vertente ideológica. Na verdade, os blocos versam sobre campos de interesse compatíveis com a finalidade do edital, qual seja: a veiculação das produções selecionadas em tevês públicas, de caráter educacional, universitário, comunitário e legislativo, conforme a subcláusula 1.1.1²³⁷. Por este motivo se vê temas como

²³⁷ 1.1.1.1. Seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras audiovisuais seriadas brasileiras, com destinação inicial para os canais dos segmentos comunitário, universitário, e legislativo e emissoras que exploram o serviço de radiodifusão pública e televisão educativa, a fim de atender à demanda de programação definida no ANEXO I – PROPOSTA DE PROGRAMAÇÃO do edital.

ficção - profissão, na qual se espera uma série que retrate os desafios de um ofício, ou então uma série que retrate o tema da qualidade de vida sob a perspectiva do idoso. Estes temas foram destacados para exemplificar que, embora não sejam facilmente comercializáveis, pois não atraem grande audiência e patrocinadores, a finalidade da seleção é atender à emissoras de tevê que não tem o caráter comercial como sua característica mais relevante.

Neste momento, é importante rememorar os pontos firmados como resumo das críticas direcionadas à Ancine, conforme fixado no subcapítulo 4.2:

(i) as obras selecionadas neste edital e que são relacionadas à sexualidade são ofensivas às pessoas religiosas, não sendo dignas de fomento.

(ii) a Ancine possui viés político-partidário de esquerda nas políticas que desenvolve, inclusive nas ações de incentivo ao audiovisual; e

(iii) a Ancine deve adequar a política setorial aos parâmetros do governo eleito em 2018, que é conservador nos costumes e liberal na economia.

As críticas acima são muito mais relacionáveis a divisão dos blocos temáticos, matéria em análise neste momento, que com os critérios avaliativos dos projetos, assunto que acabou de ser visitado. Isso porque os critérios de julgamento têm conteúdo que levantam menos possibilidades de questionamentos em razão de serem em certa medida previsíveis, pois versam sobre características dos projetos, tais como sinopse, roteiro, nível Ancine da produtora proponente, qualificação técnica do diretor, ou seja, temas mais restritos a área do audiovisual e menos convidativos ao público externo. Os blocos temáticos da proposta de programação, no entanto, despertam a curiosidade e a opinião do público em geral, por se tratarem de assuntos mais acessíveis a quem não tem conhecimento técnico da área do audiovisual. De fato, quando se levanta a hipótese de a Ancine apresentar alguma espécie de direcionamento ideológico em suas escolhas fomentadoras, o que se está falando é do conteúdo das produções fomentadas, sobre quais temas tratam, não sobre a escolha de determinada técnica cênica ou do favorecimento de um roteirista. As alegações de direcionamento se voltam, então, para os blocos temáticos.

Dito isso, neste primeiro momento, vale selecionar dentre os três pontos de crítica, aqueles que representam as alegações de direcionamento que são imputadas à Ancine, reservando o terceiro para análise posterior:

(i) as obras selecionadas neste edital e que são relacionadas à sexualidade são ofensivas às pessoas religiosas, não sendo dignas de fomento; e

(ii) a Ancine possui viés político-partidário de esquerda nas políticas que desenvolve, inclusive nas ações de incentivo ao audiovisual.

As alegações acima transcritas têm conteúdo iminente material: as críticas estão voltadas ao próprio conteúdo das produções audiovisuais fomentadas, que seriam direcionadas a uma ideologia política esquerdista e a uma pauta de costumes progressista, que reconhece a diversidade sexual e de gênero. Dito isso, destacam-se os blocos temáticos que conflitam com este juízo²³⁸:

- a. Bloco 6 – Diversidade de gênero: “série que aborda questões relacionadas à diversidade de gênero”; e
- b. Bloco 7 – Sexualidade: “série que aborda as questões relacionadas à sexualidade”.

No primeiro plano, já é possível afastar, tanto dos blocos 6 e 7 quanto dos outros 12 blocos temáticos restantes, a alegação de que haja direcionamento da seleção de projetos para pautas esquerdistas. Objetivamente, não há nada que possa indicar a procedência desta crítica, tendo em vista o título dos blocos e a descrição pormenorizada de cada um deles presente na tabela da proposta de programação. Os 14 temas presentes na Chamada Pública BRDE/FSA - PRODAV – TVs Públicas - 2018 variam de biografias e manifestações culturais a meio ambiente e animação infantil para crianças de 0 a 3 anos de idade²³⁹. As produções não se propõem a discutir temas de política partidária ou de orientações ideológicas, tampouco está presente qualquer instrução nesse sentido em qualquer das descrições temáticas.

²³⁸ BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **CHAMADA PÚBLICA BRDE/FSA – PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/chamada-publica-brde-fsa-prodav-tvs-publicas-2018/>>. Acesso em: 16 mar. 2021. p. 13.

²³⁹ Ibidem.

Também é necessário dizer que os blocos temáticos representam a concretização da política pública definida no Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual quanto à diretriz nº 4, que consiste em “dinamizar e diversificar a produção independente, integrar os segmentos do mercado audiovisual, fortalecer as produtoras e ampliar a circulação das obras brasileiras em todas as plataformas”²⁴⁰, mais especificamente, a meta 4.4 que se dedica a “ampliar o espaço da produção independente nos canais de televisão aberta”, tendo como indicadores (i) o número de títulos de produções seriadas e outros formatos de produtoras brasileiras independentes produzidos para a tevê pública e (ii) a participação de produções independentes nas grades de tevês públicas em porcentagem do total de horas da programação²⁴¹. Ou seja, ao invés de temáticas voltadas a selecionar projetos que façam propaganda política, a Chamada Pública - PRODAV – TVs Públicas tão somente aplica a política pública setorial formulada previamente, no Conselho Superior de Cinema.

