

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
CENTRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS SOBRE CULTURA E
COMUNICAÇÃO

THAIS DE LIMA ANDRADE

**Políticas públicas de audiovisual: um estudo sobre
ausência, autoritarismo e instabilidade.**

São Paulo

2020

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
CENTRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS SOBRE CULTURA E
COMUNICAÇÃO

Políticas públicas de audiovisual: um estudo sobre ausência, autoritarismo e instabilidade.

THAIS DE LIMA ANDRADE

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do título
de Especialista em gestão de projetos culturais.

Orientador: Prof. Dr. Danilo Oliveira.

São Paulo
2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço meu companheiro Kleverson por tudo, tanto e por sempre, a minha família, incentivadora fiel de meus caminhos, meus pais, Célia e Carlos, que me proporcionaram o privilégio de compreender muito cedo o valor da cultura e da educação como ferramentas para construção de mundo mais justo.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Danilo Oliveira, pelo incrível companheirismo nessa jornada e aos inumeráveis amigos que me apoiaram, inspiraram, acolheram e dividiram suas memórias comigo, nesta jornada em busca de respostas num período tão frágil da democracia brasileira e que generosamente deixaram um pouco de si em minhas reflexões registradas nessas páginas.

Eu gostaria de dedicar esse artigo a todos que escolheram transformar uma paixão em ofício. Que dedicam anos da vida a enfrentar longas jornadas de trabalho em busca de construir sonhos, aliviar tempos difíceis, inspirar dias melhores e impulsionar transformações sociais.

Políticas públicas de audiovisual: um estudo sobre ausência, autoritarismo e instabilidade.

Thais de Lima Andrade

Resumo: Este artigo busca analisar a relação entre cinema brasileiro e Estado, ao longo da história, como forma de compreender quais os caminhos percorridos pelas políticas públicas de audiovisual que podem ter resultado nos desdobramentos da nova crise enfrentada pelo setor desde o ano de 2018 até o momento presente.

Palavras-chave: Cinema. Audiovisual. Políticas públicas. Políticas culturais. ANCINE.

Abstract: This article will analyze the relationship between Brazilian cinema and the State, throughout history, as a way of understanding what paths public audiovisual policies have taken that may have resulted in the unfolding of the crisis faced by the audiovisual sector since 2018.

Key words: Audio-visual. Public policy. Cultural policies. ANCINE.

Resumen: Este artículo busca analizar la relación entre el cine brasileño y el Estado, a lo largo de la historia, como una forma de entender qué caminos han tomado las políticas públicas audiovisuales que pueden haber derivado en el despliegue de la nueva crisis que enfrenta el sector desde 2018.

Palabras clave: Audiovisual. Política pública. Políticas culturales. ANCINE.

1. INTRODUÇÃO

Ao observamos historicamente a relação entre Estado brasileiro e cultura, percebemos que ela se deu de maneira cíclica e pouco promissora, conforme observado pelo pesquisador Antônio Albino Canelas Rubim em Políticas culturais no Brasil: tristes tradições “A história das políticas culturais do Estado nacional brasileiro pode ser condensada pelo acionamento de expressões como: ausência, autoritarismo e instabilidade.” (RUBIM, 2007, p. 102).

A história das políticas públicas voltadas ao cinema brasileiro se assemelha integralmente a análise de Rubim, claramente demonstrada pela irregularidade na produção de títulos nacionais, que criaram vazios temporais na produção de filmes além da recorrente falta de acesso ao produto no mercado. “É fato que o cinema brasileiro nunca conseguiu se industrializar efetivamente, limitando-se a alguns surtos de produção” (AUTRAN, 2007, p 2.).

O cineasta Eduardo Scorel em sua reflexão publicada no livro Adivinhadores de Água – Pensando no Cinema Brasileiro, faz uma reflexão sobre esses ciclos e suas consequências:

O que os historiadores chamam de “ciclos” nada mais é do que o intervalo de tempo, em geral relativamente curto, entre as grandes expectativas e as crises que têm pontuado a história do cinema brasileiro. É um eterno recomeçar que viveu um dos momentos de expectativas mais positivas, posteriormente frustradas, nos anos 70 e que estaria então, ainda uma vez, vencendo uma doença terminal. A reincidência desse processo deveria servir como um sinal de alerta. A lição da história indica que a euforia pode ser passageira. Afinal, as crises parecem ser um traço definidor do nosso caráter subdesenvolvido. (SCOREL, 2005, p. 14).

Com um histórico de disputas ideológicas internas e externas sobre o papel do cinema na sociedade e um pensamento industrial tardio, ainda assim, o audiovisual brasileiro foi pioneiro enquanto setor cultural brasileiro a se mobilizar contra, em busca de apoio do Estado, para não ser submetido aos interesses norte-americanos, que desde sempre monopolizam a distribuição e exibição de audiovisual no país.

A relação entre Estado brasileiro e audiovisual tem sua história marcada pela alternância entre desinteresse do Estado e participações governamentais autoritárias, que parecia ter sido superada com a criação da ANCINE (Agência Nacional do Cinema) em 2001.

Porém, após quase duas décadas desde a criação da agência reguladora, o cinema vive novamente uma crise. Iniciada em 2018 e que vem nos demonstrando o quanto as políticas públicas audiovisuais, mesmo que consideradas pioneiras e bem articuladas quando

comparadas a outros setores da cultura, podem ter sido alicerçadas sob uma base frágil e incapaz de se defender dos interesses de governos, ameaças à democracia e autonomia das instituições.

Este trabalho tem por objetivo observar as políticas públicas de audiovisual, sob uma perspectiva histórica, para tentar compreender quais caminhos foram percorridos e em busca de apontar possíveis motivos que nos levaram a mais recente crise do audiovisual brasileiro.

2. AUSÊNCIA, AUTORITARISMO E INSTABILIDADE.

Em 1920 ocorreram as primeiras tentativas de estabelecer um relacionamento entre Estado e Cinema. Pedro Lima, Adhemar Gonzaga, Mário Behring, intelectuais da época que atuavam como mediadores culturais, comprometeram-se na defesa de algum tipo de legislação que garantisse ao filme brasileiro um lugar nos cinemas de forma compulsória (AUTRAN, 2004, p. 36). Sem sombra dúvida, o audiovisual é o setor cultural pioneiro em termos de articulação política e governamental, sendo a primeira categoria artística a pleitear e alcançar um espaço dentro do Estado. Atendendo a reivindicações dos intelectuais da época, Getúlio Vargas promulgou em 1932 a primeira lei em apoio ao cinema brasileiro¹.

Precursora da atual lei da cota de tela², expressava a perspectiva culturalista³ que o governo brasileiro tinha sobre o cinema. Esse viés fica bem evidente nas políticas culturais da época, uma vez que o objetivo do Estado em garantir a existência do cinema nacional, estava condicionada a seu potencial como instrumento de educação, servindo como uma importante ferramenta para a estratégia do governo Vargas de “difundir os valores culturais brasileiros”, reforçar a patriotismo e a união nacional de um povo formado por imigrantes, índios e negros, e uma grande parcela da população era analfabeta.

É importante observar que a visão culturalista do cinema não era uma imposição governamental apenas, era um entendimento defendido por parte dos intelectuais da época, dentre eles Joaquim Canuto Mendes de Almeida, diretor e argumentista, que teve grande influência na política cinematográfica durante o primeiro governo de Vargas e Roquete Pinto que em 1937 fundou o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE)⁴.

¹, O decreto nº 21.240 – de 4 de abril de 1932 <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/decretos/decreto-n-21240-de-4-de-abril-de-1932>

² Lei da Cota de Tela existe desde 1932, e foi sendo revisada ao longo de governos.

³ O culturalismo é a corrente teórica que defende a importância da cultura como uma força organizadora da sociedade. Foi introduzido no Brasil na década de 30, diante da preocupação do Estado e realizar um abasileiramento na diversidade de povos que constituíam o povo brasileiro.

⁴ O INCE serviu como escola para diretores, documentaristas, roteiristas, técnicos de som, além de gerar a integração do cinema educacional no país. Em contrapartida, retardou o cinema brasileiro por atender unicamente ao setor educativo e cultural.

