ENTRE INCÊNDIOS E CONGELAMENTOS: INGERÊNCIA FEDERAL SOBRE A ANCINE E OS IMPACTOS NA PRODUÇÃO AUDIOVISUAL BRASILEIRA

BETWEEN FIRE AND FREEZING: FEDERAL INTERFERENCE ON ANCINE AND ITS IMPACTS ON THE BRAZILIAN FILM PRODUCTION

Vinícius Volcof Antunes

RESUMO: O artigo apresenta um levantamento parcial sobre a atual situação de gestão da Cultura por parte do governo federal, com foco na Agência Nacional de Cinema (Ancine), que em 2021 completa 20 anos em um processo de crises de gestão, substituições e congelamento de recursos. Considerando o atual contexto de pandemia, apresenta-se o impacto do fechamento dos cinemas ao redor do mundo e a emergência das plataformas de *streaming* como principal janela exibidora de filmes. Essa mudança de paradigma impõe reflexões sobre o futuro do fomento audiovisual no país e os impactos para os produtores sobretudo aqueles longe dos centros urbanos do país.

PALAVRAS-CHAVE: Ancine; Política Cinematográfica; *streaming*

ABSTRACT: The article presentes a partial survey of the current situationof Culture management by the federal government, focusing on the Nation Film Agency (Ancine), which in 2021 completes 20 years in a process of management crises, replacement and freezing of resources. Considering the current contexto of the pandemic, the impacto of the cinemas closed around the world and the emergence of streaming platforms as the new main window for watching films is presented. This paradigma shift imposes reflections on the future of audiovisual development in the country and the impacts for producers, especially those far the country's urban centers.

INTRODUÇÃO

Esse artigo busca apresentar um levantamento parcial da atual situação da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), a partir da nova gestão federal que instituiu mudanças no corpo administrativo e nas atividades executadas pela agência e congelou, a partir de 2019, as verbas do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), paralisando os editais de fomento à produção audiovisual brasileira. A relevância do tema se apresenta a partir da mobilização de setores da sociedade civil, profissionais da indústria e do acompanhamento da imprensa sobre o tema. No âmbito dos estudos da antropologia, considera-se os impactos culturais da

não participação do Estado no fomento das narrativas audiovisuais, nos aspectos da memória e narrativa coletivas, sobretudo em contextos regionais que muitas vezes não são contemplados por outras fontes de financiamento, como fundos internacionais ou *players* internacionais.

Para isso, de início apresento um histórico de destruição do patrimônio memorial brasileiro, com incêndios simbólicos do descaso público a essas instituições; depois, entenderemos como as medidas do atual governo federal enfraqueceram a atuação da Ancine, deslocando sua atividade primária de fomento ao cinema para a de regulação e fiscalização do audiovisual nacional. Entenderemos a partir de fontes jornalísticas e declarações públicas como a intenção política do governo federal nas mudanças da Ancine estão relacionadas a uma busca por controle (ou "filtro", nas palavras do Presidente) sobre a produção audiovisual no país. Na segunda seção apresento um retrospecto da agência, trazendo o histórico de atos administrativos federais que instituíram a Agência Nacional do Cinema há vinte anos, o contexto do seu surgimento, de recuperação das normativas de gestão cultural no país pós-governo Collor, e como foram estabelecidas a Missão e Visão da Agência. Também explicaremos como foi instituído o imposto do CONDECINE, principal fonte de receita da Agência para promover o fomento ao setor no país. Por fim, a partir de fontes jornalísticas e das denúncias do Ministério Público Federal, resumimos o contexto de ingerência governamental, perseguição ideológica e assédio moral ocorridas na instituição sobre a atual gestão.

Na seção seguinte refletiremos sobre o impacto da criação da agência e das leis de fomento na produção audiovisual no país; em seguida, a partir de referências bibliográficas veremos os pontos negativos e limitações observadas no modelo aqui instituído. Por fim, veremos as alternativas do setor diante da paralisação do fomento público, num contexto de ampliação das plataformas exibidoras e de aumento no consumo audiovisual por conta da pandemia. A chegada recente de produtoras globais no mercado brasileiro, como as plataformas de *streaming*, tem estabelecido um novo paradigma de produção à indústria, com suas contradições e oportunidades. Seguindo a chamada editorial da revista, buscaremos apresentar aqui uma análise crítica das plataformas enquanto modelo de negócios que favorece produtores consolidados de grandes centros urbanos, concentrando a produção no eixo Rio-São Paulo. Defende-se que as produções regionais, pequenas produtoras e novos realizadores ficam desfavorecidos diante desses players e sem alternativas públicas de fomento, exceto por meio de editais locais (municiais, estaduais e regionais).

Para dar início ao complexo tema do aquecimento das produções audiovisuais em meio ao congelamento dos recursos públicos no Brasil, pensemos esse desequilíbrio climático a partir de um incêndio já esperado por quem estava em alerta pelo atual estado de precarização dos acervos audiovisuais públicos e do descaso com a manutenção da memória cultural do país.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAL GESTÃO FEDERAL DA CULTURA E IMPACTOS NA AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA (ANCINE)

Em 29 de Julho de 2021, por volta das 18h30, um incêndio de grandes proporções teve início no prédio da Cinemateca Brasileira, na Vila Leopoldina, zona Oeste de São Paulo. No prédio estavam contidos cerca de 1 milhão de documentos, alguns com mais de cem anos, que seriam usados na montagem de uma exibição de museu sobre a história do cinema brasileiro (INCÊNDIO..., 2021). Suspeita-se que o incêndio tenha começado depois da manutenção de um aparelho de ar condicionado. Até hoje não se sabe a dimensão do prejuízo resultante, mas além de documentos, acervos fílmicos e material impresso também foram consumidos pelo fogo. Entre as peças, os únicos registros da vinda ao Brasil do ex-Presidente dos EUA Theodore Roosevelt, em 1913, em expedição junto ao Marechal Cândido Rondon pela Amazônia (GUARALDO, 2021).