Diante do arranjo acima descrito, observa-se que há coerência entre a política pública setorial do audiovisual e a seleção dos projetos audiovisuais por meio do edital em estudo. A razão pública resta preservada neste aspecto, pois mais do que ausentes quaisquer critérios de caráter direta ou indiretamente político, o que há é a implementação de uma política fundamentada no diagnóstico e nos prognósticos do Conselho Superior de Cinema a respeito do comportamento do mercado audiovisual e seus caminhos de expansão. O Plano de Diretrizes e Metas pode ser considerado um argumento universalizável que se pode imaginar ser aceito por um cidadão discordante, pois se trata de um plano de ação derivado do trabalho técnico do CNS.

O mesmo pode se dizer quanto à alegação de que o edital promove uma pauta progressista nos costumes, escolhendo produções ofensivas às pessoas religiosas. Neste aspecto é preciso atentar para o fato de, dentre 14 blocos temáticos apenas 2 tratam dos temas sexualidade e diversidade de gênero. Em ambos os casos, as produções são voltadas para os públicos jovem-adulto e adulto, respectivamente, devendo ser selecionados projetos de

²⁴⁰ 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/2013 Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros/pdm-2013.pdf/view>>. Acesso em: 16 mar. 2021. p. 112.

²⁴¹ AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, op. cit., p. 113.

documentários²⁴². Essas condicionantes da seleção foram ressaltadas para demonstrar que as produções tem viés jornalístico e estão direcionadas a um público menor, não se tratando de obras voltas a ofender pessoas que, em razão do seu credo religioso, não sejam receptivas aos temas.

Fato é que temas relativos à sexualidade podem gerar atritos com grupos sociais mais conservadores, que, em razão de sua doutrina abrangente – neste caso, uma religião – podem se sentir preteridos por ações estatais que promovam a discussão destas temáticas em um sentido que conflite com seus ideais. Neste ponto, é preciso se socorrer de uma ideia levantada no capítulo 3.2 desta pesquisa: a razão pública não é medida a ser utilizada para castrar o debate público. Ideias polêmicas são bem-vindas e não representam um obstáculo à razão pública, pois o estímulo ao debate social, desde que seja promovido em um ambiente de tolerância e de diálogo²⁴³, também pode incorporar a realização de um interesse público por meio da atuação do particular fomentado. Em se tratando de documentários, o que se espera é que as produções assumam um sentido jornalístico, sendo razoável supor que a mensagem transmitida não será carregada de um tom bélico, mas sim informativo, o que garantiria o ambiente sadio de discussão. De toda forma, apenas com a leitura do edital de fomento não é possível prever que tipo de projeto será selecionado, mas é possível dizer que a simples proposição de temas relativos à sexualidade, ainda que desagradem grupos religiosos conservadores, por si mesma não viola a razão pública, em razão da promoção do debate qualificado que ela propõe.

Vistos estes dois tópicos de crítica, restou o terceiro, segundo o qual (iii) a Ancine deve adequar a política setorial aos parâmetros do governo eleito em 2018, que é conservador nos

²⁴² BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL, op. cit., p. 13.

²⁴³ José Vicente Mendonça faz a seguinte reflexão a respeito da razão pública em contraste com temas polêmicos: “interessante é a possibilidade de fomento público a obras pornográficas. Se a obra for pornográfica, não nos parece possível; além do aspecto de desnecessária polêmica, há o fato de que não há qualquer interesse público no produzir excitação sexual entre a plateia (que é o propósito de filme ou de livro pornô). Há de se considerar, contudo, que certas manifestações artísticas vanguardistas contêm nudez ou simulação sexual, o que, para alguns, associa-se à pornografia. É importante destacar que, de maneira alguma, o critério da razão pública é a nova cara do “politicamente correto”. Estimular a discussão pode ser considerado, dentro de limites de tolerância, e presentes certos requisitos de qualificação e de controle do ambiente dialogal, também a realização de um interesse público, a ser perseguido por intermédio dos particulares fomentados. Se a pornografia pura e simples não sobrevive ao teste da razão pública, nada impede que temas “polêmicos” — assim como entendidos, é claro, a partir da ótica de uma moralidade de senso comum — venham a ser fomentados”. MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 353-354.

costumes e liberal na economia. Optou-se por esta divisão da análise em dois blocos pois está crítica não lança uma suspeita a respeito da atividade fomentadora da Agência Nacional do Cinema, mas é um desdobramento do argumento (ii) que acabou de ser analisado, que afirma haver preferência ideológica nas atividades de fomento da agência. Ambas as críticas foram emitidas pela mesma autoridade, o sr. Edilásio Santana Barra Júnior, Diretor Substituto da Ancine, que, como descrito no subcapítulo 4.2, afirma que a Ancine foi criada sob influência de partidos de esquerda e que agora, em razão da troca de governo, precisa se reorientar segundo os princípios conservadores e de livre mercado, defendidos pelo novo governo. Aqui cabe uma correção importante no argumento apresentado: na verdade, a Medida Provisória nº 2.228-1/2001, norma que criou a agência, foi editada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira, não havendo influências do Partido dos Trabalhadores ou do Partido Comunista do Brasil na criação da entidade, ao contrário do que afirmou o sr. Barra Júnior²⁴⁴.

Dito isso, é preciso apontar que, em que pese seja legítimo o Poder Executivo pautar a agenda de uma política pública por meio da definição da política setorial a ser executada pela agência reguladora, conforme abordado no subcapítulo 2.3, isso não o desonera do exercício da razão pública. Na medida em que se exige que a Ancine adote uma política de alinhamento ideológico ao governo em suas políticas de fomento está sendo defendido que a entidade faça o que o próprio Diretor criticou no que se refere ao outro lado do espectro político. Na prática, está sendo defendido que a Ancine pautue suas escolhas com base em uma doutrina abrangente: aquela defendida na plataforma eleitoral do governo eleito. Não é possível sustentar esse posicionamento com argumentos de razão pública, pois a consequência seria defender a supremacia do viés ideológico do governo sob as políticas públicas desempenhadas pela Ancine, não sendo este um argumento universalizável, que se pode supor que os opositores poderiam reconhecer como válido em suas premissas. Assim sendo, não haveria consenso estável que pudesse justificar as medidas de fomento da entidade²⁴⁵, pois os indivíduos que se