Ainda no governo Vargas, em 1943 foi criado o DPDC (Departamento de Propaganda e Difusão Cultural), que, longe de ser órgão dedicado a questões culturais e cinematográficas de fato, é considerado um marco legal em termos de políticas públicas e o primeiro órgão oficial brasileiro com tais atribuições. Como quase tudo na biografia de Getúlio Vargas, seu pioneirismo em relação a participação do Estado na defesa do cinema brasileiro é permeado por contradições e marcado pelo autoritarismo.

Em 1943, Getúlio Vargas criou o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural junto ao Ministério da Justiça, esvaziando o Ministério da Educação não só da propaganda, mas também do rádio e do cinema. A decisão tinha como objetivo colocar os meios de comunicação de massa a serviço direto do Poder Executivo, iniciativa que tinha inspiração direta no recém-criado Ministério da Propaganda alemão. (CAPELATO, M. H. Propaganda política e controle dos meios de comunicação. Rio de Janeiro: FGV, 1999)

No fim do período da ditadura Vargas, o cinema comercial florescia a própria sorte e as produções eram lideradas pelas empresas privadas: Cinédia, Atlântida, Vera Cruz, a Maristela e a Multifilmes. Mesmo com avanços, o cinema ainda não possuía um órgão dedicado a suas questões e fora do governo, vivia um conflito interno entre realizadores, divididos entre apoiar um cinema culturalista x um cinema de entretenimento, como o produzido pelos grandes estúdios de São Paulo e Rio de Janeiro.

No entanto, este aumento no número de empresas produtoras de longas-metragens não foi bem-sucedido e o cinema mergulhou em uma crise. As explicações para esta crise foram as mais diversas, mas a tendência foi apontar a exibição, sempre preenchida com filmes estrangeiros, leia-se norte-americanos, como o maior problema do cinema nacional. (SIMIS, 1988, p. 6)

Na década de 50, o então presidente Juscelino Kubitschek, novamente atendendo a reivindicações do setor e sob influência do seu próprio discurso desenvolvimentista, criou comissões para debater questões ligadas ao cinema e em 1956 criou a CFC – Comissão Federal de Cinema. A CFC foi um passo importante para criação de entendimentos que posteriormente nortearam as políticas públicas para o setor e reverteriam o lugar culturalista relegado ao cinema nos órgãos públicos, comprometidos em não fazer concorrência com o cinema norte americano.

As proposições deslizavam desde uma procura de conquista do mercado interno – conquista pensada em termos de uma orientação nacionalista do conteúdo dos filmes, a opção pelos “temas nacionais” explicitada por Nelson Pereira dos Santos – até a sugestão de medidas que incidissem mais diretamente na situação econômica do cinema, no campo da legislação. [...] na verdade, o que surgia naquele momento era a necessidade de se repensar a frustrada industrialização cinematográfica [...] (ORTIZ, 1983, p.16)

Posteriormente foram realizados o I e II Congresso Nacional do Cinema Brasileiro (respectivamente, 1952 e 1953). As reivindicações tratadas nesses eventos culminaram no projeto de lei de criação INC, uma emenda à lei aduaneira⁵, e uma recomendação sobre a necessidade de ser imediatamente obedecida a lei que trata da remessa dos lucros das distribuidoras estrangeiras para o exterior. Propostas que obtiveram um resultado mais efetivo, promovendo a ampliação da legislação de cota de tela⁶ e a criação de comissões municipais, estaduais e federal, reunindo interesses de diversos setores.

No início dos anos 1960, em meio a um cenário de grande instabilidade política, Jânio Quadros cria o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE). No início subordinado à Presidência da República, posteriormente foi vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio em busca de seguir o exemplo da estrutura de outros grupos executivos, de acordo com a historiadora Anita Simis:

No entanto, ainda que possamos identificar a tentativa de um alinhamento entre a prática do ministério, do governo e dos setores envolvidos com a atividade cinematográfica, é difícil apontar nestes instrumentos, e mesmo na legislação introduzida no período, o embrião de uma visão estratégica com um projeto de desenvolvimento para a atividade cinematográfica. (SIMIS 2010, p. 28)

As atenções foram direcionadas a necessidade de uma legislação protecionista básica. Flávio Tambelini presidente do GEICINE, defendia que nenhum cinema no mundo sobreviveria sem associação entre produtores e exibidores (ORTIZ, 1983 p. 29), e buscou uma aproximação não apenas com o setor exibidor, como também com o da distribuição, em busca de um caminho para a industrialização.

Podemos observar que esse foi o momento onde começaram a se configurar as primeiras políticas públicas de diálogo com a indústria cinematográfica norte americana. Um órgão dedicado ao setor foi fundamental para esse avanço legislativo significativo. Mesmo que sem a força uma secretaria ou ministério, o GEICINE representou a possibilidade de organização e articulação de questões relacionadas ao cinema, realizados em órgão público, onde foi possível reunir vozes, mapear os entraves do setor e pleitear junto ao governo, medidas que destrancassem a produção brasileira. Um órgão dedicado significa sobretudo representação, uma atenção pública a questões de um setor específico.

⁵ tendo por critério a taxaçoão *ad valorem* dos filmes impressos.

Tambelini tentou inicialmente instaurar a “distribuição compulsória” onde as *Majors* eram obrigadas a programar 1 filme nacional a cada 10 estrangeiros, mas a medida fracassou. Então ocorreu a primeira experiência de associação entre produtores e as *Majors* através de legislação, através da criação da Lei de Remessa de Lucros.

A lei estabelecia que uma porcentagem de 40% do desconto de imposto de renda sobre a remessa para o exterior dos rendimentos de filmes estrangeiros poderia ser aplicada na produção de filmes nacionais. Pela primeira vez, havia uma intervenção direta do Estado para proporcionar concorrência com o cinema norte americano e seus conglomerados de distribuição, usando um recurso importante e que viria a se tornar a maior fonte de financiamento do audiovisual nas décadas seguintes, o incentivo fiscal. As *Majors* resistiram a proposta⁷.

Quando muito, o que se conseguiu em 1962 foi que as distribuidoras estrangeiras tivessem a possibilidade legal de investir na produção 40% do imposto sobre a sua remessa de lucro, mas houve pouco interesse por tal possibilidade até 1966, quando por conta da criação do INC (Instituto Nacional de Cinema) altera-se a lei destinando a este órgão os montantes que não fossem utilizados pelas empresas (AUTRAN, 2009, p. 5).

O Instituto Nacional do Cinema – INC, foi primeiro órgão estatal gestor de questões cinematográficas no Brasil. Instaurado durante o Regime Militar, tratava-se de uma autarquia federal, diretamente subordinada ao Ministério da Educação e Cultura.

Art. 1º É criado o Instituto Nacional do Cinema (INC), com o objetivo de formular e executar a política governamental relativa à produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior. (BRASIL, 1996)

Durante 9 anos de existência, foram cerca de 112 resoluções que mudaram a realidade do setor audiovisual, mas sem sombra de dúvida a mais importante destas resoluções foi a obrigatoriedade do recolhimento de parte do desconto do Imposto de Renda relativo à exploração de filmes estrangeiros para a produção de filmes nacionais.

Foi extinto oficialmente em 1975, após suas atribuições serem direcionadas para a Empresa Brasileira de Filmes S.A - EMBRAFILME, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura e criada durante o AI-5 por Jarbas Passarinho em 1969, possivelmente a gestão com maior ingerência histórica do Estado na área cultural.

⁷ Até 1966 apenas sete filmes foram produzidos com esses recursos. Cf Filme e Cultura n.4 e 6, INC, Rio de Janeiro, mar, abri e set de 76 (livro do Ortiz)

A EMBRAFILME⁸ trouxe eficiência e verticalidade ao setor, mas sua atuação foi também cercada de polêmicas. Criada em meio ao período mais violento do regime militar, recebeu ataques de todos os setores da cultura e do audiovisual motivados pela desconfiança do propósito do governo militar em uma distribuidora nacional.

Em pouco tempo, além de distribuidora se tornou responsável por apoiar a produção através de empréstimos bancários, onde os juros eram de aproximadamente 10% ao ano, mas seu principal modelo de financiamento era chamado de CO-DIS, onde a EMBRAFILME se associava ao projeto com recursos e em contrapartida obtinha parte dos direitos patrimoniais dos filmes.