A Secretaria Especial da Cultura, órgão federal responsável pela administração da Cinemateca desde agosto de 2020, informou que o prédio havia passado por manutenção recente e pediu à Polícia Federal para investigar as causas do incêndio. Contudo, profissionais do audiovisual, artistas e mesmo políticos denunciaram o descaso do governo federal como causa da tragédia, uma vez que a Secretaria havia sido alertada inúmeras vezes sobre os riscos ao patrimônio material do prédio devido às condições inadequadas de armazenamento, falta de estrutura, recursos e de pessoal para administrá-los (INCÊNDIO..., 2021). Três meses antes, em uma das inúmeras ações de denúncia dos trabalhadores da Cinemateca, foi escrito um manifesto alertando sobre a situação de abandono do órgão, pedindo esclarecimentos da Secretaria Nacional de Cinema e cobrando o Secretário da Cultura, Mario Frias, pela efetivação de um plano emergencial anunciado para o órgão em dezembro de 2020.

Essa não foi, contudo, a primeira tragédia possivelmente evitada a atingir o prédio. Em 2016, outro incêndio destruiu cerca de 500 obras audiovisuais, a maioria, segundo consta, tinha cópias. Já em 2020 uma enchente provocada por fortes chuvas inundou a região e invadiu o prédio. Episódios assim, de descaso da gestão pública reveladas por tragédias que destroem parte do patrimônio histórico e cultural nacionais, têm sido frequentes na vida brasileira nos últimos anos. Soma-se à tragédia da Cinemateca o incêndio no Museu da Língua Portuguesa, também em São Paulo, em dezembro de 2015. Triste coincidência, esse Museu foi reaberto sete anos depois, justamente no dia do incêndio na Cinemateca. Outro episódio parecido foi o incêndio no Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na Quinta da Boa Vista, Rio de Janeiro, em 2 de setembro de 2018, destruindo um prédio histórico que havia sido residência oficial da família real portuguesa e que abrigava uma coleção com mais de 20 milhões de peças arqueológicas de diversos povos, culturas e civilizações do mundo.

Esse preâmbulo trágico busca situar o atual contexto de gestão de cultura e memória brasileiras sob diretrizes do atual governo federal, a partir de 2019, para entendermos num

escopo mais amplo as dimensões da crise que atualmente atinge a Ancine, a Agência Nacional de Cinema, tema desse artigo, que há três anos tem seus recursos de fomento à produção audiovisual paralisados.

Em retrospecto, voltemos, portanto, a 2019, primeiro ano de mandato do Presidente Jair Bolsonaro, que marca o redirecionamento da gestão da cultura brasileira a partir da extinção do Ministério da Cultura, sido criado em 15 de março de 1985 pelo decreto nº 91.114, na gestão do Presidente José Sarney, com a missão de "promover o crescimento cultural, ampliar o acesso à cultura e fortalecer a economia criativa em todas as regiões do país, contribuindo para o desenvolvimento do Brasil" (BRASIL, 1985). A partir do que havia sido prometido na campanha eleitoral, o atual incumbente do Executivo tentou aplicar um choque de gestão na Esplanada dos Ministérios extinguindo pastas, fundindo outras e criando "superministérios", como o da Economia e da Justiça. Em meio a essa reorganização administrativa, a pasta da Cultura foi extinta por meio de Medida Provisória e submetida ao Ministério do Turismo na forma de Secretaria Especial. Atualmente não há mais nem mesmo o site governamental que registrava o histórico do antigo Ministério desde sua criação.

Seguindo a contextualização política que implicou na paralisação das atividades da Agência Nacional de Cinema, ainda em 2019 o Presidente Jair Bolsonaro afirmou, em Brasília, que a Ancine seria extinta ou privatizada (ato inviável, dada a natureza e função da instituição) caso não pudesse haver ingerência do governo federal sobre o órgão: "Vai ter filtro sim, já que é um órgão federal. Se não puder ter filtro, nós extinguiremos a Ancine. Privatizamos ou extinguiremos." – disse o Presidente (MAIA, 2019). Em outras ocasiões, o Presidente também anunciou a intenção de mudança da atual sede da agência, no Centro do Rio de Janeiro, para Brasília, a fim de que a Ancine "deixar de ser uma agência e passar a ser uma secretaria subordinada a nós" (BOLSONARO, 2021). Em agosto de 2021, o colunista Lauro Jardim noticiou que o prédio da Ancine no Rio constava entre os imóveis federais listados num "feirão" de venda promovido pelo governo. Já o portal Terra complementa que grande parte dos funcionários do órgão foram transferidos à Brasília e que a agência agora divide espaço com o prédio da Anatel, a Agência Nacional das Telecomunicações, subordinada ao Ministério das Comunicações. Esta pasta, coordenada pelo ministro Fábio Faria, também já anunciou a intenção de fundir a Ancine à Anatel, entidades e pastas com funções absolutamente distintas. Na prática, essa seria uma forma de fazer a agência de cinema desaparecer entre os escaninhos ministeriais, ainda existindo *de jure*, mas inutilizada *de facto*.