²⁴⁴ Conforme o Diretor Substituto afirmou em entrevista: “você sabe como foi criada a Ancine? Foi criada em 2001 pelo PCdoB e pelo PT. E o Mario (Manoel) Rangel ficou uma década lá dentro. Isso é que tem que mudar. Acho que a esquerda tem que entender que a direita assumiu esse país”. MAGENTA, Matheus. Indicado para a Secretaria do Audiovisual de Bolsonaro quer cota nacional na Netflix e verba para gospel. **BBC News Brasil**, São Paulo, 4 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48521408>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

²⁴⁵ José Vicente Mendonça assim resume o argumento da razão pública como filtro material do fomento público: “conclusão: a razão pública incide no fomento ao excluir, da seara de possíveis agentes fomentados, ou, mesmo,

colocassem de maneira contrária a esta situação se veriam completamente incapazes de aceitar o uso da agência reguladora como meio de propaganda ideológica²⁴⁶. Evidentemente, o mesmo se aplica a uma eventual propaganda esquerdista na entidade.

Outro ponto que deve ser mencionado é a incompatibilidade desta crítica com os fundamentos jurídicos de uma agência reguladora. Conforme visto no subcapítulo 2.2, estas entidades possuem autonomia político-administrativa com relação ao chefe do Poder Executivo²⁴⁷, assim como a independência técnico-decisional quanto às atividades que regulam²⁴⁸. Estas duas características colidem frontalmente com a afirmação de que a Ancine deveria se alinhar com a pauta política do governo eleito em 2018, pois desconsidera que as prerrogativas de autonomia e independência que a agência ostenta têm a função justamente oposta: independentemente de qual governo tenha sido eleito no último pleito, a política regulatória deve ser desenvolvida pautada por critérios técnicos.

Os critérios seletivos do edital foram visitados e se chegou à conclusão de que não se pode alegar, objetivamente, com base naquilo que constam nos documentos que regem a seleção, que há direcionamento político da Ancine em sua atividade de fomento, tampouco está de acordo com a razão pública a ideia de que as obras que tratam de temas como sexualidade e gênero, por serem potencialmente ofensivas a pessoas religiosas, não poderiam usufruir da política pública. Dito isso, apresenta-se abaixo uma tabela²⁴⁹ que condensa os resultados da Chamada Pública de 2018, para informar os projetos vencedores:

dos critérios de cada fomento específico, aqueles para os quais não se possam dar razões geradoras de consensos minimamente universalizáveis e estáveis”. MENDONÇA, op. cit., p. 355.

²⁴⁶ A razão pública permite a inclusão de polos distintos na legitimação da ação estatal, mesmo que um desses polos não se agrada do resultado final. Segundo José Vicente Mendonça: “A razão pública faz-se sentir, junto à seara das ajudas públicas, impedindo que sejam fomentadas ações e atitudes desarrazoadas ou grosseiramente polêmicas. O teste é simples: caso a ideia angarie opositores, será que estes, com a efetivação do fomento, restarão radicalmente excluídos, quiçá lançados no terreno de total inaceitação ideológica? A ação, obra ou atividade fomentada é tal que pessoas razoáveis, agindo com suficiente tempo e reflexão, seriam *absolutamente incapazes* de aceitar? O teste da razão pública quer desativar extremos de intolerância, de negação da possibilidade de diálogo”. Ibidem., p. 352.

²⁴⁷ BARROSO, op. cit., p. 296-297.

²⁴⁸ BINENBOJM, op. cit., p. 153-154.

²⁴⁹ A tabela foi produzida aglutinando as informações dos blocos temáticos e das regiões, disponíveis no edital já abordado nesta pesquisa, com a ata de resultado final da seleção, cujas informações podem ser conferidas em BANCO REGIONAL DO DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Ata de resultado final**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/chamada-publica-brde-fsa-prodav-tvs-publicas-2018/>>. Acesso em: 01 mai. 2021. P. 2-12.

Tabela 3 – Projetos selecionados no edital de 2018

CHAMADA PÚBLICA BRDE/FSA PRODAV - 2018			
REGIÃO	BLOCO TEMÁTICO	TÍTULO	SINOPSE
Norte	“Série que aborda questões relacionadas à diversidade de gênero”	Não houve obra selecionada	-
	“Série que aborda questões relacionadas à sexualidade”	“Visto para Amar”	Não foram encontradas informações.
Nordeste	“Série que aborda questões relacionadas à diversidade de gênero”	“Retrato Íntimo”	Idem.
	“Série que aborda questões relacionadas à sexualidade”	“Transmutação”	Idem.
Centro-Oeste	“Série que aborda questões relacionadas à diversidade de gênero”	“Desobediência de gênero”	Idem.
	“Série que aborda questões relacionadas à sexualidade”	Não houve obra selecionada.	Idem.
Sudeste	“Série que aborda questões relacionadas à diversidade de gênero”	“Tem saída?”	Idem.
	“Série que aborda questões relacionadas à sexualidade”	“Corpo a Corpo”	Idem.
Sul	“Série que aborda questões relacionadas à diversidade de gênero”	“Violadas e segregadas”	Idem.
	“Série que aborda questões relacionadas à sexualidade”	“Vinde Vênus”	Idem.

Fonte: elaboração própria.

É preciso fazer uma consideração preliminar: a coluna “sinopse” tem o objetivo de oferecer um pequeno resumo das obras selecionadas. A ideia seria a de verificar se o conteúdo a ser produzido guarda compatibilidade com a razão pública, assim como o edital da seleção. Ao analisar o conteúdo dos projetos selecionados seria possível afirmar com mais certeza se o certame apresentou os vícios que foram atribuídos a atividade da Ancine. Contudo, embora o resultado da seleção tenha sido divulgado em 2020, não foi possível encontrar informações sobre as obras, seja no espaço dedicado ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV no site da EBC²⁵⁰ ou em busca livre na *internet*. A razão desta lacuna é ignorada, mas é razoável cogitar que o notório represamento das verbas do Fundo

²⁵⁰ O catálogo de obras pode ser encontrado em EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Site dedicado ao PRODAV**, 2018. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/catalogo-das-obras-prodav>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

Setorial do Audiovisual tenha paralisado as produções selecionadas em 2018²⁵¹, o que, somado a corrente pandemia de COVID-19 e os cuidados sanitários que ela enseja, tenha contribuído para que, mesmo dois anos após o anúncio dos resultados, as obras não tenham saído do papel. Deste modo, uma análise mais profunda dos selecionados fica prejudicada.