Com esse modelo, associado a exibição compulsória e a criação da Lei da Dobra - que obrigava o exibidor a manter na segunda semana em cartaz o filme brasileiro que estivesse dando renda igual ou superior à média do cinema - a EMBRAFILME promoveu tempos prósperos para o cinema nacional, novamente sob a batuta de um governo autoritário,

É escandaloso dizer isso, mas, na verdade, a Embrafilme foi forte durante a ditadura militar. Isso porque ela correspondia ao modelo geiseliano de organização nacionalista, de organização da economia que é: empresa estatal, reserva de mercado e órgão regulador. Para garantir o mercado havia a Embrafilme, e o Concine, por sua vez, garantindo a reserva de mercado. É preciso entender um pouco essa estrutura da Embrafilme para a gente ver como terminou. (AUTRAN, 2016 p. 269)⁹

Com a volta do período democrático em 1988, o cinema norte americano reagiu e iniciou uma série de questionamentos judiciais sobre a legitimidade das ações da EMBRAFILME, conforme Roberto Farias,

Quando voltamos ao regime democrático, a influência do cinema estrangeiro passou a ser muito mais forte. A indústria de liminares favoreceu o cinema estrangeiro contra o cinema brasileiro. Questionaram na Justiça os recursos da Embrafilme, a cota de tela, o ingresso padronizado, enfim..., fecharam o cerco em torno da empresa. E asfixiando a Embrafilme, impedindo-a de dispor dos recursos para o desenvolvimento do cinema brasileiro, o nosso concorrente ficou muito mais livre, mais forte, à vontade para esmagar o filme brasileiro. (FARIAS, 2005, p. 16-7)

O legado da EMBRAFILME nos mostrou que a o crescimento do cinema “[...] sob forte tutela estatal, sem alcançar autonomia ou legitimidade que lhe garantissem sobrevida fora dessa

⁸<https://www.soleis.adv.br/embrafilmes.htm#:~:text=DECRETAM%3A,Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cultura.&text=28%20do%20Decreto%20Dlei%20n%C2%BA,18%20de%20novembro%20de%201966.>

⁹ Entrevista concedida por Gustavo Dahl a Arthur Autran. 2016 p. 269

tutela” (BUTCHER, 2006, p. 38) resultou num retrocesso gigantesco após encerramento por decreto da EMBRAFILME (e todas as demais instituições de apoio ao cinema) em 1990 pelo então presidente Fernando Collor de Melo. A participação do 30% cinema nacional no mercado alcançada em 1980, transformou-se em menos de 1% em 1992.

A política da EMBRAFILME era baseada na intervenção do estado no setor, como também no monopólio da cadeia produtiva, não promovendo a construção de um parque industrial independente e conseqüentemente causando a falência das poucas distribuidoras nacionais independentes que existiam e não suportaram tamanha concorrência. A eleição de Collor à presidência da república, consolidou a chegada do neoliberalista no Brasil e o início de um projeto e privatizações nunca antes visto, que tratará não apenas o cinema, como também a cultura como um problema do mercado.

2. A AGÊNCIA REGULADORA

Após a devastação promovida pelo encerramento da EMBRAFILME, a cultura e o cinema começam a se reerguer minimamente com a criação da Lei Rouanet em 1991 e a Lei do Audiovisual em 1993. Adequando a cultura e o cinema ao pensamento neoliberal, ambas as leis eram mecanismos de renúncia fiscal, considerado fomento indireto, onde o Estado abre mão de receber parte do imposto devido por empresas e o redireciona para projetos escolhidos pela mesma.

A Lei do Audiovisual se amparou nesse mesmo modelo, mas também autorizou que distribuidoras estrangeiras destinassem parte do imposto de renda incidente sobre a remessa de royalties ao exterior para produção nacional não apenas de cinema como também da televisão. A partir da Lei do Audiovisual a televisão é incluída como formato em todas as políticas públicas destinadas ao setor.

Ainda que tenha sido considerada um respiro para o setor, as fragilidades na capacidade de ação da Lei do Audiovisual foram rapidamente vistas. A semelhança do que acontecia em 1962, as *Majors* se recusavam a utilizar os mecanismos na lei para investir em produções nacionais e o empresariado se acostumou rapidamente a usar dinheiro público e sem risco em projetos, não construindo uma relação entre investidores e filmes possível de prosperar sem a presença de impostos. Além do fomento indireto, a lei não tinha forte atuação nos outros elos da cadeia cinematográfica (distribuição e exibição), o que resultou na elevação de produção de filmes que nunca chegavam às salas de cinema, e quando chegavam permaneciam por

pouquíssimo tempo. As leis de incentivo não bastavam para promover a industrialização do setor e tão pouco garantir a sua subsistência independente da vontade de governos a longo prazo.

Nos anos 2000, o setor já relativamente menos frágil, se reúne novamente no III Congresso Brasileiro de Cinema e o resultado desse encontro é a exigência de criação de um órgão, no âmbito federal.

[...] a lei do audiovisual de 1993 representou um grande impulso. em 1995 a produção alcançou 15 filmes, dentre eles Carlota Joaquina e O Quatrilho, que se destacaram. Mas somente os dois mecanismos de fomento não eram suficientes, no volume de recursos e pela inexistência de mecanismos de regulação do mercado. [...] em início de 2001, o governo federal, já sensibilizado com a perspectiva, instituiu o grupo executivo para o desenvolvimento da indústria cinematográfica- GEDIC, abrigado na presidência da república. Composto por representantes dos segmentos da indústria e de governo, formatou como instituição governamental, as ideias que já vinham amadurecendo, em forma de medida provisória, que criou a ANCINE, o conselho superior de cinema e outras ações na área tributária, de fomento e de regulação/fiscalização. é a medida provisória 2228-1, certidão de nascimento do modelo. (SEVÁ, Augusto¹⁰, 2020)

Seguindo o pensamento neoliberal e as instituições públicas da virada do século, a partir daquele momento, o presidente Fernando Henrique Cardoso entregava questões cinematográficas a uma agência reguladora, cuja responsabilidade seria fomentar, regular e fiscalizar a indústria audiovisual ¹¹nacional. A ANCINE nascia com uma proposta industrialista e para tal iniciou uma articulação entre cinema, vídeo e televisão. A partir da Medida Provisória Nº 2.228-1 o cinema, passava a ser entendido pelo Estado brasileiro como Audiovisual.

O modelo de autarquia/agência, como instituição pública, é bem superior como potencial administrativo e de gestão do que a administração direta [...] São instituições que têm vínculo temático a algum ministério, mas não são exatamente subordinadas. Formulam seu orçamento, têm autonomia para executá-lo, seu corpo funcional é majoritariamente estável. Sua diretoria é colegiada, sendo um dos diretores, o presidente. O sistema de mandatos da diretoria garante melhores condições de enfrentar as pressões dos entes regulados e oferecem mais estabilidade à instituição. (SEVÁ, Augusto, 2020)

A Medida Provisória Nº 2.228-1 instituiu uma gestão tripartite onde havia a ANCINE, o Conselho Superior de Cinema, e a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SAv)

¹⁰ Entrevista concedida para o artigo em 04 de setembro de 2020, disponível na íntegra nos anexos deste artigo.

¹¹ O termo cinema foi substituído por audiovisual,

que ligada ao Ministério da Cultura, “se reestruturou, afastando-se da dimensão produtiva, e passou a se concentrar no processo de formação das atividades culturais propriamente ditas”. (SIMIS, 2010 p.29)

A agência foi fundada sobre a missão de emancipar o setor, desde a essência da sua criação legal, seu objetivo era ampliar a diversificação dos mecanismos de fomento, fazer uma política de articulação com todos os setores da cadeia produtiva, promover a auto sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional e valorizar o produto nacional dentro e fora do Brasil¹². Para tal, a ANCINE ampliou o escopo de financiamento agora composto também por: FUNCINES¹³, o artigo 39¹⁴, e o FSA - Fundo Setorial do Audiovisual.