O tal "filtro" ou "subordinação" a que o Presidente se refere quando fala da agência diz respeito a um controle ideológico sobre a produção audiovisual fomentada com recursos públicos. Na ocasião, Bolsonaro criticou o uso de recursos públicos para a produção do filme "*Bruna Surfistinha*" (2011), de Marcos Baldini, baseado na história real da garota de programa Rachel Pacheco, classificando a obra como "pornográfica". Segundo Vera Zaverucha, ex-Presidente da Ancine: "Não existe 'privatizar' a Ancine, porque ela não é uma empresa. Para extingui-la, ele

poderia até mandar uma Medida Provisória, mas teria que negociar bastante com o Congresso." (MAIA, 2019)

Sem a opção de privatização e diante da dificuldade política de fazer uma MP impopular passar no Congresso, na prática as atividades da Ancine foram limitadas quase à inação. A primeira medida presidencial sobre o órgão foi a modificação da composição do Conselho Superior de Cinema (CSC) que define as diretrizes institucionais, políticas de fomento, regras de distribuição orçamentária e elabora e lança os editais, transferindo suas atribuições para o Ministério da Casa Civil, conforme publicada no Diário Oficial (BRASIL, 2019). Anteriormente o colegiado do CSC era paritário, composto por nove membros do governo e outros nove do setor audiovisual e da sociedade civil. A partir do decreto, tornou-se composto por sete membros do governo e cinco civis, sendo três representantes do setor e dois da sociedade civil.

Além disso, já em 2019 os repasses da agência para o fomento de produções audiovisuais foram paralisados, prejudicando a execução de centenas de produções que haviam sido contempladas por editais em anos anteriores. Já em 2020, segundo o jornalista Jotabê Medeiros (2020), em reunião extraordinária do colegiado da Ancine em 8 de dezembro, o órgão decidiu cancelar os saldos das chamadas públicas já estabelecidos em anos anteriores nas modalidades Fluxo Contínuo de TV (de R$ 251 milhões) e comercialização (R$ 28 milhões) de 2018, Prodav 13 de 2016 (R$ 14 milhões) e Fluxo Coprodução Internacional de 2019 (R$ 39 milhões). Explica o jornalista: "Na prática, isso configura um calote em compromissos assumidos publicamente com centenas de produtores" (MEDEIROS, 2020). O saldo fica retido nas contas do órgão, que atualmente já contabiliza um montante de cerca de R$ 3 bilhões em recursos paralisados, mas Jotabê indica que, na prática, ele tende a sumir "nas entranhas do Tesouro Nacional" (MEDEIROS, 2020).

Outra polêmica atuação do órgão nesses últimos anos foi decisão de extinguir o regulamento geral do Programa de Desenvolvimento do Audiovisual (Prodav), que estabelecia as normas, diretrizes e critérios dos editais de fomento público ao setor no país. Por fim, para a Lei de Orçamento Anual (LOA) de 2021, o governo indicou um montante de R$ 401 milhões para a Ancine, cerca de R$ 285 milhões a menos que a arrecadação prevista pelo setor por meio do CONDECINE, imposto que financia a Ancine e que discutiremos mais adiante. A Agência autorizou o lançamento de chamadas públicas de financiamento nas modalidades de produção cinematográfica, desenvolvimento de jogos eletrônicos e séries de animação para TV, não incluindo coproduções internacionais, distribuição e arranjos regionais. Esse último ponto é extremamente importante, pois revela os impactos dessa nova política cultural que não visa a produção de obras audiovisuais regionais, sobretudo para regiões menos populosas do país, que não contam com a presença do capital privado, por exemplo, vindos de companhias de streamings, para contar suas histórias.

Na seção seguinte iremos descrever a função da agência de cinema na produção audiovisual brasileira, resumindo sua história, o modo de arrecadação via CONDECINE e as diretrizes de fomento ao audiovisual no país.

ANCINE

Para entendermos mais sobre a história, missão, atribuições e funcionamento da Agência Nacional de Cinema devemos retroceder aos anos 90, quando, em Março de 1990, o então Presidente Fernando Collor de Mello, visando aplicar um choque liberal na gestão federal parecido com o do atual Presidente Jair Bolsonaro, extinguiu o Ministério da Cultura e a Empresa Brasileira de Cinema, a Embrafilme, que havia sido criada em 1969 (BRASIL, 1990). Também foram desmembrados o Conselho Nacional de Cinema (CNC) e a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB). Diferente dos dias atuais, em que câmeras e outros equipamentos de filmagem são digitais e muito mais acessíveis, facilitando o acesso às produções, naquela época o cinema era feito com recursos importados, inclusive as câmeras e as fitas de celuloide de gravação, que eram acessíveis a poucas pessoas no país. Naquele contexto, portanto, as medidas do governo Collor tiveram, portanto, forte impacto na produção nacional, paralisando quase completamente as atividades audiovisuais no país.

William Barbosa (2012) e Marcelo Ikeda (2015) nos fornecem o histórico desse período e como se deu a chamada "retomada" do audiovisual brasileiro pós-Collor com a criação da Ancine e das Leis de Fomento à Cultura. Respondendo às fortes críticas do setor artístico, já em 1991, no governo de Itamar Franco, foi publicada a Lei nº 8.313/91, estabelecendo o PRONAC (Programa Nacional de Apoio à Cultura), conhecido como Lei Rouanet (BRASIL, 1991). Essa lei estruturava uma forma de financiamento de projetos culturas via capital privado, através do sistema de mecenato, onde os doadores (sobretudo empresas) receberiam alíquotas de isenção fiscal proporcionais aos aportes destinados ao "incentivo a projetos culturais" que poderiam ser feitos em duas modalidades: doação ou patrocínio. (IKEDA, 2015, p. 161).

A lei, contudo, não supriu a demanda de produção do audiovisual, dada uma série de insuficiências e contradições em seu próprio texto. Assim, em 1993 o governo Itamar promulgou a Lei nº 8.685/93, chamada de Lei do Audiovisual (BRASIL, 1993). Almeida e Butcher (2003) indicam que esse instrumento normativo foi criado em caráter emergencial, num contexto de crise para o cinema brasileiro, que na época detinha menos de 1% da participação no mercado exibidor, consequência direta da extinção da Embrafilme e da crônica paralisação das atividades audiovisuais no país. Sendo assim, a Lei tinha, inicialmente, caráter temporário, com vigência de dez anos, mas sucessivas prorrogaa fazem vigente até hoje.