Somente com o título dos projetos escolhidos o que se pode dizer é que não há nada que indique proselitismo político em seu conteúdo. No mesmo sentido, também é possível concluir que a presença de obras que retratem os temas de sexualidade e diversidade de gênero não importam em violação da razão pública, pois, conforme já abordado, a razão pública não é um posicionamento médio, que agrade partes antagônicas, tampouco tem a finalidade de livrar o debate público de polêmicas. O que se procura é legitimar a decisão fomentadora por meio do reconhecimento de que se deu conforme premissas aceitáveis por pessoas razoáveis, inseridas em uma sociedade liberal e democrática.

4.4. O fomento audiovisual em perspectiva: as seleções públicas de 2014 e 2015.

Abordado o edital de seleção de obras audiovisuais para tevês públicas lançado em 2018, passa-se a verificar como se deram as seleções passadas, nos anos de 2014 e 2015. A primeira iniciativa de fomento desta natureza ocorreu em 2014, sendo precedida de um seminário organizado pela Ancine, pela Empresa Brasil de Comunicação - EBC e pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura²⁵². O evento contou com a colaboração da Associação Brasileira dos Canais Comunitários, Associação Brasileira de Televisão Universitária, Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais, profissionais do mercado e representantes de quase 200 canais do campo público de televisão, tendo sido definidos os

²⁵¹ Diz-se que é razoável cogitar que o congelamento dos repasses de verbas é um fator importante para o atraso das produções, pois, desde 2018 a Ancine não libera as verbas previstas para as suas políticas de fomento, sejam elas para os projetos já escolhidos ou sejam para os novos editais, que deveriam ser lançados periodicamente. A esse respeito, ver FIORATTI, Gustavo. Dinheiro represado por governo Bolsonaro poderia salvar o cinema da extinção. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 mai. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/05/verba-represada-por-governo-bolsonaro-salvaria-o-cinema-da-extincao.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁵² AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Análise das chamadas de TVs públicas do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA**. Distrito Federal. 2021. Disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/atas-atividades/Relato%CC%81rio%20Chamadas%20de%20TVs%20Pu%CC%81blicas_final.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021. p. 5.

temas da proposta de programação, que são os blocos temáticos definidos em edital sobre os quais as produtoras poderão oferecer projetos candidatos ao fomento²⁵³. Um novo seminário ocorreu para a definição da proposta de programação para o edital de 2015²⁵⁴.

O modelo organizacional dos editais de 2014 e 2015 foram diferentes do adotado em 2018, objeto principal da pesquisa. Nas duas edições anteriores se optou por lançar um edital para cada região do país²⁵⁵, que inclusive poderia apresentar pequenas divergências na proposta de programação²⁵⁶.

Dito isso, após os esclarecimentos iniciais, passa-se a uma breve análise das propostas vencedoras nos anos de 2014 e 2015. O objetivo deste estudo é verificar, com base nos projetos que efetivamente foram selecionados, se as críticas apresentadas pelas autoridades públicas federais encontram fundamento.

Tabela 4 – Projetos selecionados nos editais de 2014.

CHAMADAS PÚBLICAS BRDE/FSA PRODAV - 08, 09, 10, 11 e 12/2014²⁵⁷			
REGIÃO	BLOCO TEMÁTICO	TÍTULO	SINOPSE
Norte	“Série que aborda processos sociais que naturalizam desigualdades ordinárias, como o racismo e outros tipos de preconceito”.	“Territórios”	Série que retrata a discriminação, os conflitos urbanos e o direito à cidade do ponto de vista de cinco mulheres da periferia de Manaus ²⁵⁸ .
Nordeste	Idem.	Não houve obra selecionada.	-

²⁵³ AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, op. cit., p. 5.

²⁵⁴ Ibidem.

²⁵⁵ AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, loc. cit.

²⁵⁶ Algumas regiões apresentaram blocos temáticos que não estavam presentes em outras ou previram subdivisões dedicadas a certos Estados da federação. No que se refere ao objeto de interesse deste trabalho, as divergências estarão visíveis na tabela apresentada a seguir.

²⁵⁷ As informações das colunas “região”, “bloco temático” e “título” foram extraídas do documento Análise das chamadas de TVs públicas do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, mencionado anteriormente. Os dados podem ser consultados nas páginas 41-59.

²⁵⁸ EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2018. Territórios: série aborda processos sociais que naturalizam desigualdades. Disponível em: <<https://tvbrasil.ebc.com.br/olhar-nacional/2018/02/territorios>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

Centro-Oeste	Idem.	“Pré Conceito”	Série que explora o sentido discriminador de hábitos incorporados ao cotidiano brasileiro ²⁵⁹ .
Sudeste	Idem.	“Diários sobre o corpo”	A série documental explora de forma intimista o cotidiano de pessoas que tiveram de lidar com bulimia, anorexia, mudança de gênero e outras situações que despertam debates sobre a aparência física e a construção da subjetividade ²⁶⁰ .
Sul	Idem.	“Defensores”	Série documental a respeito da atuação de defensores públicos em casos de combate ao trabalho escravo, defesa dos direitos dos povos indígenas, assistência aos atingidos por barragens e más condições do sistema prisional ²⁶¹ .

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5 – Projetos selecionados nos editais de 2015.