Criado pela Lei nº 11.437¹⁵, o FSA é uma categoria de programação específica do Fundo Nacional da Cultura (FNC), vinculado ao Ministério da Cultura, criado para arrecadação destinada ao desenvolvimento da cadeia produtiva do audiovisual no Brasil, e de alguma forma trabalhar nas ausências que a legislação vigente até então, não conseguia abarcar, abrindo chamadas públicas para financiamento de outras fases além da produção, tais como desenvolvimento de projetos, comercialização e finalização, dar acesso ao uso de recursos públicos para outros membros da indústria além das empresas produtoras, tais como distribuidoras brasileiras independentes e exibidores nacionais para investirem em seus negócios e se aproximarem das produções nacionais e, por fim, abre caminho para investimentos em outras telas, como televisão aberta, televisão fechada e games.

Todos esses investimentos, feitos sob um regulamento de retorno de parte das receitas para o próprio fundo, de forma que o setor fosse capaz de retroalimentá-lo e torná-lo independente da interferência de governos e reveses da economia.

Os principais objetivos do FSA são: o incremento da cooperação entre os diversos agentes econômicos; a ampliação e diversificação da infraestrutura de serviços e de salas de exibição; o fortalecimento da pesquisa e da inovação; o crescimento sustentado da participação de mercado do conteúdo nacional e o desenvolvimento de novos meios de difusão da produção audiovisual brasileira. Os recursos do FSA são oriundos de contribuições recolhidas pelos agentes do mercado, principalmente da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL). (ANCINE, online)

¹² Vide artigos 6 e 7 da Medida Provisória Nº 2.228-1

¹³ FUNCINES são fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, administrados por instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil.

¹⁴ Art. 39 mecanismo de renúncia fiscal para que uma programadora internacional ou canal estrangeiro que explora obra audiovisual estrangeira no Brasil, possa fazer o pagamento de 3% sobre o valor da remessa para o investimento deste valor em projetos de produção nacional.

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11437.htm

De acordo com o Observatório brasileiro do cinema e do audiovisual – OCA, o FSA promoveu até 2015, um crescimento significativo no setor. Entre 2009 até 2015, os lançamentos comerciais de filmes brasileiros tiveram um aumento de 53%, o que significou também um aumento de expectadores que em 2009 eram estimados em 16.075.429 e em 2015, foram calculados em 22.485.736. Nesse período, a renda bruta de bilheteria teve um aumento de 111%¹⁶.

Mas sem sombra de dúvida, a maior transformação do setor aconteceu em 2011 com a criação da Lei 12.485, popularmente conhecida como SeAC ou Lei da TV Paga, que surgiu de uma demanda do setor audiovisual, uma vez que houve crescimento no número de assinantes entre os anos de 2003 e 2015, atingindo 19 milhões de assinaturas, conforme dados disponibilizados pela Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA). Esse crescimento representava uma quantidade muito expressiva de público que tinha pouco ou nenhum contato com audiovisual brasileiro em canais que geravam uma grande receita em território brasileiro.

A SeAC redesenhou o mercado audiovisual ao tornar obrigatória a exibição de conteúdo brasileiro pelos canais e empacotadoras que atuavam no mercado de TV paga, que antes da lei, significava míseros 1% de todo conteúdo vinculado nas emissoras. Segundo dados emitidos pela ANCINE, a medida era tímida, mas a obrigação de veiculação de conteúdo nacional que começou com 1h10 por semana em cada canal e já aumentou até 3h30 por semana em setembro de 2013, fez o conteúdo brasileiro corresponder a 2,08% programação semanal de cada canal.

A lei de TV paga, impactou não apenas a visibilidade do produto audiovisual brasileiro, como também possibilitou a aproximação entre produtoras e canais, o escoamento da produção e sobretudo incentivou a rentabilização da obra audiovisual através do crescimento de demanda por licenciamentos para cumprir a cota na grade.

Exemplos com o FSA e a Lei da TV Paga são marcos legais de um momento de grande atuação do estado na formulação e execução de políticas públicas voltadas ao audiovisual e pela primeira vez em sua história, essa relação não se deu sob a sombra de governos abertamente autoritários e colheu resultados.

Segundo a Coordenação de Serviços e Comércio da Diretoria de Pesquisas do IBGE em 2018 as atividades econômicas do setor audiovisual foram diretamente responsáveis por uma geração de renda de R\$ 26,7 bilhões na economia brasileira¹⁷.

¹⁶ Fonte: OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL - OCA. Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2015. Rio de Janeiro: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2016.

¹⁷ Fonte: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/valor_adicionado_2018.pdf

Ao observarmos o Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018, houve um número recorde de 185 títulos lançados no ano, o maior da série histórica 2009-2018, e ainda que a detentora da maior parcela do mercado, ainda fosse a Disney, as distribuidoras nacionais tiveram participação de 19,8% da renda bruta total.

Tabela 1 - Panorama de dados gerais do audiovisual brasileiro (2009-2018)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Público | 112.670.935 | 134.836.791 | 143.206.574 | 146.598.376 | 149.518.269 | 155.612.992 | 173.022.827 | 184.327.360 | 181.226.407 | 163.454.506 |
| Renda (R\$) | 969.796.083,34 | 1.260.373.852,47 | 1.449.997.621,20 | 1.614.022.222,83 | 1.753.200.571,83 | 1.955.943.572,99 | 2.351.590.807,48 | 2.599.327.627,64 | 2.717.664.734,65 | 2.458.271.967,00 |
| Títulos Lançados | 317 | 303 | 337 | 326 | 397 | 393 | 455 | 458 | 463 | 475 |
| Preço Médio do Ingresso (R\$) | 8,61 | 9,35 | 10,13 | 11,01 | 11,73 | 12,57 | 13,59 | 14,10 | 15,00 | 15,04 |
| Salas de Exibição | 2.110 | 2.206 | 2.352 | 2.517 | 2.678 | 2.833 | 3.005 | 3.160 | 3.223 | 3.347 |
| Público dos Títulos Brasileiros | 16.075.429 | 25.687.438 | 17.687.772 | 15.654.862 | 27.789.804 | 19.060.705 | 22.500.563 | 30.413.839 | 17.358.513 | 24.239.873 |
| Renda dos Títulos Brasileiros (R\$) | 131.923.170,45 | 225.958.090,35 | 161.487.064,41 | 158.105.660,79 | 297.072.056,07 | 221.887.005,60 | 277.813.274,29 | 362.780.504,93 | 240.767.677,76 | 290.102.953,00 |
| Títulos Brasileiros Lançados | 84 | 74 | 100 | 83 | 129 | 114 | 133 | 142 | 160 | 185 |
| Participação de Público dos Filmes Brasileiros | 14,3% | 19,1% | 12,4% | 10,7% | 18,6% | 12,2% | 13,0% | 16,5% | 9,6% | 14,8% |

fonte: Observatório brasileiro do cinema e do audiovisual - OCA. anuário estatístico do cinema brasileiro 2015. rio de janeiro.

Os marcos regulatórios, a segurança jurídica, a internacionalização das produções e exibições, a presença do audiovisual na televisão, ampliação de número de salas, quantidade de distribuidoras brasileiras independentes e os recordes de bilheteria, propiciaram um ambiente de crescimento nunca antes visto na história do cinema brasileiro. E ainda assim, todos esses avanços se mostram insuficientes para garantir a continuidade do trabalho da agência que sofre com um processo deliberado de desmonte desde 2018.

Para compreender o processo de desmonte da ANCINE, é importante visualizá-lo a partir do cenário político e social que o Brasil desenvolveu anos antes, precisamente com as manifestações populares em 2013 iniciadas para protestar contra o aumento nas tarifas de transporte público e em pouco tempo tomaram grandes proporções e passaram a pautar a indignação com escândalos de corrupção, desemprego, má qualidade dos serviços públicos, violência policial. Esse cenário se agravou nas eleições presidenciais de 2014 com reeleição de

Dilma Rousseff e a não aceitação do resultado pelo candidato de oposição, foram o estopim para o Brasil mergulhar numa enorme crise política, que teve seu ápice o ano de 2016 com o 2º processo de *Impeachment* vivido pelo povo brasileiro em menos de três décadas de retomada do período democrático. A crise política foi fruto de inúmeros escândalos de corrupção, retração da economia, aumento do desemprego e da inflação e uma exploração midiática da mesma crise que fez com que todas as capitais explodissem em protestos e manifestações pró e contra governo iniciando um momento histórico de intensa polarização no Brasil.