Assim como a Lei Rouanet, a Lei do Audiovisual funcionava inicialmente via isenção fiscal, com abatimento de até 100% do valor empregue. Nas palavras de Cesnik (2002), isso fez com que:

> O apoio do Estado aos projetos cinematográficos passasse a ocorrer numa nova base, num modelo distinto do ciclo anterior [da Embrafilme], com a criação dos mecanismos de incentivo, baseados em renúncia fiscal, em que as empresas privadas realizam o aporte de capital num determinado projeto, sendo que o

> valor é abatido – parcial ou integralmente – no imposto devido pelas empresas.(CESNIK, 2002, p. 161).

Dessa forma, o Estado continuava sendo indutor da produção cinematográfica, mas introduzia o capital privado como participante do fomento do setor. Esse contexto de surgimento das leis de incentivo à Cultura nos anos 90 ficou conhecido como "a retomada do cinema brasileiro", com filmes como "Carlota Joaquina", de Carla Camurati, e "O Quatrilho", de Bruno Barreto, ambos de 1995, iniciando uma nova fase de destaque das produções nacionais, tanto em público quanto em festivais internacionais.

A criação de uma agência reguladora como a Ancine se deu num contexto de discussão sobre o futuro e a autossuficiência da produção audiovisual brasileira pós Lei do Audiovisual e, como assinalam Ikeda (2015) e Barbosa (2012), está diretamente ligada aos debates do 3º Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) realizado em Porto Alegre no ano 2000. Dele foi proveniente a criação do Grupo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC), presidido pelo cineasta Gustavo Dahl, primeiro Diretor-Presidente da Ancine. Em 2001, durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, estabeleceu a criação da Agência Nacional do Cinema, com o objetivo de "promover a auto sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional", artigo sexto (BRASIL, 2001). Em 2004, já no mandato do Presidente Lula, um relatório dos cinco anos de atividades da Agência expressou sua Missão Institucional nos termos de: "Promover o desenvolvimento da indústria do cinema e do audiovisual brasileiros como instrumento de afirmação da identidade e do interesse nacionais.". Já sua Visão de Futuro pretendia: "A incorporação do cinema no cotidiano dos brasileiros com valorização da cidadania, bem como participação expressiva do cinema e do audiovisual brasileiros nos mercados nacionais e mundiais" (BRASIL, 2004, p. 18). Essa autarquia surgia, assim, com o objetivo de gerir o setor cinematográfico como um todo, não apenas no fomento de produções, mas também na regulação e fiscalização de mercado (IKEDA, 2015, p. 170). Estabelecia-se, assim, o que Alves (2016) irá nomear como um "agente estatal de mercado", mas ainda lhe falta fonte arrecadatória para financiar a produção nacional.

Um dos pontos fundamentais no germe de uma indústria audiovisual autossustentável no Brasil foi o estabelecimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, o CONDECINE, que teve seu escopo de cobrança ampliado, a partir de Medida Provisória nº 2.228-1 de 2001, e passou a incidir também sobre "a veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas ou vídeo-fonográficas com fins comerciais" (BARBOSA, 2012, p. 54). A arrecadação desse imposto foi destinada ao fomento cultural, compondo o Fundo Nacional de Cultura (FNC), mais especificamente o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), de onde, a partir de então, começaram a sair verbas de fomento à produção audiovisual nacional. Esse modelo de fomento direto, a partir

do incremento do Fundo Setorial do Audiovisual com recursos do CONDECINE, estabelecido pela Lei nº 11.437/06, produziu um aumento de recursos públicos para o cinema (BRASIL, 2006), tornando-se a principal fonte de recursos para o audiovisual brasileiro e secundarizando o fomento privado indireto via isenção fiscal. (IKEDA, 2015, p. 166).

Dessa forma, o estabelecimento da agência reguladora por meio da Medida Provisória de 2001 reordenou o setor audiovisual do país, dando condições para o estabelecimento de uma produção autossustentável, financiada por imposto exclusivo recolhido sobre as atividades audiovisuais e os ingressos vendidos. Em 2021 a agência chega ao seu vigésimo ano, talvez no momento mais crítico de sua história, imersa em ingerências federais e disputas ideológicas, com seus recursos de fomento congelados e sob a incerteza administrativa da Secretaria de Cultura, que já teve entre os secretários Roberto Alvim, que produziu em vídeo um discurso com referências à propaganda nazista (SECRETÁRIO..., 2020), e agora o ator Mario Frias que, segundo reportagem "anda armado, grita e assusta funcionários pelos corredores da instituição" (ARAGÃO; THOMAZ, 2021).

Fora isso, dentro da instituição acumulam-se escândalos administrativos e denúncias de abusos. Ainda em agosto de 2019, o Diretor Presidente do órgão, Christian de Castro, foi afastado do cargo por ser investigado pelo Ministério Público Federal por falsidade ideológica, uso de documento falso, estelionato e crime de ordem tributária (ENTENDA..., 2019). Atualmente o Diretor interino é Alex Braga Muniz. Um levantamento do mesmo MPF indicou que nos últimos dez anos, entre 2009 e 2019, mais de 20 mil projetos aguardam para terem suas prestações de contas analisadas pela Secretaria de Cultura. O Tribunal de Contas da União pediu um plano de ação ao órgão, cuja reação foi "parar tudo" (BOLSONARO, 2021). Assim, nenhum novo projeto é autorizado até que as prestações sejam realizadas. Quanto ao assunto, o diretor interino Alex Braga culpou a burocracia.