CHAMADAS PÚBLICAS BRDE/FSA PRODAV - 08, 09, 10, 11, 12/2015²⁶²			
REGIÃO	BLOCO TEMÁTICO	TÍTULO	SINOPSE
Norte	“Série que desmistifica as questões de gênero, relacionamento e sexualidade do público jovem”.	“Boto”	A série oferece uma releitura da lenda do boto cor-de-rosa, apresentando o conceito de família segundo os laços de afetividade, em

²⁵⁹ VIEIRA, Luiz Fernando. Da aldeia à cidade grande. **Gazeta Digital**, 4 set. 2015. em: <<https://167.249.172.115/sites/default/files/clipping/2015-09-04-gazetadigitalimpresso-daaldeiaacidadegrande.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

²⁶⁰ EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2017. Diário sobre o corpo: série de TV tem o corpo como tema central. Disponível em: < <https://tvbrasil.ebc.com.br/doc-especial/2017/09/diarios-sobre-o-corpo> >. Acesso em: 01 abr. 2021.

²⁶¹ EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2018. Defensores: série documental mostra casos de violações de direitos humanos. Disponível em: < <https://tvbrasil.ebc.com.br/doc-especial/2017/09/diarios-sobre-o-corpo> >. Acesso em: 01 abr. 2021.

²⁶² Assim como na tabela anterior, as informações das colunas “região”, “bloco temático” e “título” foram extraídas de relatório produzido pela Ancine. Para mais informações ver Relatório final p. 60-69. Os resultados foram obtidos no *site* do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul e as referências estão indicadas cada um deles, por se tratarem de documentos distintos.

			contraste com valores da moral conservadora ²⁶³ .
	“Série que aborda questões de identidade de gênero e orientação sexual”	“Transviar”	Um jovem transexual se assume homem para o seu marido e precisa lidar com o abandono da família por conta da sua identidade de gênero ²⁶⁴ .
Nordeste	“Série que aborda personagens reais de redes sociais que são seguidos diariamente por um contingente cada vez maior de jovens, contemplando a diversidade de gênero”	“Identidade Sensível”	Sem informações disponíveis.
	“Série que explora relatos de crianças e seus familiares sobre questões trazidas pela criança difíceis de serem tratadas no seio familiar, contemplando a diversidade de gênero”	Não houve obra selecionada.	-
Centro-Oeste	“Série que desmistifica as questões de gênero, relacionamento e sexualidade do público jovem”	“As Crias de Dulcina”	Série a respeito da história de uma professora que cria um grupo de teatro com seus alunos para enfrentar a falta de motivação, o uso de drogas e a violência. Como condição para manter o grupo, recebe da escola a tarefa de apresentar uma peça de teatro ²⁶⁵ .
	“Série que aborda questões de identidade de gênero e orientação sexual”	“Natasha”	Série para o público adulto que aborda a história de Natasha, uma travesti que trabalhava fazendo apresentações pelo país. Após o seu assassinato, suas amigas decidem, em memória dela, se inscrever

²⁶³ BOTELHO, Isabela. Boto, a primeira série da Artrupe, estreia 15 de maio na TV Ufam. **Mercadizar**, 13 mai. 2020. Disponível em: <<https://mercadizar.com/entretenimento/boto-a-primeira-serie-da-artrupe-estreia-15-de-maio-na-tv-ufam/>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁶⁴ EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2018. Transviar. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/prodav/transviar>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁶⁵ SÉRIE “Crias de Dulcina” estreia neste sábado no Brasil de Todas as Telas. **Rede Minas**, 30 abr. 2020. Disponível em: <<http://redeminas.tv/serie-crias-de-dulcina-estreia-neste-sabado-no-brasil-de-todas-as-telas/?fbclid=IwAR0HFZJTgtXrBnWYVafjcoevOeXV6TMIL2SD-GWPcNnR2Aw6XRDKopolP8>>. Acesso em 29 abr. 2021.

			no concurso de <i>drag queen</i> que Natasha competiria. Para isso, precisarão viajar do Mato Grosso do Sul ao Mato Grosso, enfrentando o preconceito no caminho ²⁶⁶ .
Sudeste	“Série que desmistifica as questões de gênero, relacionamento e sexualidade do público jovem”	“Sou Amor”	Série direcionada ao público jovem que retrata relacionamentos e conflitos que envolvem identidade de gênero e orientação sexual. Assumindo ótica realista, pretende retratar o amor e a amizade na adolescência, assim como a influência da discriminação ²⁶⁷ .
Rio de Janeiro e São Paulo	“Série direcionada ao público infantil pré-escolar (4 a 6 anos), que explora a desobediência poética e a mudança de comportamento da criança diante do olhar do adulto, contemplando a diversidade social e de gênero”	“Fábulas Tortas”	Série animada infantil do gênero aventura que retrata de forma lúdica a prática da leitura ²⁶⁸
Sul	Não apresentou seleção nesta categoria	-	-

Fonte: elaboração própria.

É preciso fazer alguns esclarecimentos preliminares. As colunas “sinopse”, que oferecem um pequeno resumo da obra, tiveram suas informações extraídas preferencialmente do *site* da EBC, no espaço dedicado ao PRODAV. Por motivo desconhecido algumas obras não estão relacionadas naquele espaço, então, nestas hipóteses, o conteúdo foi extraído do *site* da emissora pública exibidora ou de notícia veiculada na imprensa, nesta ordem de preferência. Destaca-se que a obra “Identidade Sensível”, selecionada em 2015, embora esteja cadastrada no Sistema Integrado das Atividades Finalísticas da Ancine, não está relacionada no *site* da

²⁶⁶ SÉRIE "Natasha" será produzida em MS. **Dourados News**, 09 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.douradosnews.com.br/noticias/serie-natasha-sera-produzida-em-ms/953139/>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁶⁷ EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2018. Sou Amor. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/prodav/sou-amor>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁶⁸ EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página do acervo**, 2019. Fábulas Tortas. Disponível em: <<https://tvbrasil.ebc.com.br/fabulas-tortas>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

EBC dedicado ao PRODAV, tampouco foram encontradas referências externas sobre a obra, o que impossibilitou o preenchimento da sinopse neste caso.