Após a saída da presidente Dilma Rousseff e posse do presidente interino Michel Temer, ocorreu um processo de revisão de cargos – que é comum a todos os mandatos do executivo – e em 2017 Sergio Sá Leitão foi nomeado ministro da cultura e como chefe da pasta e pouco tempo depois, após uma longa disputa pelo cargo, Christian de Castro Oliveira foi nomeado diretor-presidente da ANCINE.

A partir deste 2018, o setor audiovisual começou a entrar em um lento processo de colapso. A primeira grande crise, ocorreu por uma decisão emitida pelo Tribunal de Contas da União em 29 de março de 2018, determinando que a ANCINE revisasse seus métodos de conferência da aplicação de recursos públicos repassados a projetos audiovisuais e acusando a agência de não apenas falta de rigor, como também negligência na análise das prestações de contas, apontando equívocos de diversas naturezas.

O TCU determinou que a ANCINE não celebrasse novos acordos de investimento em obras audiovisuais até que adotasse um modelo de prestação de contas no formato considerado adequado pelo tribunal. Foi o início de uma batalha jurídica entre a Agência e o TCU que até o presente momento, não foi ainda resolvida. É importante ressaltar que no mesmo ano a agência foi responsável pelo repasse de R\$ 1,25 bilhão para centenas de projetos, financiados sobretudo a partir de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e a crise institucional com o TCU afetava uma grande parcela do mercado que aguardava repassasse de projetos já contratados pelo FSA,

A decisão afeta toda a política de fomento que gerou a expansão significativa do setor nos últimos anos, com o crescimento de longas-metragens lançados (de 29, em 2002, para 160, em 2017) e da presença da produção independente brasileira na TV paga (30% de crescimento entre 2013 e 2017). (BRANT; FERREIRA, 2019, online)

Tratava-se do primeiro de muitos abalos que a agência e o audiovisual brasileiro viriam a sofrer nos últimos dois anos. Pouco antes da determinação do TCU, servidores acusavam o então Diretor Presidente, Cristhian de Castro de promover um desmonte na gestão da agência

e a semelhança do que aconteceu em anos anteriores, conflitos ideológicos entre gestões, novamente assombravam o desenvolvimento do cinema nacional.

Os mandatos dos diretores de compunham o colegiado se esgotaram e seus sucessores não foram indicados e sabatinados pelo presidente interino Michel Temer, as manchetes de acusações de corrupção contra Cristhian de Castro e um mandado de busca de apreensão da Polícia Federal, contribuía para atiçar o interesse da imprensa. As manchetes anunciavam diariamente a capacidade de arrecadação da ANCINE associadas a denúncias de corrupção e negligência, inflamaram o discurso das figuras políticas como o deputado Jair Bolsonaro que há anos questionava com pares, o uso dos recursos públicos na cultura, acusando artistas, técnicos e produtores de sugarem os recursos do país para benefício próprio.

A inabilidade da gestão da ANCINE em estabelecer um diálogo com o TCU, consumiu meses de paralisação na Agência e no Fundo Setorial do Audiovisual, aumentando o passivo de prestação de 2.395 para cerca de 4 mil¹⁸ e a insegurança jurídica interna e externa gerada pela ausência de acordos e definições com o TCU, dificultava o funcionamento de todos os setores da agência intimidando servidores, entidades de classes e o todo o mercado audiovisual.

A ANCINE foi inflada, acumulou problemas de gestão. O sistema de revezamento alternado e suave na composição da diretoria foi esquecido. Os mecanismos de financiamento se tornaram complexos e incompatíveis com a atividade finalística. A regulação do mercado teve como objetivo satisfazer a burocracia, mais do que fortalecer o produto brasileiro. Tudo isto e mais, contribuíram para o envelhecimento precoce do modelo, fragilizando-o e o tornando alvo fácil. (SEVÁ, Augusto, 2020)

Esse impasse reverberou diretamente no Fundo Setorial do Audiovisual, que passou a sofrer auditorias constantes e acusações de improbidade administrativa por parte do conselho gestor de anos anteriores. Em pouco tempo o fundo paralisou seus editais em andamento e não honrou as contratações de projetos contemplados em anos anteriores. Mesmo em meio a todo esse caos, ao assumir a presidência da república Jair Bolsonaro não nomeou o novo comitê gestor do FSA, inviabilizando que qualquer decisão que pudesse dar um rumo ou solucionar a crise fosse tomada por cerca de um ano.

Em 2019 o setor audiovisual sofreu um novo abalo em sua estrutura. Mesmo com recursos do CONDECINE transferidos ao Fundo Setorial, uma parcela significativa dos recursos são oriundos de renúncia fiscal através de IR, parte deles previstos no pelos artigos 1º

¹⁸ Segundo publicado pela ANCINE em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/sala-imprensa/noticias/ancine-divulga-lista-de-processos-pendentes-de-lise-de-presta-o-de-contas-0> Acesso: 5/09/2020.

e 1ºA da Lei do Audiovisual. Esses mecanismos de fomento assim como o RECINE ¹⁹ regime especial de tributação, voltado à expansão e à modernização do parque cinematográfico brasileiro, expirariam em 31 dezembro de 2019.

Sua prorrogação por mais 4 anos era vital para a continuidade de um mecanismo de fomento que alicerçava o financiamento, não apenas da digitalização das salas de exibição, como também de uma grande parcela das obras audiovisuais e foi solicitada através Projeto de Lei de Conversão nº18, aprovado na Câmara dos deputados e no Senado federal, posteriormente vetado integralmente pelo então presidente Jair Bolsonaro sob a alegação de “inconstitucionalidade”.

3. A FRAGILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DIANTE DE GOVERNOS.

No panorama geral das últimas duas décadas apresentado acima, é possível identificar que a regulação pública audiovisual e desenvolvimento da indústria avançou, sobretudo por duas características: discricionariedade e diversificação das fontes de recursos.

A ANCINE atua desde 2001 e teve sua discricionariedade mantida por governos de 5 mandatos, o que contribuiu para o fortalecimento da agência e o desenvolvimento e continuidade das políticas do setor, permitindo a maturação de questões complexas como a articulação de uma cadeia produtiva nacional e o avanço na aproximação e diálogo com empresas internacionais que durante décadas monopolizaram o audiovisual no país.

Um dos reflexos da polarização brasileira iniciada em 2013, foi o crescimento dos discursos de extrema direita no país. Para Marilena Chauí (2016), esse crescimento de grupos radicais de direita está vinculado a um movimento lento e quase imperceptível ocorrido durante 2013, onde houve um crescimento na aceitação de pautas ultraconservadoras pela opinião pública dividida e diariamente bombardeada com escândalos de corrupção. A autora observa que em 2015 a crise política se agrava a tal ponto, que ocorreram manifestações de grupos pedindo a volta da ditadura militar abertamente no país sem que ocorresse qualquer reação por parte das instituições brasileiras. Neste contexto, nas eleições presidenciais de 2018, o improvável aconteceu e a extrema direita é democraticamente eleita no Brasil, na figura do ex-

19 Recine é um regime especial de tributação, voltado à expansão e à modernização do parque cinematográfico brasileiro. Ele determina que as operações de aquisição no mercado interno ou de importação voltadas à implantação ou à modernização de salas de cinema sejam desoneradas de todos os tributos federais, como Imposto de Importação, IPI, PIS/Pasep, Cofins, PIS-Importação e Cofins-Importação, Fonte: <http://pnc.cultura.gov.br/tag/recine/>

deputado federal, que era pública e notoriamente conhecido por suas falas: racistas, xenofóbicas, homofóbicas, conservadoras e religiosas, Jair Messias Bolsonaro.

As agências reguladoras foram implantadas no Brasil para que a regulação adquirisse um caráter estável de “política de Estado”. Segundo José Alberto Bucheb busca-se, tácita ou expressamente, desqualificar o "político" - movido quase sempre pelo interesse meramente eleitoral - e supervalorizar o "técnico" - este sim, merecedor da confiança da sociedade. (BUCHEB, 2006, p. 84)

Em termos de avanço de política pública, esse modelo foi ao encontro das reivindicações do setor audiovisual completamente desestruturado após o encerramento da EMBRAFILME (por decreto em 1990), e que, como vimos anteriormente, teve historicamente uma industrialização retardada, por estar sempre a mercê do interesse ou desinteresse de governos e construindo seus maiores avanços, não por acaso, em governos autoritários.