Em 17 de Dezembro de 2020, uma ação de improbidade administrativa iniciada pelo Ministério Público Federal (MPF) contra a diretora colegiada do órgão acusava quanto a paralisação deliberada de 782 projetos contemplados por recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, questionando porque apenas um projeto fora aprovado para obter recursos do FSA. O MPF pediu que a agência tornasse público os relatórios anuais de gestão do Fundo: "Apuramos que houve uma ordem da procuradoria da Ancine de que não fosse dado andamento a processos, a não ser aqueles que obtivessem liminar na Justiça. Houve, portanto, negligência ao correto andamento desses procedimentos, como houve ação deliberada de paralisação", denunciou o procurador (BOLSONARO..., 2021). Em Brasília, deputados da Comissão de Cultura da Câmara denunciaram a paralisação da agência e o atraso na liberação de recursos já contemplados em editais passados como "perseguição política" (DEPUTADOS..., 2021). Segundo levantamentos da iniciativa Tanto Cinema, o Fundo Setorial do Audiovisual tem uma arrecadação anual de 1 bilhão de reais em média desde 2010. A cadeia produtiva do audiovisual emprega todo ano entre 330 e 500 mil profissionais e é

responsável por 1,6% do PIB nacional. Ainda assim, as políticas de isenção fiscal para a área correspondem a 0,64% das isenções oferecidas pelo governo federal. Estima-se que por conta da pandemia o setor no Brasil teve uma perda de cerca de R$ 11 bilhões e corte de 40% dos empregos. Entre 2018 e 2019 pode-se observar uma redução de 9% dos filmes brasileiros lançados (SOUSA, 2021).

LIMITAÇÕES DA AGÊNCIA PÚBLICA E ALTERNATIVAS PRIVADAS DE FINANCIAMENTO AUDIOVISUAL NO PAÍS

Marcelo Ikeda (2015) observou que 10 anos após o estabelecimento da Lei do Audiovisual, as produções brasileiras detinham 21,4% do mercado no país. Porém, o autor também sinaliza que, com exceção de 2003 e 2010, em todos os demais anos o '*market share*' (participação de mercado) dos filmes nacionais ficou abaixo dos 15%. Crítico dessa forma de "desenvolvimento industrialista induzido pelo Estado", ele aponta como causa desse sucesso mercadológico menos a atuação da Ancine e mais os mecanismos legais estabelecidos pela Lei do Audiovisual, como o Art. 3, que impôs sobretaxação de 11% a empresas estrangeiras operando no país que não fazem uso do mecanismo fiscal. Na prática, isso fez com que as distribuidoras estrangeiras entrassem no financiamento de obras brasileiras em coprodução, garantindo viabilidade aos filmes nas salas de exibição. Segundo Ikeda (2015), todos os filmes com mais de 500 mil espectadores lançados em 1995 e 2006 foram produzidos por meio desse mecanismo.

O segundo motivo seria a atuação da Globo Filmes, gigante do setor, que produz a partir dos modelos de apoio e coprodução sem utilização do Art. 3 (de incentivo fiscal) da Lei do Audiovisual. A empresa participa da distribuição dos filmes através de suas redes de televisão, presentes em 100% dos lares brasileiros, permitindo uma divulgação de filmes nacionais compatível com a dos estrangeiros (IKEDA, 2015, p. 171). Para além dos termos de retorno financeiro e participação de mercado, ainda segundo Ikeda, havia uma política cultural que baseava a ação da Ancine na produção audiovisual brasileira:

> Esta política estatal espelha a busca por uma *transnacionalização das obras audiovisuais*, vistas essencialmente como produtos culturais, diminuindo a importância dos referenciais tradicionais de identidade para um segundo plano. Dessa forma, tornam-se parte de uma "indústria cultural" que contribuem para uma *redefinição dos padrões de identidade local* em função dos processos de hibridização entre os sistemas globais e regionais. As repercussões dessa parceria na produção das obras cinematográficas brasileiras podem ser constatadas, desde, por um lado, a referência aos padrões narrativos e ao cinema de gênero típicos do modo de produção hollywoodiano, como, por outro, pela incorporação de determinados padrões televisivos aos projetos cinematográficos. (IKEDA, p. 172, 2015, grifo nosso)

Os grifos buscam destacar na citação de Ikeda o caráter expansivo das produções regionais fomentadas pela atuação da agência na regulação de nosso mercado, à exemplo de órgãos

semelhantes em outros países que serviram de inspiração à Ancine, como o Conselho Nacional de Cinema da França. Exemplo quase anedótico dessa atuação regional é a comédia escrita e dirigido por Jorge Furtado, "*Saneamento Básico – o filme*" (2007), que retrata um contexto de abundância de verbas destinadas à produção audiovisual em cidades com até 10 mil habitantes que, no filme, é usada por moradores de um vilarejo rural do Rio Grande do Sul para finalizar uma obra de saneamento nunca realizada pela prefeitura. Ações assim, de fomento a produções locais, ocorreram em anos passados a partir do estabelecimento das Leis de Fomento, seja por meio das isenções fiscais ou do financiamento via Fundo Setorial, que a partir os anos 2005 começou a contar com parcerias com os bancos de desenvolvimento, como o Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE) e o BNDES. Havia, portanto, até então um consenso na manutenção dessas políticas de incentivo à cultura sobre a produção audiovisual como um setor estratégico de desenvolvimento nacional, a exemplo de outros países que utilizaram o setor como ferramenta de '*soft power*' internacional, ou seja, um "poder brando" de influência política por meio da presença de referências culturais, como os Estados Unidos, de forma pioneira e mais evidente, e mais recentemente a Coreia do Sul, que com *Parasita* (2019), de Boon Joon-Ho, foi a primeira produção internacional a vencer o Oscar de Melhor Filme.