Agora, adentrando a análise das obras, da leitura das duas tabelas elaboradas, que condensam os blocos temáticos que interessam ao objeto desta pesquisa, percebe-se que não há em momento algum a menção à seleção de projetos segundo um critério político-partidário. Os blocos temáticos, na verdade, tratam da temática de gênero e sexualidade sob diferentes óticas, como quando abordam o tema com foco no público jovem ou quando o faz de forma indireta, exigindo que o desenvolvimento da obra contemple a diversidade de gênero.

As sinopses das produções elucidam que não são temas das obras questões relacionadas à política partidária. As séries, na verdade, tratam dos temas de gênero e sexualidade inseridos em histórias de ficção ou em forma de documentário, por exemplo, conforme o que foi exigido em cada bloco temático da proposta de programação. Destaca-se que em blocos mais abertos – quando não foi explicitada a intenção de selecionar projetos relacionados à diversidade de gênero e sexualidade -, como “série que aborda processos sociais que naturalizam desigualdades ordinárias, como o racismo e outros tipos de preconceito”, adotado na seleção de 2014, nem sempre as obras selecionadas trataram daqueles temas. Isso, contudo, não leva a conclusão de que a seleção foi irregular, pois a categoria é propositalmente ampliada, como se percebe ao incluir “outros tipos de preconceito”.

No que se refere a afirmativa de que as obras não deveriam receber fomento por poderem ofender pessoas religiosas, reporta-se à reflexão já desenvolvida anteriormente: as opiniões que desagradam certo grupo social não descumprem automaticamente a razão pública só por serem incômodas e gerarem polêmica.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa se debruçou sobre o conceito de fomento público, sobre a atividade das agências reguladoras, abordou a razão pública de John Rawls e, por fim, submeteu a Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVs Públicas – 2018, instrumento de fomento escolhido em razão das críticas públicas que recebeu, aos parâmetros da mencionada teoria de Rawls. Conclui-se, ao fim, que não parece possível dizer que o referido edital apresenta os vícios que caracterizam as críticas atribuídas à atuação promocional da Ancine, quais sejam: (i) as obras selecionadas neste edital e que são relacionadas à sexualidade são ofensivas às pessoas religiosas, não sendo dignas de fomento; (ii) a Ancine possui viés político-partidário de esquerda nas políticas que desenvolve, inclusive nas ações de incentivo ao audiovisual, (iii) a Ancine deve adequar a política setorial aos parâmetros do governo eleito em 2018, que é conservador nos costumes e liberal na economia

Na verdade, é razoável afirmar que o edital encontra coerência não somente com a política setorial, previamente definida em um plano decenal, como parece ser compatível com a razão pública, ao apresentar uma seleção fundada em critérios capazes de gerar consenso entre interlocutores discordantes, de maneira que se preserve a legitimidade do resultado final, mesmo que uma parcela não se agrade dele.

Isto ocorre porque, em síntese, o certame é expressão de uma política pública formulada anteriormente pelo Conselho Superior de Cinema, órgão colegiado que estabeleceu no Plano de Diretrizes e Metas para o audiovisual objetivos norteados por razões que, por não buscar fundamento em doutrinas abrangentes, podem ser pactuadas por opositores, tais como: “dinamizar e diversificar a produção independente, integrar os segmentos do mercado audiovisual, fortalecer as produtoras e ampliar a circulação das obras brasileiras em todas as plataformas” e “ampliar o espaço da produção independente nos canais de televisão aberta”. Do mesmo modo, não foram encontrados indícios, sejam nos quesitos de julgamento dos projetos, sejam nos 14 blocos temáticos da proposta de programação, que haja uma escolha baseada em preferências ideológicas na seleção de 2018.

No que se refere aos projetos selecionados em 2018, 2015 e 2014, conclui-se que, segundo as informações obtidas nos registros da Ancine, da EBC, nos *sites* das emissoras públicas exibidoras e na imprensa, não é possível afirmar que haja algum tipo de proselitismo político nas obras audiovisuais que receberam incentivo. Conforme já mencionado, as obras guardam observância aos blocos temáticos, que variaram em cada ano, mas, na amostra analisada, não propuseram a destinação de recursos públicos a obras de propaganda política. As temáticas de diversidade de gênero e sexualidade estiveram presentes em todas as seleções visitadas, no entanto reitera-se que a simples previsão dos temas não implica violação da razão pública. Também é importante destacar que a ausência de sinopses divulgadas para os projetos selecionados em 2018 prejudicou uma análise aprofundada das obras deste ano.

No que se refere a presença de blocos dedicados às temáticas de diversidade de gênero e de sexualidade, é preciso lembrar que a razão pública não consiste em uma espécie de “opinião média” capaz de agregar, em razão do seu conteúdo, polos opostos. Ela é melhor entendida como um meio de filtrar o debate público de razões particulares de cada um dos grupos sociais²⁶⁹, na medida em que estas razões não se apresentem como universalizáveis. Nesse sentido, a simples previsão destes blocos no edital não viola a razão pública, pois a legitimidade do resultado final não está em atender a grupos de interesses distintos, mas em preservar uma seleção fundada em critérios de razão pública, como de fato ocorreu.

Ademais, conforme já assentado, as ideias consideradas polêmicas não são em si um empecilho para a razão pública, pois o estímulo ao debate de ideias, pautado nos marcos da tolerância, também pode realizar um interesse público embricado na atuação de um particular²⁷⁰. Em outras palavras: mesmo que pessoas conservadoras não aprovem o fomento de um documentário a respeito de pessoas transexuais, ainda pode persistir o interesse público em fomentar a produção, em prestígio à pluralidade do debate social sobre o tema.

²⁶⁹ BOMFIM; PEDRON, op. cit., p. 212-213.

²⁷⁰ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 353-354.

A afirmação de que a Ancine deveria se adequar aos valores do governo eleito em 2018, por sua vez, foi abordada sob dois prismas: o primeiro se refere a adequação da entidade ao planejamento setorial formulado pelo Poder Executivo, medida legítima abordada no subcapítulo 2.3, e o segundo se refere a exigir que a agência incorpore em suas atividades as ideologias do governo de ocasião que, neste caso, se reivindica conservador e pró mercado. Pôr em prática esta última hipótese violaria a razão pública, pois as decisões de fomento da Ancine passariam a ser justificadas não mais em razões que interlocutores discordantes podem entender como legítimas, sendo substituídas por uma doutrina abrangente, representada pela plataforma eleitoral do governo eleito em 2018.