A agência reguladora se justificou pela capacidade industrial do audiovisual, nunca antes incentivada, e seu papel relevante no interesse coletivo, por ser um veículo de construção de cultura, identidade e soberania nacionais. Desta forma, a ANCINE fora elaborada no formato de autarquia, com autonomia administrativa e financeira, ainda que pertencesse a estrutura da administração federal, tem discricionariedade para atuar em prol do setor sem estar hierarquicamente obrigada a satisfazer governos. Pelo menos era o que inicialmente se pensava.

Segundo estudiosos de direito administrativo como Carlos Ari Sundfeld, a autonomia de uma agência reguladora está diretamente ligada a seus dirigentes, o autor afirma que o fator fundamental para garantir a autonomia da agência parece estar na estabilidade dos dirigentes. Na maior parte das agências atuais o modelo vem sendo o de estabelecer mandatos. Ou seja, não é possível demitir esses dirigentes durante o exercício de seus mandatos, o que os desobrigaria de politizar decisões setoriais.

Após 20 anos desse modelo, que parecia privilegiar o notório saber técnico em detrimento da politicagem, o governo federal, incapaz legislativamente de promover demissões ou encerrar as atividades das agências reguladoras, abertamente vem utilizando os recursos que lhe cabem, tais como a nomeação de dirigentes, repasse e controle de verbas, dotação orçamentária, organização institucional com a transferência ou extinção de ministérios, de forma a inviabilizar qualquer articulação possível para o setor cultural, promovendo um desmanche estrutural e paralisando atividades de instituições como a ANCINE.

Práticas que pareciam superadas como a censura, voltaram a ocorrer indiscriminadamente, através do cancelamento de editais culturais voltados à temática

LGBTQIA+, a retirada de uma campanha publicitária do Banco do Brasil²⁰, dirigida ao público jovem com atores que representavam a diversidade racial e sexual, aberto boicote a veículos de comunicação e imprensa, anúncios inflamados da presidência declarando que iria “moralizar” o cinema nacional²¹, usando o longa metragem *Bruna Surfistinha* como pretexto de imoralidade.

Recentemente essas práticas saíram dos holofotes da imprensa se tornaram oficialmente amparadas pelo decreto 10.449, que permite secretário especial de cultura “supervisionar as entidades vinculadas ao setor cultural”, e para que, na prática, possa exercer censura em obras e projetos considerados contrários à orientação ideológica do governo. O primeiro ato do secretário especial de cultura Mario Frias após o decreto, foi expedir um ofício determinando que todos os órgãos vinculados à pasta passem a enviar editais, acordos e qualquer comunicado em rede social ou documentos para sua aprovação antes de serem publicados.

Assim como o Decreto 10.449, uma sequência de atos administrativos tem promovido o caos e a instabilidade jurídica no setor, e a ANCINE, paralisada, segue sem uma diretoria colegiada sabatinada, perecendo em meio ao fogo cruzado promovido entre TCU, Ministério Público e Governo Federal e a absoluta revelia do público.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Revisitar momentos históricos da relação entre Estado e cinema nacional nos proporcionou um panorama de uma relação marcada pela alternância entre momentos de ausência, autoritarismo e instabilidade, onde os momentos de maior ascensão do cinema brasileiro até a fundação ANCINE, estiveram associados a períodos de regimes autoritários, que após um grande crescimento, deixaram estruturas frágeis incapazes de promover sua própria continuidade.

A política industrialista adotada pela ANCINE, representou avanços muito significativos para as demandas do setor, sobretudo pela articulação da cadeia produtiva e a integração entre cinema, televisão e internet em busca da autossustentabilidade. Mas parece existir um desequilíbrio entre a proposta da Agência e as efetivas conquistas na direção da sustentabilidade, principalmente no enfrentamento de desigualdades que permeiam o setor.

20 Fonte: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/04/26/bolsonaro-veta-peca-publicitaria-para-o-banco-do-brasil.htm>

21 <https://www.cartacapital.com.br/cultura/o-que-pretende-bolsonaro-ao-fechar-ancine-e-pautar-o-cinema-nacional/>

Segundo o último anuário emitido pela agência, sobre o desempenho do setor em 2018, o país inteiro possui ainda 3.347 salas de exibição, das quais 1.761 estavam concentradas no Sudeste e 1.041 estão no estado de São Paulo. A maioria dessas salas pertence a grupos de multiplex, instalados em redes de shopping centers, que são acessíveis a uma parcela muito pequena da população com poder aquisitivo para custear ingressos, que em grandes centros chegavam a custar R\$ 40,00 por pessoa, o que se reflete numa participação de público de filme nacional que nunca alcançou 20%. Esses dados nos revelam que a maior parcela do povo brasileiro segue não tendo acesso ao seu próprio cinema.

Ainda que tenham ocorrido tentativas de desregionalização, elas foram tímidas e concentradas exclusivamente através FSA, que elaborou uma linha denominada “Arranjos Regionais”, que entre outras dificuldades, implicava na participação de prefeituras ou instituições locais que arcassem por parte dos recursos. Foram realizadas poucas iniciativas de entre 2014 e 2017²², e se limitaram basicamente a recursos destinados para a produção de obras, não afetando a distribuição e exibição das mesmas.

A ANCINE parece ter empenhado toda a sua energia na industrialização do setor, na valorização econômica, no fomento e na proteção do mercado interno (que foram medidas fundamentais), mas pouco foi investido em busca da democratização acesso e construção de um público para o cinema nacional.

Uma produção que cresceu, obteve recordes de arrecadação de impostos, alcançou a marca de 185 filmes lançados e reconquistou o prestígio de prêmios nacionais e internacionais não teve esses esforços refletidos em público. Mesmo com algumas iniciativas como poucos editais no Fundo Setorial para incentivo de abertura de salas, os critérios eram tão rígidos para receber o investimento, que acabavam por privilegiar exibidores já consagrados. O público ficou restrito as salas multiplex e um pequeno nicho de consumo, nada comparado ao potencial de um país de dimensões continentais como o Brasil.

Hoje a agência anda a passos largos para mais um encerramento motivado por adversidades políticas, o setor não consegue estabelecer um diálogo com o governo federal que adotou uma aberta política de hostilidade contra a cultura e em especial o audiovisual. Vem promovendo um desmonte, inviabilizando administrativamente a agência, sufocando o mercado sem qualquer reação popular que reivindique a importância de sua existência.

22 Fonte : <https://fsa.ancine.gov.br/?q=como-participar/chamadas-publicas/editais-regionais>

O resultado foi o triste resgate da velha e injusta imagem de irresponsabilidade que perseguia de longa data o cinema, que mostrou com força no final dos anos 80 e que ajudaram na extinção do modelo de então, no início dos 90. Perdeu-se o apoio da sociedade, desprezado, mas muito importante. Prato cheio para qualquer governo desafeto às atividades culturais e artísticas exercer suas vontades pessoais. (SEVÁ, Augusto, 2020)

Ainda assim, o legado da ANCINE já é imensurável em termos de estrutura, importância econômica, desenvolvimento do setor, articulação política, geração de emprego e projeção internacional entre outros. O desafio para continuidade, possivelmente será desenvolver políticas que utilizem as conquistas consolidadas para promover uma verdadeira democratização de acesso, num país enorme e desigual como o Brasil. Políticas que encarem o cinema sob a perspectiva de bem simbólico, memória cultural de um povo, ferramenta de construção de identidade e representatividade e por isso tem enorme relevância coletiva, social, artística e cultural.

REFERÊNCIAS

ANCINE. **Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA)**. Banco de dados destinado a difusão de dados e informações qualificadas produzidas pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE). Disponível em <https://oca.ancine.gov.br/> Acesso em: 24 de novembro de 2020.

AUTRAN, Arthur. Gustavo Dahl: ideário de uma trajetória no cinema brasileiro. **Rebeca-Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual**, v. 1, n. 1, p. 17, 2012. Link <https://rebeca.socine.org.br/1/article/view/272>

_____. **O Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro**. Editora: Hucitec; 1ª edição (1 janeiro 2014)

_____. **O Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro: Ontem e Hoje**. 2009. Intercom Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-1643-1.pdf>

BRANT, João; FERREIRA Juca, **O audiovisual e o paradoxo do TCU**, Folha de São Paulo. 23 de abril de 2019, São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/04/o-audiovisual-e-o-paradoxo-do-tcu.shtml>

BRASIL. **Decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966**. Brasília, 1966.