Enquanto isso, no Brasil existem alguns bilhões de reais retidos nas contas do Fundo Setorial, deixando de servir ao seu propósito normativo de fomentar um setor produtivo, criativo e pungente. Sindicatos e profissionais do setor têm se unido para denunciar os impactos na produção nacional, mas um contexto em que as crises se sobrepõem tem sido difícil convencer os representantes legislativos sobre sua urgência. Dentro do setor, alternativas locais, privadas e coletivas parecem ter se multiplicado nos últimos anos, a fim de dar continuidade à produção no país em um contexto de expansão do consumo audiovisual, em parte estimulado pelo isolamento da pandemia. Exemplos de iniciativas autônomas e endógenas ao setor são o BrLab, conhecido laboratório de desenvolvimento de projetos que lançou um fundo de coprodução para projetos com até 30% do valor já capitado. Também nesse sentido surgiu o Projeto Paradiso, que dá suporte à inserção de projetos, obras e profissionais brasileiros no mercado internacional. Outra alternativa a produtores brasileiros têm sido o apoio dos fundos internacionais. Só o fundo de Gottenburgo, na Suécia, viu no ano passado um número recorde de 600 projetos brasileiros em busca de recursos, sendo 145 deles em pós-produção e finalização, segundo Camila Larson, coordenadora do fundo (SOUSA, 2021). O acesso a esses fundos, porém, é muitas vezes restrito a nomes já consolidados do audiovisual, sendo raro ver contemplado diretores iniciantes em primeiros filmes.

Nos últimos anos, a chegada das companhias de *streaming* no país, como a Netflix, o Prime Video e mais recentemente a HBOX Max, a Disney+ e a Apple TV, firmou a alternativa mais evidente para as produtoras brasileiras realizarem seus projetos, reproduzindo um novo modelo internacional de produção

audiovisual. Porém, em linha com o acesso aos fundos internacionais, nesse caso também tem se observado que o modelo de negócio desses *players* busca parcerias com grandes produtoras já consolidadas no país, que estão, historicamente, localizadas no eixo Rio-São Paulo. Parece haver, portanto, um cenário adverso para os estabelecimento de produtoras de outros cantos do país e para a produção de histórias regionais ou de novos autores que só agora começa a ser compensada por iniciativas de descentralização dos produtos dessas grandes companhias internacionais.

Os números da expansão do consumo audiovisual via plataformas de *streaming* no mundo, em parte acentuados pelo isolamento social, tem sido fundamental para pensarmos o futuro desse setor econômico. Segundo Rebeca Silva (2021), em reportagem para a Forbes, dados da Motion Pictures Association dos EUA indicam um aumento em nível global de 26% nas assinaturas das plataformas de *streaming*, o que corresponde a 232 milhões de novas contas, chegando a 1,1 bilhão de assinantes só em 2020, ano I da pandemia. Nesse mesmo ano, a receita do setor aumentou em 24%, chegando a US$ 14,3 bilhões. Ainda segundo a reportagem, o Brasil ocupa o segundo lugar no ranking de assinantes da Netflix, líder no setor, que atingiu a marca de 200 milhões de assinaturas em 2020, um aumento de 37 milhões de novos usuários ativos só no ano passado. No Brasil, são 17,9 milhões de usuários ativos. A líder no país, contudo, é a Globoplay, do mesmo grupo da já mencionada Globo Filmes, que tem a maior base de usuários, 20 milhões. Segundo Silva (2021), em 2020 houve um aumento de mais de 145% na base de assinantes nessa plataforma. Porém, o destino da preferência dos usuários ainda é incerto: "Não sabemos se o *boom* da migração para o streaming é definitivo ou simplesmente motivado pelo fechamento dos cinemas e a escassez de outras ofertas de entretenimento" (SILVA, 2021)). Uma das possíveis causas talvez seja a relação custo-benefício dos produtos, uma vez que a assinatura mensal de uma plataforma é muitas vezes mais barata do que a ida ao cinema.

Se tem havido desfavorecimento das histórias locais pela escassez de recursos públicos de fomento e concentração dos recursos privados nos grandes polos urbanos do país, como é a hipótese que norteia minhas investigações sobre o tema, essa questão só poderá ser respondida com o levantamento de alguns outros dados e o comparativo temporal dessas produções, buscando entender se houve uma queda significativa das possibilidades de produção das obras regionais. Leva-se em conta também o cenário atípico para o setor, e a muitos outros, causado pela pandemia. Justamente por isso busca-se destacar também as alternativas setoriais, institucionais, os novos produtores nacionais e estrangeiros no setor e as invenções dos próprios realizadores que têm mantido a produção brasileira viva e em um dos seus melhores momentos de reconhecimento internacional. Nos últimos anos, diante de todas as dificuldades, algumas produções brasileiras ganharam destaque internacional, como o filme *"A Vida Invisível"* (2019), de Karim Aïnouz, que ganhou o prêmio Un Certain Regard no Festival de Cannes e *"Bacurau"* (2019), de Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles, vencedor do Prêmio

do Júri no mesmo Festival; o documento *"Democracia em vertigem"* (2019), de Petra Costa, foi indicado ao Oscar da categoria; *"Hector Babenco – alguém tem que ouvir o coração e dizer: parou"* (2019), de Bárbara Paz, venceu no mesmo ano o prêmio de melhor documentário no Festival de Veneza e, já em 2021, o longa de ficção *"Deserto Particular"* (2021), de Aly Muritiba, ganhou o prêmio do público no mesmo Festival. Esse atual sucesso diz respeito a um percentual residual das produções nacionais e não parece indicar, de nenhuma maneira, que o audiovisual brasileiro não esteja sentindo os impactos da falta de fomento público às produções.