Ressalta-se que esta situação não representa a reformulação de uma política setorial pelo Poder Executivo, o que seria legítimo, pois seria pautado por estudos prévios, ocorrendo no bojo de um procedimento com participação da sociedade e dos agentes do mercado, para a definição das novas diretrizes. Pelo contrário, representa simples adesão a uma ideologia. Do mesmo modo, cobrar da Ancine tal alinhamento, viola, inclusive, sua natureza jurídica de autarquia em regime especial, que pretende conferir prerrogativas para que se mantenha distante do jogo político e da subordinação ao chefe do Poder Executivo.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA. **Orientações Específicas Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVS Públicas – 2018**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/documentos-fsa/>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Análise das chamadas de TVs públicas do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA**. Distrito Federal. 2021. Disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/atas-atividades/Relato%CC%81rio%20Chamadas%20de%20TVs%20Pu%CC%81blicas_final.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. Diretoria Colegiada. **Instrução Normativa nº 91, de 1 de dezembro de 2010**. Regulamenta o registro de agente econômico na ANCINE previsto no art. 22, da Medida Provisória 2.228-1, de 06 de setembro de 2001; o credenciamento de agentes econômicos que exercem atividade de programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual de acesso condicionado previsto no art. 12 da Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011; revoga a IN 41 e dá outras providências. Disponível em: <<https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-91-de-1-de-dezembro-de-2010>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. Diretoria Colegiada. **Instrução Normativa nº 119, de 16 de junho de 2015**. Estabelece critérios para a classificação de nível de empresa produtora brasileira independente, para fins de captação de recursos por meio de fomento indireto, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Ancine, 16 jun. 2015. Disponível em: <<https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/node/16222>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Edital de credenciamento de pareceristas para chamadas públicas FSA nº 01/2017**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/credenciamento/>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Manual de avaliação de projetos do FSA para pareceristas externos**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/documentos-fsa/>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

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/2013. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros/pdm-2013.pdf/view>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/chamada-publica-brde-fsa-prodav-tvs-publicas-2018/>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

BANCO REGIONAL DO DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Ata de resultado final**. Disponível em: <<https://www.brde.com.br/chamada-publica-brde-fsa-prodav-tvs-publicas-2018/>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição e transformações do Estado e Legitimidade Democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 285-311, jul. 2002. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46445>>. Acesso em: 27 out. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v229.2002.46445>. p. 289.

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 147-165, abr. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43622>>. Acesso em: 13 set. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43622>.

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 147-165, abr. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43622>>. Acesso em: 13 set. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43622>.

BOLSONARO diz que 'garimpou' e vetou filmes com temática LGBT. **Folha de S. Paulo**, 16 ago. 2019. Cinema. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/08/bolsonaro-diz-que-garimpou-e-vetou-filmes-com-tematica-lgbt.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BOLSONARO quer um nome “terrivelmente evangélico” na Ancine. **O Globo**, Brasília, 31 ago. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/bolsonaro-quer-um-nome-terrivelmente-evangelico-na-ancine-23919616>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

BOLSONARO quer um nome 'terrivelmente evangélico' na Ancine. **O Globo**, Brasília, 31 ago. 2019. Cultura. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/bolsonaro-quer-um-nome-terrivelmente-evangelico-na-ancine-23919616>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BONFIM, Vinícius Silva; PEDRON, Flávio Quinaud. A razão pública conforme John Rawls e a construção legítima do provimento jurisdicional no STF. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 54, n. 214, p. 203-223, abr./jun. 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p203. Acesso em: 01 mai. 2021.

BOTELHO, Isabela. Boto, a primeira série da Artrupe, estreia 15 de maio na TV Ufam. **Mercadizar**, 13 mai. 2020. Disponível em: <<https://mercadizar.com/entretenimento/boto-a-primeira-serie-da-artrupe-estreia-15-de-maio-na-tv-ufam/>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 10.553, de 24 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o Conselho Superior do Cinema. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10553.htm553>. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto S/N, de 31 de janeiro de 2020**. Brasília: Presidência da República, 31 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-de-31-de-janeiro-de-2020-240910889>>. Acesso em 16 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº Lei Federal nº 12.485, de 12 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112485.htm>. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003**. Define normas de regulação para o setor farmacêutico, cria a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED e altera a Lei no 6.360, de 23 de setembro de 1976, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.742.htm>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.** Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.934, de 11 de dezembro de 2019.** Regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado “contrato de desempenho”, no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13934.htm>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000.** Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19986.htm.br>. Acesso em: 02 mai. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.** Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, [...] altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>. Acesso em: 02 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Agência Nacional do Cinema. **Portaria nº 506-E, de 22 de outubro de 2019.** Rio de Janeiro: Ministério da Cidadania. 22 out. 2019. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-506-e-de-22-de-outubro-de-2019-223328006>>.

Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.576, de 20 de agosto de 2019**. Suspende o edital de Chamamento para TVs Públicas, lançado em 13 de março de 2018, por 180 dias. Brasília: Ministério da Cidadania, 21 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.576-de-20-de-agosto-de-2019-211680778>>.

Acesso em: 10 mai. 2021.

CAGGIANO, Heloisa Conrado. Apontamentos sobre o conceito de fomento público. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 16, n. 61, p. 80, jan./mar. 2018.

Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=250843>>. Acesso em:

21 ago. 2020.

CANZIAN, Fernando. Governo Lula esvazia as agências reguladoras. **Folha de S. Paulo**, São Paulo. 19 set. 2010. Poder. Disponível em: <

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1909201002.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Agências Reguladoras e Poder Normativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, fev./abr., 2007. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA. Colegiado dos Conselheiros. **Regimento Interno**.

Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/conselho-superior-de-cinema/regimento-interno>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

CRIADAS nos anos 1990, agências reguladoras já foram alvo de polêmicas e reclamações. **G1**, São Paulo. 22 jun. 2019. Economia. Disponível em: <

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/22/criadas-nos-anos-1990-agencias-reguladoras-ja-foram-alvo-de-polemicas-e-reclamacoes.ghtml>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

DEPUTADOS denunciam perseguição e desmonte no setor audiovisual. Agência Câmara de Notícias, 05 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/742761-deputados-denunciam-perseguiçao-e-desmonte-no-setor-audiovisual>>. Acesso em 10 mai. 2021.

DÍVIDA de Cuba com o BNDES soma US\$ 40 milhões, sobretudo por porto. Veja, 21 dez. 2018. Economia. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/divida-de-cuba-com-o-bndes-soma-us-40-milhoes-sobretudo-por-porto/>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2017. Diário sobre o corpo: série de TV tem o corpo como tema central. Disponível em: <<https://tvbrasil.ebc.com.br/doc-especial/2017/09/diarios-sobre-o-corpo>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2018. Defensores: série documental mostra casos de violações de direitos humanos. Disponível em: <<https://tvbrasil.ebc.com.br/doc-especial/2017/09/diarios-sobre-o-corpo>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2018. Sou Amor. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/prodav/sou-amor>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2018. Territórios: série aborda processos sociais que naturalizam desigualdades. Disponível em: <<https://tvbrasil.ebc.com.br/olhar-nacional/2018/02/territorios>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página dedicada ao PRODAV**, 2018. Transviar. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/prodav/transviar>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Página do acervo**, 2019. Fábulas Tortas. Disponível em: <<https://tvbrasil.ebc.com.br/fabulas-tortas>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Site dedicado ao PRODAV**, 2018. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/catalogo-das-obras-prodav>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

FIORATTI, Gustavo. Dinheiro represado por governo Bolsonaro poderia salvar o cinema da extinção. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 mai. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/05/verba-represada-por-governo-bolsonaro-salvaria-o-cinema-da-extincao.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 402-430, dez. 2018. ISSN 2179-8214. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/24570>>. Acesso em: 03 maio 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.24570>.

GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. A Lei Rouanet e a importância da definição do conceito de cultura. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano

5, n. 9, p. 112-113, mar./ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=243287>>. Acesso em: 12 out. 2019.

LIVE: Bolsonaro fala sobre vetos a filmes na Ancine e caixa-preta do BNDES. Brasília, [s.n.], 2019. 1 vídeo (78 min). Publicado pelo canal Poder360. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KABMWlipUbE&abchannel=Poder360>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MAGENTA, Matheus. Indicado para a Secretaria do Audiovisual de Bolsonaro quer cota nacional na Netflix e verba para gospel. **BBC News Brasil**, São Paulo, 4 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48521408>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; KLEIN, Aline Lícia. Tratado de direito administrativo: funções administrativas do estado. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Tratado de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 4.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70679>>. Acesso em: 3 out. 2019.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica**. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70679>>. Acesso em: 3 out. 2019.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O Novo Estado Regulador no Brasil: eficiência e legitimidade**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A Interpretação do Direito Econômico e o Ideal de Razão Pública: o caso da intervenção monopolística e concorrencial. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. **Anais Eletrônicos do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2009. Disponível em <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVIII+Congresso+Nacional+-+FMU-S%C3%A3o+Paulo+\(04%2C+05%2C+06+e+07+de+novembro+de+2009\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVIII+Congresso+Nacional+-+FMU-S%C3%A3o+Paulo+(04%2C+05%2C+06+e+07+de+novembro+de+2009).pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A propósito do controle feito pelos Tribunais de Contas sobre as agências reguladoras: em busca de alguns standards possíveis. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=79582>>. Acesso em: 27 out. 2020.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. Notas sobre o Estado Administrativo: de omissivo a hiperativo. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 154 - 179, ago. 2017. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/154/131>>. Acesso em: 10 out. 2020. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i1.154>.

NADIR, Patrícia. MPF acusa Osmar Terra de improbidade por censura em edital da Ancine. **Poder 360**, 2 out. 2019. Justiça. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/justica/mpf->

acusa-osmar-terra-de-improbidade-por-censura-em-edital-da-ancine/>. Acesso em 10 mai. 2021.

NOVO diretor da Ancine defende mais agilidade e menos burocracia no órgão. **Diário de Pernambuco**, Pernambuco, 10 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/viver/2020/02/novo-diretor-da-ancine-defende-mais-agilidade-e-menos-burocracia-no-or.html>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas. Controle de resultados da atividade de fomento pelo Tribunal de Contas da União. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 18, n. 203, p. 49-59, jan. 2018. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=249450>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

RAWLS, John. **O direito dos povos**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2 ed. São Paulo: Ática, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, 2018. p. 456-471.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SÉRIE "Natasha" será produzida em MS. **Dourados News**, 09 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.douradosnews.com.br/noticias/serie-natasha-sera-produzida-em-ms/953139/>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

SÉRIE “Crias de Dulcina” estreia neste sábado no Brasil de Todas as Telas. **Rede Minas**, 30 abr. 2020. Disponível em: <<http://redeminas.tv/serie-crias-de-dulcina-estreia-neste-sabado-no-brasil-de-todas-as-telas/?fbclid=IwAR0HFZJTgtXrBnWYVafjcoevOeXVV6TMIL2SD-GWPcNnR2Aw6XRDKopolP8>>. Acesso em 29 abr. 2021.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo da Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

STRACHMAN, Eduardo. Políticas industriais: definição e importância (ou não) de fundamentação teórica (parte 2). **Revista Economia & Tecnologia**, [S.l.], v. 5, n. 2, june 2009. ISSN 2238-1988. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27271>>. Acesso em: 01 mai. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/ret.v5i2.27271>.

VIEIRA, Luiz Fernando. Da aldeia à cidade grande. **Gazeta Digital**, 4 set. 2015. em: <<https://167.249.172.115/sites/default/files/clipping/2015-09-04-gazetadigitalimpresso-daaldeiaacidadegrande.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2021.