BUTCHER, Pedro. **A dona da história: Origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro**. 2006. 118 f. Tese (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.

CAPELATO, M. H. Propaganda política e controle dos meios de comunicação. In: PANDOLFI, D. (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ESCOREL, Eduardo. **Adivinhadores de água**. Editora: Cosacnaify. 2005.

ESTUDO Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual. Ano-base: 2018 Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/valor_adicionado_2018.pdf

FARIAS, Roberto. **Embrafilme, Pra Frente, Brasil! e algumas questões**. In: SIMIS, Anita (Org.). *Cinema e Televisão durante a Ditadura Militar: depoimentos e reflexões*. Araraquara: Laboratório Editorial FCL-UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2005.

Instrução Normativa n.º 80, de 20 de outubro de 2008 Link <https://www.ancine.gov.br/pt-br/node/5071>

ORTIZ RAMOS, José Mário. **Cinema, estado e lutas culturais: anos 50, 60 e 70**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL - OCA. Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2015. Rio de Janeiro: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2016.

_____. Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018. Rio de Janeiro: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2019

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios**. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil. Coleção CULT. Salvador: EDUFBA, 2007.

SEVÁ, Augusto Cesar Correia. Entrevista concedida a Thais de Lima Andrade por e-mail. São Paulo, 4 set. 2020. [A entrevista encontra-se transcrita no Anexo I deste artigo]

SIMIS, Anita: **Cinema E Política Cultural Durante A Ditadura e a Democracia**. 1988
Disponível em: <http://www.gepicc.ufba.br/enlepcc/pdf/AnitaSimis.pdf>

_____: **Estado e Cinema no Brasil**; São Paulo. Editora Anablume e Fapesp. 1996.

_____: **Política Cultural o audiovisual**. 2010. Universidade Estadual Paulista Faculdade de Ciências e Letras Departamento de Sociologia.

Disponível em:

https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106701/simis_a_ld_arafcl.pdf?sequence=1

ANEXO I

Entrevista concedida por AUGUSTO CESAR CORREIA SEVÁ.

Cineasta brasileiro, formado pela Escola de Comunicações e Artes da USP, foi membro da Comissão Consultiva da Embrafilme (1983 a 1985), Assessor de Cinema da Prefeitura de São Paulo (1995 a 1996) e membro da Comissão Nacional de Cinema do Ministério da Cultura (1999 a 2001). Em dezembro de 2001, foi nomeado diretor da então recém-criada Agência Nacional do Cinema, Como diretor da ANCINE, montou e supervisionou a área de fomento à indústria e foi o representante brasileiro no programa de cooperação internacional IBERMEDIA. Seu mandato terminou em dezembro de 2004.

Em que cenário social-político foi fundada a ANCINE?

Augusto Sevá: os mecanismos de fomento (Embrafilme) e regulação (Concine) do cinema (o termo audiovisual foi assumido posteriormente) foram extintos na posse do Collor, em março de 1990. tanto a produção como a veiculação do produto brasileiro beiraram o zero. a retomada começou com a lei Rouanet, publicada em final de 1991, mas com efeitos a partir de 1993. ela viabilizou alguns filmes, mas o mecanismo era disputado por todas as atividades artísticas/culturais e o cinema, por suas características (alto custo, demora na produção e risco de retorno), tinha pouca competitividade neste ambiente. A lei do audiovisual de 1993 representou um grande impulso. em 1995 a produção alcançou 15 filmes, dentre eles Carlota Joaquina e O Quatrilho, que se destacaram.

Mas somente os dois mecanismos de fomento não eram suficientes, no volume de recursos e pela inexistência de mecanismos de regulação do mercado. a ideia de aperfeiçoar os mecanismos de fomento, retomar a regulação/fiscalização e fortalecer a área “cultural”, à época precarizada, no centro técnico audiovisual vinculado à secretaria do audiovisual, esta também fragilizada, começa a tomar corpo na segunda metade dos 90. O gatilho foi no festival de Brasília de 1998, quando eu e o Gustavo Dahl, a convite do governo do DF, promovemos o evento Cinema Brasileiro – estado e mercado. foram 3 dias de palestras e debates com profissionais de todos os setores do cinema e autoridades. Saíram dali dois resultados, o primeiro foi constatar que havia uma demanda de se colocar na pauta dos profissionais e do governo federal, a necessidade de medidas mais abrangentes do que as leis de incentivo. O segundo, foi a possibilidade de organizarmos um congresso do cinema brasileiro. Ambos os temas foram levados adiante em mais de dois anos em que eu e o Gustavo Dahl peregrinamos pelo país nos festivais e eventos de cinema, organizando palestras e seminários.

Eram eventos em que participaram todos os segmentos da atividade com a finalidade de mobilizar profissionais em busca de um modelo de “política pública” para o cinema. simultaneamente houve um movimento dentro do congresso nacional, liderado pelo senador Francelino Pereira, de incluir o tema na pauta da comissão de educação e cultura, convidando também profissionais e autoridades para depoimentos e reflexões. Amadureceu então a ideia de uma casa, a “casa do cinema brasileiro”, que somente foi ser viabilizada quando, em início de 2001, o governo federal, já sensibilizado com a perspectiva, instituiu o grupo executivo para o desenvolvimento da indústria cinematográfica-gedic, abrigado na presidência da república. Composto por representantes dos segmentos da indústria e de governo, formatou como instituição governamental as ideias que já vinham amadurecendo em forma de medida

provisória, que criou a ANCINE, o conselho superior de cinema e outras ações na área tributária, de fomento e de regulação/fiscalização. É a medida provisória 2228-1, certidão de nascimento do modelo.

Quais eram as bases da fundação da ANCINE?

Augusto Sevá: A estratégia era resgatar em uma ou duas instituições, os mecanismos de fomento e de regulação do mercado, sem os quais não é possível uma indústria forte e que alforriasse o Cinema Brasileiro dos seguidos ciclos de euforia e depressão. Optou-se pelo modelo de agência, unindo as duas funções e que, sendo de Estado e não de Governo, oferece mais estabilidade, força e independências administrativa e política. Este desenho diferenciou a ANCINE das demais agências, voltadas exclusivamente à regulação de mercado ou fiscalização dos contratos de serviços essenciais.

Quais as eram as metas a curto, médio e longo prazo?

Augusto Sevá: O objetivo principal era proporcionar à atividade o apoio necessário a se estabelecer uma indústria cinematográfica autossustentável, em que o subsídio ao fomento fosse transitório, mas visando a presença e competitividade do produto brasileiro nos mercados nacional e internacional. Isto se daria através do robustecimento e pluralidade de linhas de fomento, resultando em diversidade de produtos, na dramaturgia, na temática, no formato e nas mídias, com desenvolvimento tecnológico, produção regionalizada e casamento com a TV, além de agregar à marca CINEMA BRASILEIRO um grande valor cultural e de entretenimento com alcance mundial ... enfim, queríamos fundar a república cinematográfica do Brasil.

Por que foi adotado o modelo de agência reguladora?

Augusto Sevá: O modelo de instituição pública mais moderno que havia na virada do século, sem dúvida, era o de agência. São instituições que têm vínculo temático a algum ministério, mas não são exatamente subordinadas. Formulam seu orçamento, têm autonomia para executá-lo, seu corpo funcional é majoritariamente estável. Sua diretoria é colegiada, sendo um dos diretores, o presidente. O sistema de mandatos da diretoria garante melhores condições de enfrentar as pressões dos entes regulados e oferecem mais estabilidade à instituição.

Quais as vantagens e desvantagens em comparação aos modelos anteriores?

Augusto Sevá : O modelo mais eficiente e que mais perdurou até 1990, iniciou nos anos 70, composto pelo tripé Embrafilme (fomento/distribuição), sendo empresa mista; conselho nacional de cinema (conselho ad-hoc) com funções normatizadora, reguladora e fiscalizadora; e o instituto nacional de cinema-inc (transformado em fundação do cinema brasileiro), braço não-comercial da atividade, dedicado à formação profissional, curta-metragem, pesquisas, literatura e afins. O fomento, na Embrafilme que era empresa mista, era muito abrangente e ousado, incluindo a distribuição dos filmes financiados. Funcionou bem por mais de dez anos, mas com o tempo foi sendo contaminada pelos vícios da administração direta, um dos motivos, não o único, que levou à sua derrocada. Proporcionou na virada dos anos 70/80 o maior “share” do filme brasileiro nas salas.