A última atualização sobre o andamento das ações da Ancine se referem a 6 de agosto de 2021, quando a agência anunciou ao setor a retomada de alguns editais de finalização para filmes em estágio avançado no valor de R$ 473 milhões, mas sem definir as datas de início das liberações.

CONCLUSÃO: PANDEMIA E AS MUDANÇAS DE PARAGIMA NO AUDIOVISUAL

A pandemia do novo coronavírus impôs o fechamento das salas de cinema pelo período mais longo desde o surgimento da sétima arte. Nem mesmo durante as duas Guerras Mundiais os impactos no setor foram tão intensos. Mesmo Hollywood, indústria audiovisual mais desenvolvida do mundo, teve uma série de prejuízos com projetos paralisados e lançamentos adiados. Assim como vários outros setores da economia, a pandemia foi um elemento inesperado e forçosamente revolucionário para diversos modelos de negócios, inclusive o audiovisual. É difícil saber ainda como o setor irá se reorganizar, mas a chegada das plataformas de *streaming* e o aumento do hábito de se assistir filmes em casa nos dão alguns indícios iniciais.

Esse artigo buscou apresentar um levantamento parcial sobre a atual situação da Agência Nacional do Cinema, a partir das problemáticas de sua gestão noticiadas pela imprensa e denunciadas por profissionais da área. Apresentou-se um pouco o histórico de políticas federais de Cultura que levaram à formação da agência, mencionando outros períodos de desinteresse ou paralisação da participação do Estado no fomento audiovisual. Na parte final, chegamos ao atual contexto de emergência dos *players* privados, grandes conglomerados globais de financiamento de produções, com suas oportunidades e contradições. Esse tema cheio de idas e vindas de normativas legais, medidas provisórias, lei decretas e revogadas ao longo de um curto espaço de anos apresenta, em resumo, uma constância de instabilidade na organização e funcionamento institucional e burocrático no Estado brasileiro. Como exemplo comparativo, mais uma vez remeto ao CNC, o Centro Nacional de Cinema e Imagem Animada da França, fundada em 1946.

Ao longo de seus 20 anos, a efetivação das Leis de Incentivo e a criação da Ancine representaram um modelo de regulação e fomento do audiovisual brasileiro cheio de críticas e contradições, como a de Marcelo Ikeda (2015, p. 175), que nos diz a partir dos dados de *'market share'* que elas não permitiram o aumento da

competitividade das nossas produções com o produto hegemônico estrangeiro (sobretudo estadunidense). Já alguns produtores, como Rodrigo Teixeira, apontam que a maioria dos filmes brasileiros são deficitários em bilheteria. O que busquei destacar aqui ao debate é que a falta de uma política pública ativa e interessada no audiovisual como setor estratégico da economia cria um déficit que não é apenas financeiro, mas também histórico e memorial para uma sociedade.

Em outubro de 2021 a Cinemateca Brasileira completa 75 anos de serviços à preservação da memória audiovisual brasileira, com arquivos clássicos que remetem aos tempos de Humberto Mauro e coleções do cineasta Glauber Rocha que quase foram perdidas no incêndio desse ano. O órgão hoje voltou a ser gerido pela Sociedade de Amigos da Cinemateca (SAC), entidade civil sem fins lucrativos. Já a Secretaria da Cultura segue o desmonte e teve as atividades da Lei Rouanet paralisadas após a demissão de 174 peritos responsáveis por analisar os projetos. No dia da demissão o Secretário de Cultura foi praticar tiro ao alvo no Batalhão da Polícia do Exército em São Paulo (CARVALHO, 2021). As denúncias de ingerência administrativa, perseguição ideológica, coação e assédio moral dentro do órgão de cultura que deveria gerir um dos setores mais criativos da economia revelam um processo de destruição da memória coletiva que se associa aos exemplos mencionados nesse texto de incêndios que atingem nossas instituições de arte, cultura, ensino e memória, mas também nossas florestas e que não atinge apenas o órgão de cinema, mas está acontecendo na Fundação Nacional do Índio (Funai), na Fundação Palmares e em outros órgãos de participação civil. Para o cinema, ainda que surjam novas fontes nesse cenário árido de financiamento audiovisual do país, sobretudo privadas como os *players* internacionais, vejamos o impacto cultural da ausência de uma política nacional de cultura que considere a importância social, por exemplo daqueles antigos filmes produzidos nas cidades de menos de 10 mil habitantes do Brasil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA. *Relatório de gestão: Ancine 2004*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/processos-de-contas-anuais/rel_gestao_2004.pdf. Acesso em: 04 out. 2010.

ALMEIDA, Paulo Sérgio; BUTCHER, Pedro. *Cinema: desenvolvimento e mercado*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2003.

ARAGÃO, Helena; THOMAS, Danilo. Mario Frias anda armado, grita e assusta funcionários da Cultura. *Uol News*, 25 maio 2021. Coluna Splash. Disponível em: https://www.uol.com.br/splash/noticias/2021/05/25/mario-frias-anda-armado-grita-e-assusta-funcionarios-da-cultura.htm. Acesso em: 01 out. 2021.

ALVES, Elder P. Maia. A expansão do mercado de conteúdos audiovisuais brasileiros: a centralidade dos agentes estatais de mercado (FSA, Ancine e o BNDES). *Caderno CrH*, Salvador, v. 29, n. 78, p. 477-494, set./dez. 2016.

BARBOSA, William Geraldo Cavalari. *O projeto de criação e a implantação da Ancine – Agência Nacional de Cinema: caminhos da política*

para o fomento e a proteção dos audiovisuais no Brasil (2000-2006). 2012. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Assis, 2012.

BOLSONARO cumpre ameaça e Ancine começa mudança para Brasília. *Portal Terra: Pipoca Moderna*, 06 abr. 2021. Disponível em: https://www.terra.com.br/diversao/gente/bolsonaro-cumpre-ameaca-e-ancine-comeca-mudanca-para-brasilia,443a862bfcc5d076ca662cad7d434ff18nq-3dkbi.html. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991*. Restabelece princípios da lei nº 7.505 de 2 de Julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.html. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 9.919, de 18 de Julho de 2019*. Transfere o Conselho Superior de Cinema para a Casa Civil da Presidência da República e altera o decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2013, que dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Superior do Cinema. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 138, seção 1, p. 5Atos do poder Executivo. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/? tipo=DEC&numero=9919&ano=2019&ato=c25oXSU9keZpWTe3d. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 91.114, de 15 de março de 1985*. Cria o Ministério da Cultura e dispõe sobre a estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1985. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=91144&ano=1985&ato=8e3g3ZU1EMBpWTc12. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 99.192, de 15 de março de 1990*. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99192.htm. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993*. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.437, de 28 de Dezembro de 2006*. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), visando o financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11437.htm. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001*. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema nacional (PRODECINE), autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES), altera a legislação sobre a contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 04 out. 2021.

CARVALHO, Igor. "Após demitir 174 peritos da Lei Rouanet, Mario Frias aparece armado em foto:'Agenda cultural'". Brasil de Fato, 6 de outubro de 2021. Disponível em:< https://www.brasildefato.com.

br/2021/10/06/apos-demitir-174-peritos-da-lei-rouanet-mario-frias--aparece-armado-em-foto-agenda-cultural>. Acesso em: 06 out. 2021.

CESNIK, Fábio. *Guia do incentivo à cultura*. Barueri: Manole, 2002.

DEPUTADOS denunciam perseguição e desmonte no setor audiovisual. *Câmara dos Deputados: Notícias*, 05 abr. 2021. Seção Educação, Cultura e Esportes. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/742761-deputados-denunciam-perseguicao-e-desmonte-no-setor-audiovisual/. Acesso em: 01 out. 2021.

ENTENDA por que Christian de Castro foi afastado da presidência da Ancine. *O Globo*, Rio de Janeiro, ano 95, n. 31434, 30 ago. 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/cultura/entenda-por-que-christian-de-castro-foi-afastado-da-presidencia-da-ancine-23918501. Acesso em: 01 out. 2021.

GUARALDO, Luciano. Série da HBO recupera história destruída por descaso de Bolsonaro. *Uol Notícias*, 25 set. 2021. Disponível em: https://noticiasdatv.uol.com. br/noticia/series/serie-da-hbo-recupera-historia-destruida-por-descaso-de-bolsonaro-66101?cpid=txt. Acesso em: 29 set. 2021.

IKEDA, Marcelo. As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil e a partir da retomada. *Revista Eptic*, São Cristovão, v. 17, n. 13, p. 163-177, set-dez 2015.

INCÊNDIO atinge um dos galpões da Cinemateca Brasileira, em São Paulo. *G1: Jornal Nacional*, 27 jul. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/07/29/incendio-atinge-um-dos-galpoes-da-cinemateca-brasileira-em-sao-paulo.ghtm.l Acessado em: 01 out. 2021.

INCÊNDIO na cinemateca é resultado de descaso do governo, apontam senadores. *Agência Senado*, Brasília, 30 jul. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/30/incendio-na-cinemateca-e-resultado-de-descaso-do-governo-apontam-senadores. Acesso em: 01 out. 2021.

JARDIM, Lauro. Sede da Ancine no Rio está na lista de feirão de imóveis da União. *O Globo*, Rio de Janeiro, ano 97, n. 32162, 27 ago. 2021. Blog Lauro Jardim. Disponível em: https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/sede-da-ancine-no-rio-esta-na-lista-de-feirao-de-imoveis-da-uniao.html. Acesso em: 01 out. 2021.

MAIA, Gustavo. Bolsonaro fala em extinguir Ancine 'se não puder ter filtro' ou transformar agência em secretaria. *O Globo*, Rio de Janeiro, ano 96, n. 32123, 19 jul. 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/cultura/bolsonaro-fala-em-extinguir-ancine-se-nao-puder-ter-filtro-ou-transformar-agencia-em-secretaria-23819229**. Acesso em: 01 out. 2021.**

MEDEIROS, Jotabê. No apagar das luzes de 2020 Ancine desfere mais um golpe no Cinema. *Portal Farofafá*, 12 ago.2021. Disponível em: https://farofafa.com.br/2020/12/09/no-apagar-das-luzes-de-2020-ancine-desfere-novo-golpe-no-cinema/. Acesso em: 01 out. 2021.

SECRETÁRIO nacional de cultura, Roberto Alvim faz discurso sobre artes semelhante ao de ministro da propaganda de Hitler. *G1*, 17 jan. 2020. Política. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/17/secretario-nacional-da-cultura-roberto-alvim-faz-discurso-sobre-artes-semelhante-ao-de-ministro-da-propaganda-de-hitler.ghtml. Acesso em: 01 out. 2021.

SILVA, Rebecca. Um ano depois do início da pandemia, plataformas de streaming contabilizam ganhos. *Revista Forbes*, São Paulo, 22 mar. 2021. Disponível em: https://forbes.com.br/forbes-money/2021/03/

um-ano-depois-do-inicio-da-pandemia-plataformas-de-streaming-contabilizam-ganhos/. Acesso em: 04 out.2021.

SOUSA, Ana Paula. Crise na Ancine impede que centenas de novos filmes sejam lançados. *Carta Capital*, 14 ago. 2021. Seção Cultura. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/cultura/crise-na-ancine-impede-que-centenas-de-novos-filmes-sejam-lancados/. Acesso em: 04 out. 2021.