O “modelo ANCINE” não diferenciou muito deste tripé operacional, excetuando-se o fato de acumular na ANCINE as funções reguladora e fomentadora. as atividades não comerciais, com investimentos a fundo a fundo perdido em ações típicas de estado, ficaram na secretaria do audiovisual e seu braço operacional centro técnico audiovisual. Repetiu-se o mesmo “tripé

institucional”, agora com duas pernas geminadas, que são a ANCINE. E sobre o guarda-chuva do conselho superior de cinema, ligado diretamente à Presidência da República, encarregado de traçar rumos e avaliar seu cumprimento. O modelo de autarquia/agência, como instituição pública, é bem superior como potencial administrativo e de gestão do que a administração direta. É mais adequado aos objetivos de intervir no mercado. Tem mais agilidade, mais poder normativo e mais independência administrativa. o pecado original do “modelo ANCINE” é e foi sem dúvida o acúmulo da regulação com o fomento. É questionável a existência de uma instituição que financia projetos e supervisiona a utilização de recursos públicos, seja a responsável por regulamentar e fiscalizar a atividade exercida pelos mesmos agentes financiados, quando atuam no mercado. Se imaginarmos que o DETRAN pudesse financiar a aquisição de automóveis e regulamentar/fiscalizar a utilização destes que ele mesma financiou, fica simples entender a ausência de (i)lógica institucional deste modelo. Isto foi questionado no momento da formulação, mas não foi dada a devida importância. De qualquer forma, entendo que estes modelos de atuação do Estado não atendem apenas a uma racionalidade administrativa e operacional, mas também a interesses e modismos de sua época. Não é à toa que nos anos 70/80 o modelo contemplava uma empresa de capital misto com atuação direta no mercado e na virada do século, uma agência de Estado.

Como você descreveria a relação Estado X Cinema?

Augusto Sevá: Parece que o cinema autossustentável somente existe nos EUA e na Índia. Cada um por motivos bem distintos. Os EUA porque foram vorazes e insistentes no domínio deste mercado no mundo e acumularam mais de 120 anos de experiência, capital, capilaridade e, muito importante, know-how e tecnologia de realização e comercialização. São um exemplo de organização em oligopólio, todos ganham, todos se protegem e ninguém questiona. A Índia se beneficia de uma barreira cultural fortíssima e secular, com uma população gigantesca e ávida pelo tipo de filmes que produzem, comédias e romances musicais e leves, com grande aceitação na cultura hinduísta e islâmica, que habita lá e em várias partes do mundo. E que entende como decadente quase tudo que vem da cultura ocidental. Os demais países, sem consumidores suficientes e/ou sem barreiras culturais ou de mercado, não têm conseguido cinematografia autossustentável. Quem sustenta são os Estados, em graus distintos de fomento e interveniência. Como os Estados estão sujeitos a vontades de governantes, a atividade está sujeita a caprichos e simpatias efêmeras destes e das situações econômicas. Como o cinema e o audiovisual não são tão lucrativos nestes países, tem um pé no mercado e outro da propagação de ideias e os agentes não são controláveis, a relação é de permanente atrito. Sempre tem alguém querendo fazer algo que governantes não gostam. Quando se consegue um movimento virtuoso, a atividade floresce. Mas sempre sujeita a uma próxima depressão. São os ciclos que se observam em quase todas as cinematografias.

Como você gostaria que essa relação fosse?

Augusto Sevá: Creio que o ideal seria haver uma massa industrial autossustentável que permitisse alguma estabilidade de produção/distribuição/exibição. O segmento menos comercial ou não-comercial não necessita a autossustentabilidade. O investimento estatal nele é auto justificável e ele convive em simbiose com a outra parte. é a linha básica do que queríamos na república cinematográfica do Brasil.

Como você enxerga o impacto da cronologia de eventos desde 2018?

Augusto Sevá: Vivemos o momento de Tânatos, sem dúvida. Mas ele também resulta de uma sequência de equívocos na condução do “modelo ANCINE”, se assim podemos chamar. Vivemos por quase duas décadas, uma certa euforia no setor produtivo brasileiro, não acompanhada de medidas de regulamentação e de conquista dos mercados nacional e internacional. A produção de longas bateu recorde histórico, com mais de 100 títulos anuais, mas a ocupação do mercado de salas no Brasil (*share*) manteve-se entre os 14 e 20%, desde 2003, excetuando-se os anos de fenmenos como Tropa de Elite e Os Dez Mandamentos. Esqueceu-se o projeto de autossustentabilidade, a abundância de recursos levou à acomodo e uma falsa sensação de vitória.

A vinculação da ANCINE ao ministério da cultura contrariando o disposto na MP-2228-1, que previa ao ministério da indústria e comércio exterior, também frustrou a perspectiva de visão industrial da atividade. O conselho superior de cinema anteriormente vinculado à presidência da república passou para o MinC, fragilizou-se e os governos que seguiram vieram nele mais uma instância de homologação do que concepção e fiscalização da política pública.

A ANCINE foi inflada, acumulou problemas de gestão. O sistema de revezamento alternado e suave na composição da diretoria foi esquecido. Os mecanismos de financiamento se tornaram complexos e incompatíveis com a atividade finalística. A regulação do mercado teve como objetivo satisfazer a burocracia, mais do que fortalecer o produto brasileiro. Tudo isto e mais, contribuíram para o envelhecimento precoce do modelo, fragilizando-o e o tornando alvo fácil. O resultado foi o triste resgate da velha e injusta imagem de irresponsabilidade que perseguia de longa data o cinema, que mostrou com força no final dos anos 80 e que ajudaram na extinção do modelo de então, no início dos 90. Perdeu-se o apoio da sociedade, desprezado, mas muito importante. Prato cheio para qualquer governo desafeto às atividades culturais e artísticas exercer suas vontades pessoais. As ações citadas na questão apenas ilustram um movimento em direção a enfraquecer ainda mais o que já está capenga. É o *modus operandi* atual. O governo Collor optou por extinguir num golpe de caneta, único e fatal!

Quais os desafios para alcançar a estabilidade?

Augusto Sevá: O processo de senilidade do modelo foi muito profundo. Recuperar a qualidade da gestão seria uma operação hercúlea, que demandaria uma enorme vontade, inusitada na administração brasileira. Mas não é apenas isto. O desenvolvimento tecnológico produziu um novo arranjo na atividade. Nos últimos 20 anos, as mdias tradicionais, sala, TV e home-vídeo uniram-se pela informática e criaram novos agentes neste mercado, os que transmitem o contudo sem barreiras alfandegárias e fronteiras físicas. Hoje os detentores destas mdias já estão entrando na produção de contudo, ameaçando os velhos falces que não detm os cabos e os satélites. O perfil de produtos polarizou, tendo de um lado as grandes produções que dominam as salas como janela inicial e de outro, as miríades de produções mdias que dominam o streaming. Este modelo vem se implantando há mais de 15 anos. Mesmo com tudo muito diferente de 20 anos atrás, o Brasil teria tido a capacidade para participar do universo dos grandes, como a China vem se preparando em parceria com os EUA, associando-se em produções, obtendo *know-how* e negociando a abertura do seu mercado interno.

O Brasil tem capacidade para participar das produções médias seriadas, juntamente com Espanha, Itália, França, Coreia, Inglaterra e outros tantos. Tem potencial também para os games. Mas atua na defensiva. As políticas públicas não compreenderam a tempo o fenômeno.

A impressão que tenho é que os objetivos se distanciaram muito do instrumento criado, ele não se modernizou e não se é possível reformá-lo. Mesmo que houvesse uma grande vontade política para acompanhar esta (r)evolução, haveria necessidade de um novo projeto, com objetivos novamente definidos, com estratégias que criassem e conjugassem novos mecanismos.

A estabilidade não é estática. É o poder de equilibrar o que é instável e que deve ser exercido ininterruptamente. De certa forma, esta estabilidade que procuramos foi perdida exatamente por termos acreditado, em algum momento dominá-la. Aí, a perdemos.

Augusto Sevá-2020-09-04